



Edição Dez/2025 • ISSN 1809.8673

O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA ERA

# DA GOVERNANÇA E DA INTEGRIDADE

DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO MODERNO

# EXPEDIENTE

## ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR

**Paulo de Tarso Moraes Filho**  
Procurador-Geral de Justiça

**Marco Antonio Lopes de Almeida**  
Corregedor-Geral do Ministério Público

**Rolando Carabolante**  
Ouvidor do Ministério Público

**Reyvani Jabour Ribeiro**  
Procuradora-Geral de Justiça Adjunta Jurídica

**Iraides de Oliveira Marques**  
Procuradora-Geral de Justiça Adjunto Administrativo

**Hugo Barros de Moura Lima**  
Procurador-Geral de Justiça Adjunto Institucional

**Francisco Chaves Generoso**  
Chefe de Gabinete

**Thiago Ferraz de Oliveira**  
Secretário-Geral

**Ana Paula Moreira Gurgel**  
Diretora-Geral

## MPMG JURÍDICO

### A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM GRANDES EVENTOS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

## CONSELHO EDITORIAL

**Cássia Virgínia Serra Teixeira Gontijo**  
Diretora do Ceaf e Presidente do Conselho Editorial

**Leonardo Barreto Moreira Alves**  
Promotor de Justiça e Coordenador Pedagógico do Ceaf

**Aldérico de Carvalho Júnior**  
Promotor de Justiça

**Bergson Cardoso Guimarães**  
Promotor de Justiça

**Flávia Mussi Bueno do Couto**  
Promotora de Justiça

**Giselle Luciane de Oliveira Lopes Viveiros Melo**  
Promotora de Justiça

**Guilherme Roedel Fernandez Silva**  
Promotor de Justiça

**Luciana Imaculada de Paula**  
Promotora de Justiça

**Maria Carolina Silveira Beraldo**  
Promotora de Justiça

**Pablo Gran Cristóforo**  
Promotor de Justiça

## CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL

**Cássia Virgínia Serra Teixeira Gontijo**  
Diretora do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

**Leonardo Barreto Moreira Alves**  
Coordenador Pedagógico do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

**Maria Carolina Silveira Beraldo**  
Coordenadora Pedagógica Cooperadora do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

**Tereza Cristina Santos Barreiro**  
Superintendente de Formação e Aperfeiçoamento

**Leonardo Camargo Souza**  
Diretor de Produção Editorial

## FICHA TÉCNICA

Editoração

**Leonardo Camargo Souza** - Diretor de Produção Editorial

Projeto gráfico e diagramação

**Rafael de Almeida Borges** - Analista do MP

Revisão

**Larissa Vasconcelos Avelar** - Analista do MP

**Luiz Carlos Freitas Pereira** - Analista do MP

**Renato Felipe de Oliveira Romano** - Analista do MP

**Alex Mendes Freire** - Estagiário

**Renan Souza Lacerda** - Estagiário

Produzido, editorado e diagramado pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional - Ceaf do Ministério Públco do Estado de Minas Gerais em dezembro de 2025.

# APRESENTAÇÃO

O Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) apresenta esta edição da MPMG Jurídico, dedicada ao tema “O Papel do Ministério Público na Era da Governança e da Integridade”.

A Administração Pública atravessa um momento de transição. O modelo tradicional, focado na repressão, cede espaço a uma gestão pautada pela eficiência, pela transparência e pela cultura de integridade. Nesse cenário, o Ministério Público adapta sua atuação, passando de fiscal reativo a indutor de boas práticas de governança.

Os artigos desta edição analisam os desafios trazidos pelas recentes alterações legislativas, especialmente a Lei nº 14.230/2021. Os autores abordam questões dogmáticas essenciais, como a redefinição do dolo e do dano ao erário nos atos de improbidade, orientando a atuação ministerial frente ao novo regime sancionador.

A obra aponta soluções práticas, explorando o potencial de mecanismos consensuais como o Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Discute-se também a implementação de Programas de Integridade e *Compliance* no setor público, demonstrando como a Instituição pode fomentar ambientes administrativos mais éticos.

A inovação é abordada por meio do uso de tecnologias como a Inteligência Artificial na fiscalização de diários oficiais e a governança de dados em contratações. Somam-se a isso reflexões interdisciplinares que conectam o Direito à Psicologia Comportamental e à Filosofia, ampliando a compreensão sobre o comportamento ético nas instituições.

Convidamos o leitor a percorrer estes textos com olhar crítico. Esta edição da MPMG Jurídico é um convite à ação estratégica e resolutiva, reafirmando o compromisso do Ministério Público de Minas Gerais com a construção de uma sociedade mais íntegra.

Boa leitura.

**Leonardo Barreto Moreira Alves**

Coordenador Pedagógico do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

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

- 7 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO  
NA ERA DA GOVERNANÇA E DA INTEGRIDADE:  
DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO MODERNO**  
ALANNA DE MELO SILVA
- 11 ANÁLISE DO ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO)  
NOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:  
CONTRASTE ENTRE A CONVENÇÃO DE MÉRIDA E A LEI N.º 14.230/21**  
DANIEL DE SÁ RODRIGUES  
THIAGO AUGUSTO VALE LAURIA  
LEANDRO MATEUS DE BESSAS SANTOS
- 21 RELEITURA DO CONCEITO DE DANO EFETIVO  
NOS TERMOS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA  
(REFORMADA PELA LEI N.º 14.230/21) E DA CONVENÇÃO DE MÉRIDA**  
DANIEL DE SÁ RODRIGUES  
THIAGO AUGUSTO VALE LAURIA  
LEANDRO MATEUS DE BESSAS SANTOS
- 32 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO FOMENTO  
À IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE  
NOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS**  
FELIPE HILÁRIO CESAR DOS SANTOS
- 39 GOVERNANÇA, DADOS E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS:  
PERSPECTIVAS E DESAFIOS NO MPMG**  
FERNANDO ROGÉRIO SILVA
- 54 A ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
E A ATUAÇÃO DO PARQUET NO COMBATE À CORRUPÇÃO**  
GABRIEL DOURADO DRUMMOND BARBOSA
- 63 O GUARDIÃO DA INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
GABRYEL FRAGA LIMA
- 76 MINISTÉRIO PÚBLICO, DEVER E INTEGRIDADE:  
FUNDAMENTOS KANTIANOS DA ATUAÇÃO INSTITUCIONAL**  
GUILHERME ELIZEU ALVES DA SILVEIRA

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

- 83 O ALICERCE AXIOLÓGICO DA GESTÃO:  
ÉTICA E INTEGRIDADE COMO VETORES DA GOVERNANÇA  
E A NOVA FRONTEIRA DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

ISABELLA MARIA DORIGUETTO FERREIRA GUARDIERO

- 88 A MORALIDADE ADMINISTRATIVA COMO  
PILAR CONSTITUCIONAL DA GESTÃO PÚBLICA:  
REFLEXÕES SOBRE A ATUAÇÃO PREVENTIVA  
E REPRESSIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

JÚLIA MIRANDA MODESTO

- 102 COMPLIANCE E INTEGRIDADE NA GESTÃO PÚBLICA:  
A ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO  
NA ERA DA GOVERNANÇA**

MARCELA PEREIRA FERREIRA

- 111 FOMENTO AO ENGAJAMENTO DA  
ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR A SISTEMAS DE INTEGRIDADE:  
DISTINÇÕES E ANALOGIAS ENTRE OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO**

MARCELO RICEPUTI ALCÂNTARA

RODRIGO ALBERTO AZEVEDO COUTO

SANDRA HELENA BARBOSA DE ANDRADE

- 125 COMPLIANCE AMBIENTAL E PROBIDADE ADMINISTRATIVA:  
PERSPECTIVA BEHAVIORISTA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO  
COMO ELEMENTO INSTITUINTE DE GOVERNANÇA**

SILVESTRE SALES MACHADO

- 137 INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL PARA A ANÁLISE DE DIÁRIOS OFICIAIS:  
INOVAÇÃO E EFICIÊNCIA NA DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO  
PELO MINISTÉRIO PÚBLICO**

TIAGO MASSON NOSSIG

- 150 A ATUAÇÃO PREVENTIVA E ESTRUTURAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO:  
ESTRATÉGIAS RESOLUTIVAS PARA A PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE  
NA GESTÃO PÚBLICA PÓS LEI N° 14.230/2021**

VANESSA DE SOUSA SOARES

LUARA VELOSO SILVA

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

- 159 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DE AGENTES POLÍTICOS E PROCURADORES MUNICIPAIS E ESTADUAIS ANTE A OMISSÃO ESPECÍFICA NA EXECUÇÃO DOS TÍTULOS EXTRAJUDICIAIS FORMADOS PELAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DE MUNICÍPIOS: INTELIGÊNCIA DOS PRECEDENTES DE JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

VINICIUS DE SOUZA CHAVES

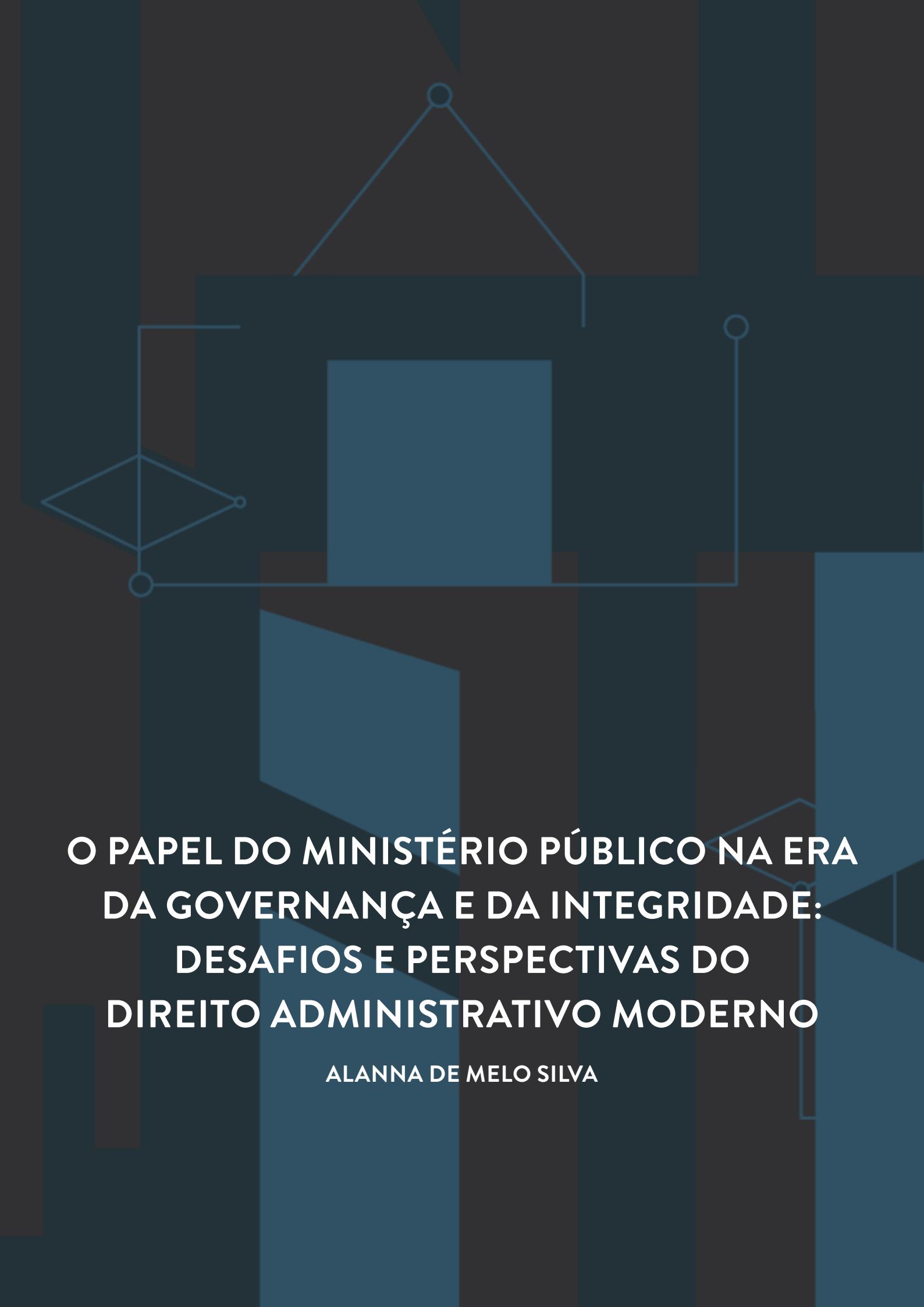
- 167 O PROTAGONISMO MINISTERIAL NA EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA: A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO MECANISMO DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE AGRÁRIA**

ÉDER DOS SANTOS PATRÍCIO

WALTER DE OLIVEIRA VITOR MARTINS

- 179 FUNDAMENTOS DE AUDITORIA: UM NOVO ASPECTO DA FUNÇÃO DO PROMOTOR DE JUSTIÇA CONFERIDO PELA RESOLUÇÃO CNMP Nº 305/2025**

WANDER SANA DUARTE MORAIS



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

ALANNA DE MELO SILVA

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

ALANNA DE MELO SILVA

ESTAGIÁRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

## 1. INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4. GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO

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

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

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

#### 6. COLABORAÇÃO INTERINSTITUCIONAL E ARTICULAÇÃO ENTRE DIFERENTES ESFERAS DE FISCALIZAÇÃO

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

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

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

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

#### 8. CONCLUSÃO

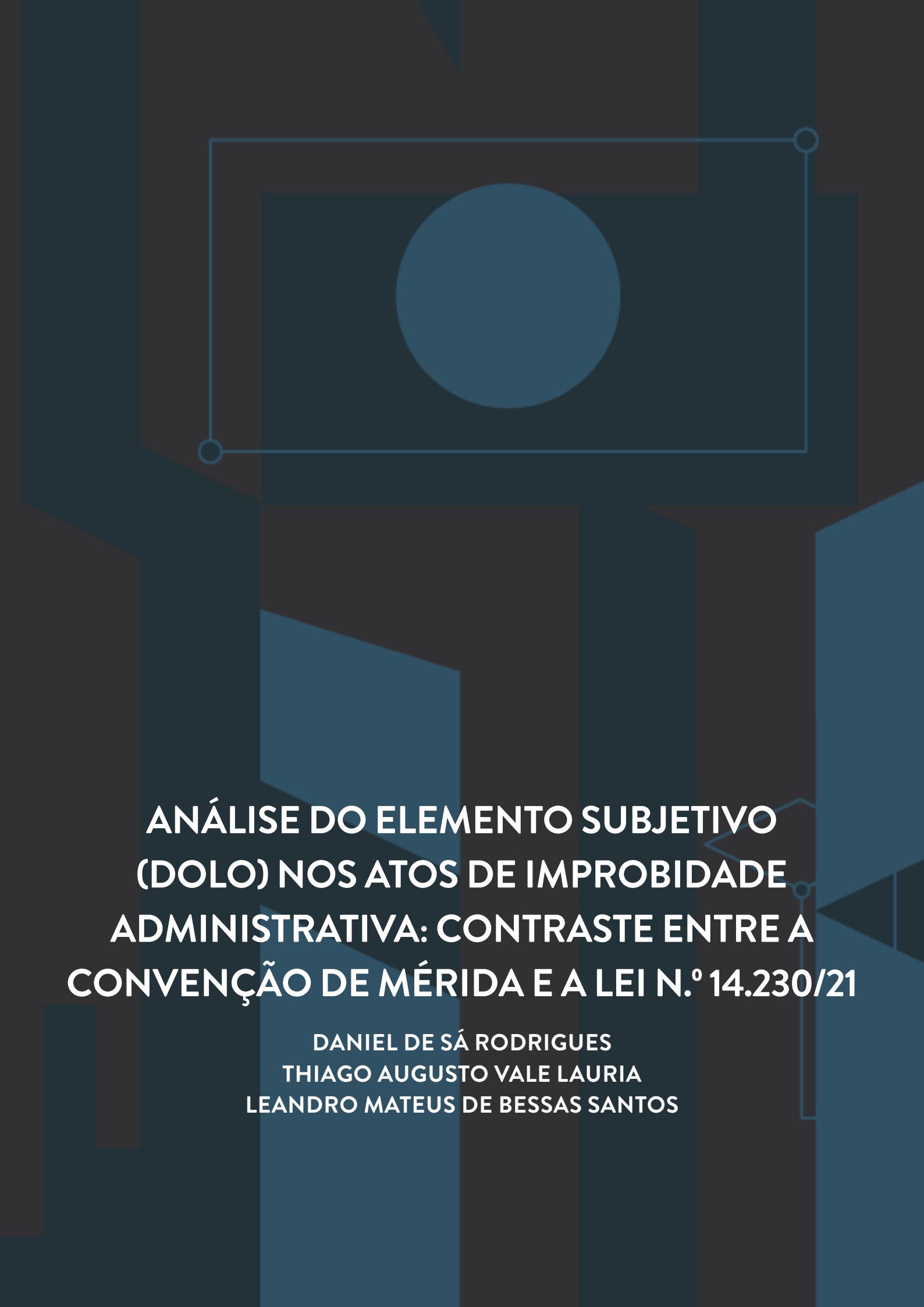
O Ministério Público tem transitado de um modelo repressivo e judicializante para um papel preventivo e indutor de integridade, fortalecendo a governança, a transparência e a cultura de *compliance* na Administração Pública.

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

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

## REFERÊNCIAS

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



# ANÁLISE DO ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO) NOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: CONTRASTE ENTRE A CONVENÇÃO DE MÉRIDA E A LEI N.º 14.230/21

DANIEL DE SÁ RODRIGUES  
THIAGO AUGUSTO VALE LAURIA  
LEANDRO MATEUS DE BESSAS SANTOS

# ANÁLISE DO ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO) NOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: CONTRASTE ENTRE A CONVENÇÃO DE MÉRIDA E A LEI N.º 14.230/21

**DANIEL DE SÁ RODRIGUES<sup>1</sup>**

PROMOTOR DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

**THIAGO AUGUSTO VALE LAURIA<sup>2</sup>**

PROMOTOR DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

**LEANDRO MATEUS DE BESSAS SANTOS<sup>3</sup>**

ASSESSOR JURÍDICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

## 1. INTRODUÇÃO

Com a edição da Lei n.º 14.230/2021, o legislador brasileiro excluiu a possibilidade de configuração de atos de improbidade administrativa culposos. O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Tema de Repercussão Geral n.º 1.199 (ARE 843.989), fixou, dentre outras, a tese de que é necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se sempre a presença do elemento subjetivo dolo.

Indo além, parte da doutrina e da jurisprudência, especialmente em julgados do Superior Tribunal de Justiça (STJ), passou a exigir, também, para o aperfeiçoamento completo da conduta típica, a presença do chamado “dolo específico”. Contudo, essa interpretação restritiva levanta questionamentos quanto à sua compatibilidade com a concepção moderna do dolo a partir da teoria do crime e os princípios estabelecidos na Convenção das Nações

Unidas contra a Corrupção, conhecida como Convenção de Mérida, promulgada no Brasil pelo Decreto n.º 5.687/2006.

Diante desse cenário, o presente estudo propõe que a exigência da presença de um elemento subjetivo especial a nortear a conduta do agente e o próprio conceito de dolo sejam interpretados à luz de algumas das mais modernas e/ou aceitas concepções doutrinárias e imediatamente obtemperados pelos ditames da Convenção de Mérida, garantindo maior efetividade do combate à corrupção e a harmonização do ordenamento jurídico nacional com os padrões internacionais.

## 2. A LEI N.º 14.230/2021 E O ELEMENTO SUBJETIVO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei n.º 14.230/21 modificou significativamente a abordagem conferida pelo Direito

<sup>1</sup> Pós-graduado em Direito Público pelo CAD-Centro de Atualização em Direito/UGF - Universidade Gama Filho-RJ; Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Viçosa; Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais; Integrante do Grupo Especial de Promotores de Justiça de Defesa do Patrimônio Público - GEPP no período de 2007 a 2012; Coordenador do CAOPP - Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público do MPMG, de 2020 a 2024; Assessor Especial do Procurador-Geral de Justiça de 2012 a 2014, 2016 e desde dezembro de 2024.

<sup>2</sup> Doutor em Direito Processual Penal pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Direito Processual Penal pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pós-graduado em Ciências Penais pela Universidade Gama Filho. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor da Fundação Escola Superior do Ministério Público. Ex-professor universitário e de cursos preparatórios para concursos públicos. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Coordenador da Bacia do Rio das Velhas e Paraoapeba. Ex-integrante do Grupo Especial de Promotores de Justiça de Defesa da Probidade Administrativa e do Patrimônio Público. Ex-integrante do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado.

<sup>3</sup> Pós-graduado em Direito Público pela Universidade FUMEC em parceria com a FESMPMG; MBA Executivo em Gestão Pública pela Universidade Cândido Mendes e Instituto Prominas; Bacharel em Direito pela PUC Minas; Assessor Jurídico do MPMG, lotado Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público.

Brasileiro à questão da improbidade administrativa, ao extirpar do ordenamento a previsão dos atos ímparos de natureza culposa e estabelecer o dolo como elemento subjetivo imprescindível à configuração dessas figuras típicas, a teor do disposto no artigo 1º, §1º, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA). A nova legislação não apenas previu o dolo como elementar dos tipos de improbidade administrativa, como quis conferir-lhe uma interpretação autêntica, ao definir o seu conceito no §2º do artigo 1º da Lei n.º 8.429/92.

Se não bastasse, para além da simples exigência do dolo como pressuposto para a caracterização da improbidade administrativa, o legislador pretendeu incluir, como elementar desses tipos, a prova de um especial fim a nortear a conduta do agente público ímpar. Veja-se:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (...)

§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei.

O artigo 11, §2º, da LIA, a princípio, funcionaria como uma espécie de norma de extensão ou de reenvio, a qual procuraria acrescentar a todos os tipos de improbidade administrativa novas elementares subjetivas, consubstanciadas no fim do agente público de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem com sua conduta.

<sup>4</sup> A perspectiva proposta não possui caráter ou interesse meramente doutrinário, mormente porque pavimenta o caminho para o desenvolvimento da construção de uma concepção normativa de dolo, questão de grande repercussão prática, inclusive, agora, na esfera da improbidade administrativa.

<sup>5</sup> GRECO, Luís. Dolo sem vontade. *apud* D'ALMEIDA, Luís Duarte *et al*, em um texto seminal, em que se discute amplamente as distinções entre os sentidos atributivo (na moral, na ética e no direito) e psicológico da vontade, e a concluir que a vontade, no dolo, é considerada no sentido atributivo.

<sup>6</sup> O tema foi abordado, com profundidade, em palestra proferida pelo Promotor de Justiça por Wagner Mateleto Filho, no Programa Segunda-feira 18h, promovido pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do MPMG, no dia 19.09.2022, cujo conteúdo pode ser acessado pelo link [https://www.youtube.com/watch?v=LFB0rcIvA\\_M](https://www.youtube.com/watch?v=LFB0rcIvA_M).

De fato, ao interpretar esse dispositivo legal, parte da doutrina vem afirmando que o “dolo específico” teria passado a constituir uma elementar inerente ao aperfeiçoamento de todo e qualquer tipo de improbidade administrativa (Guimarães, 2022). Esse entendimento, todavia, não se afigura como o mais adequado do ponto de vista técnico-dogmático, mormente quando se considera o atual estado de evolução do estudo do instituto do dolo no seio da doutrina jurídico-penal, o qual encontra ressonância expressa na redação da Convenção de Mérida.

Primeiramente, convém assinalar que o dolo não se confunde com os elementos subjetivos especiais do tipo. O dolo, ao contrário, é apenas um, se integrando com o conhecimento das circunstâncias elementares e/ou do risco qualificado de produção do resultado, não cumprindo, o elemento volitivo, uma função autônoma, exceto em um sentido atributivo<sup>4</sup>.

Hodiernamente, a Teoria do Delito se afastou das concepções tradicionais do dolo, de corte psicológico, conferindo ênfase ao elemento intelectual e tomando o elemento volitivo no sentido atributivo (e não descriptivo)<sup>5</sup>. Dentro dessa evolução conceitual, a conduta dolosa prescindiria da intenção do agente na prática de uma dada ilegalidade, de maneira que a execução do tipo penal proibido dependeria exclusivamente da ação praticada, da aferição de uma consequência natural entre o fato e o resultado. Estar-se-ia, pois, diante do “dolo sem vontade” no sentido psicológico, desinteressando perquirir o elemento volitivo que move o agente, em um sentido estritamente psicológico<sup>6</sup>.

O que interessa saber não é se o ato era querido pelo indivíduo que o realizou, mas se pode ser a ele efetivamente imputado segundo parâmetros de racionalidade. Neste sentido, se aferir se um agente, com determinados conhe-

cimentos factuais (acerca das elementares do tipo e do prognóstico do resultado), somente teria atuado caso estivesse disposto a aceitar, em uma tábua de racionalidade, a realização do tipo (Puppe, 1993), (Martelete Filho, 2020).

Isso significa que o *standard* probatório que autoriza a imposição de uma condenação por ato de improbidade administrativa independe da demonstração inequívoca de que o agente dirigiu sua conduta com a intenção – em um sentido psicológico – de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem.

O que se indaga é: a partir de um parâmetro de racionalidade média, a conduta revelou, objetivamente, que havia intenção de obter proveito ou de conferir benefício indevido para si ou para outrem? Afinal, mostra-se impossível ao operador do Direito se intrometer entre os pensamentos do agente ímparo e, a partir de um monitoramento mental remoto, descobrir qual seria a sua vontade (psicológica) quando do cometimento dos atos típicos que lhe são imputados.

Pelo contrário, basta que o intérprete analise o comportamento do agente a partir da perspectiva do conhecimento que o agente possuía quando do ato. Sob essa ótica, o conhecimento deve ser *comprovado*; a vontade será *imputada*. Dolo, destarte, é conhecimento de que a ocorrência do resultado é algo provável.

Imprescindível ter em mente esses conceitos e referenciais teóricos para evitar qualquer equívoco de interpretação da norma trazida pelo legislador reformista nos já mencionados §§ 1º e 2º do artigo 1º da Lei n.º 8429/92, com a redação dada pela Lei n.º 14.230/21, especialmente neste último:

Art. 1º...

§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.

Dito de outro modo, descabe exigir do titular da ação de improbidade administrativa que prove, para além de qualquer dúvida fundada, a vontade psicológica do agente ímparo. Basta que se identifique objetivamente a conduta e se demonstre que a ocorrência do resultado – seja ele o enriquecimento ilícito, o dano ao erário ou a violação a um princípio da Administração Pública – é algo provável que estará caracterizada a conduta dolosa, bem como o elemento subjetivo especial do tipo de improbidade administrativa.

E tudo o que se afirmou acerca do dolo, como conceito geral, também se aplica ao elemento subjetivo especial previsto em tipos específicos.

Há muito tempo, a doutrina penalista abandonou a visão segundo a qual o especial fim de agir, introduzido expressamente no bojo de um tipo, representaria uma espécie de “dolo específico”. Na verdade, comprehende-se que essas finalidades especiais constituem um elemento subjetivo especial do tipo, não integrando nem se confundindo com o conceito de dolo. O dolo, repise-se, é um só, e se integra com o conhecimento da realização das circunstâncias elementares dos tipos e/ou com o conhecimento do risco do resultado naturalístico neles previsto (tomado este como não improvável em uma tábua de racionalidade). Merece ser destacado:

O dolo pode ser adequadamente fundamentado com base no elemento cognitivo e a razão para isso reside no fato de que a representação do perigo permite ao autor exercer o controle sobre o próprio corpo e que, portanto, domina o que está sendo realizado. (...)

A qualidade do risco doloso é identificada recorrendo-se à inferencialidade capaz de expressar o compromisso cognitivo do autor com a realização do perigo representado (VIANA, 2017, p. 294).

Os elementos subjetivos especiais, por sua vez, são finalidades específicas exigidas em determinados tipos, como o assentoramento definitivo da coisa, no furto, por exemplo. Estes elementos são, como os demais elementos do tipo objetivo, objeto de

referência do dolo, com ele não se confundindo (Roxin; Greco, 2020).

Isso importa afirmar para fins de se rechaçar a confusão realizada por uma doutrina menos avisada, que tem sustentado que a lei de improbidade passou a exigir “dolo específico”, ressuscitando-se uma categoria inexistente e, pior, em uma perspectiva psicologista do dolo, sem qualquer conexão com as finalidades normativas da lei e sem qualquer suporte dogmático.

A “intenção” referida, como elemento subjetivo especial do tipo, também se interpreta em um sentido atributivo-normativo, e não em um sentido psicológico-descritivo. A “intenção” é submetida, também, a um juízo inferencial, que se realiza segundo os elementos fáticos disponíveis e a partir do conhecimento do agente acerca desses elementos e das elementares do tipo objetivo.

Indaga-se: seria possível, em consideração a uma (inaceitável) “linguagem privada” (do agente improbo), afirmar que aquele que age para burlar um processo licitatório atuou “sem intenção” de se beneficiar ou beneficiar alguém com o ato? Ora, a intenção de beneficiamento próprio ou de terceiro, especialmente nos tipos de improbidade, é algo a eles inerente e não deve ser buscada ou pesquisada no psiquismo do agente, restaurando-se uma perspectiva psicologista de há muito ultrapassada na dogmática penal.

De suma importância frisar que esse entendimento encontra correspondência expressa no bojo da Convenção de Mérida, a qual estatui que a intenção e o propósito deverão ser extraídos a partir das circunstâncias concretas do caso. Significa dizer que o intérprete, nos termos da própria lei, não deve se preocupar com a impraticável demonstração da vontade subjetiva do agente público. Basta a comprovação das circunstâncias fáticas objetivas que a presença do dolo será meramente inferida, perfazendo-se o ato ilícito improbo, como dispõe o artigo 28 do Decreto n.º 5.687/2006, que ora se transcreve:

Conhecimento, intenção e propósito como elementos de um delito

O conhecimento, a intenção ou o propósito que se requerem como elementos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção poderão inferir-se de circunstâncias fáticas objetivas”.

O dolo, o fim de obter proveito próprio ou alheio ou vantagem indevida ou o intuito de causar dano ao erário deverão ser extraídos a partir de uma análise daquilo que constituía objeto de conhecimento do agente quando de seu comportamento, não de quaisquer elucubrações acerca de sua vontade psicológica. Uma vez provado que o agente tinha conhecimento e domínio sobre sua conduta e, mesmo assim, direcionou-a no sentido da sua realização, estarão presentes tanto o dolo quanto o elemento subjetivo especial do tipo de improbidade administrativa.

De rigor consignar, portanto, que a alteração promovida pelo legislador infraconstitucional no seio da LIA não atingiu o patamar que, em um primeiro olhar, parecia ou, até, pode ter se pretendido alcançar. Isso porque, nos termos expostos, o conceito de dolo e os elementos subjetivos especiais do tipo penal se submetem, hoje, a uma sistemática doutrinária, normativa e probatória na qual pouco importa a vontade (no sentido psicológico) do agente para a configuração da figura penalmente típica. Exige-se, tão somente, a prova do conhecimento do agente, não de sua vontade subjetiva. Entendimento esse que, impreterivelmente, deve ser transportado para a seara do direito administrativo sancionador, tendo em vista a previsão expressa constante do art. 28 da Convenção de Mérida.

Por fim, deve ser dito que alguma objeção ao entendimento ora esposado poderia ser formulada em virtude do manejo do vocábulo “delito” no bojo do artigo 28 do Decreto n.º 5.687/2006, dado que tal expressão atrairia, *a priori*, o interesse do Direito Penal. Todavia, cuida-se de uma falsa impressão, porquanto se está diante de um simples lapso de tradução, apenas mais uma das concepções equivocadas que o legislador infraconstitucional formou ao redor da Convenção de Mérida, conforme será exposto no item seguinte.

### 3. DAS BALIZAS MÍNIMAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO ESTABELECIDAS PELA CONVENÇÃO DE MÉRIDA

A Convenção de Mérida, promulgada pelo Decreto n.º 5.687/2006 e expressamente mencionada na Lei n.º 14.230/21, é um tratado internacional em matéria de combate à corrupção.

Conforme o artigo 11, §§1º e 2º, da LIA, esse acordo internacional supostamente exigiria, para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa, a obtenção de proveito ou benefício indevido. No entanto, essa exigência não encontra respaldo no texto da Convenção.

Inicialmente, tem-se que a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção opera uma diferenciação no tratamento conferido aos ilícitos cíveis e penais<sup>7</sup>. Essa diferenciação aparece desde o preâmbulo, que separa expressamente os procedimentos de responsabilização nas esferas cível e penal, até o artigo 43, que estabelece padrões próprios de cooperação internacional para crimes e infrações civis ou administrativas. Dessa forma, é evidente que a Convenção de Mérida não se restringe à esfera criminal, abrangendo o combate à corrupção de forma mais ampla.

A reforçar a constatação acima e confirmar que a Convenção de Mérida visa a combater a corrupção em todas as esferas de responsabilidade, é preciso destacar que o tratado utiliza expressões variadas conforme o fenômeno jurídico abordado. Em diversos trechos, o documento emprega o termo genérico “offen-

ses” (infrações), enquanto, ao tratar especificamente de crimes, utiliza “*criminal offenses*” (infrações penais). Comparando-se a redação original dos artigos 13, 15, 16, 17, 18, 23, 25, 26, 27, 28 e 29, nota-se a clara separação entre os ilícitos de maneira geral daquelas infrações de cunho puramente criminal<sup>8</sup>.

Ocorre que o legislador brasileiro, ao promulgar os termos da Convenção de Mérida e introduzir a norma no ordenamento jurídico pátrio, com o devido respeito, não distinguiu adequadamente esses termos, empregando o vocábulo “delito” para ambas as situações, ao invés de diferenciar as expressões genéricas (“*offences*”) das específicas (“*criminal offenses*”). Esse lapso técnico gerou impactos práticos na interpretação da norma, criando a falsa impressão de que a Convenção visaria exclusivamente à repressão criminal. No entanto, como exposto, o tratado trata da corrupção e da improbidade administrativa nas mais variadas esferas de responsabilidade<sup>9</sup>.

Assim, é necessário diferenciar os momentos em que a Convenção aborda a corrupção de forma ampla daqueles em que trata especificamente de seus aspectos criminais. Essa distinção permite definir o tratamento mínimo que deve ser adotado pelos países signatários na tipificação dos atos de corrupção.

Ao que interessa a este estudo, o foco recai sobre o artigo 65 da Convenção de Mérida, que dispõe que cada Estado Parte do tratado poderá adotar medidas mais estritas ou severas que as previstas na Convenção com o fim de prevenir

7 Como forma de evitar discussões desnecessárias, anote-se que a Convenção de Mérida, apesar do nome, não versa exclusivamente acerca das condutas típicas insculpidas nos artigos 317 e 333 do Código Penal e de seus corolários cíveis. Pelo contrário, uma leitura dos artigos 15 a 25 desse tratado revela que ele normatiza diversos comportamentos reprováveis relacionados à malversação de recursos públicos e a desvios de conduta de agentes estatais e particulares. Assim, percebe-se que comportamentos como o tráfico de influência, o abuso de funções, o enriquecimento ilícito, a lavagem de dinheiro, a obstrução da Justiça, o peculato, dentre outros, constituem objeto de normatização pela convenção, apesar de não configurarem atos de corrupção propriamente ditos. Isso significa que, com efeito, a Convenção de Mérida não representa um acordo internacional em matéria de corrupção, mas uma grande iniciativa mundial de combate a atos que, direta ou indiretamente, afrontam o valor da probidade administrativa.

8 Para confirmar o que ora se aduz, compare-se os seguintes dispositivos normativos, em sua versão original: “Article 15. Bribery of national public officials. Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as *criminal offences*, when committed intentionally:

Article 16. Bribery of foreign public officials and officials of public international organizations 1. Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as a *criminal offence*”

“Article 26. Liability of legal persons 1. Each State Party shall adopt such measures as may be necessary, consistent with its legal principles, to establish the liability of legal persons for participation in the *offences* established in accordance with this Convention”.

Article 28. Knowledge, intent and purpose as elements of an offence. Knowledge, intent or purpose required as an element of an *offence* established in accordance with this Convention may be inferred from objective factual circumstances”. (destaques nossos).

9 Não se desconhece que, por vezes, a expressão “*offence*” é vergada para se referir a infrações de natureza penal. Todavia, em um contexto no qual o próprio tratado internacional aduz combater a corrupção em todos os níveis, trabalha separadamente com conceitos de responsabilização penal, administrativa e civil, além de mencionar reiteradamente a expressão “*criminal offence*” quando pertinente, resta claro que a o uso isolado da palavra “*offence*” demonstra o intuito de generalizar a aplicabilidade de determinado instituto ou dispositivo a todas as searas do Direito.

a corrupção. Extrai-se, pois, que os Estados signatários somente poderão ultrapassar os limites postos pelo tratado com o fim de aumentar o rigor com o qual se combate a corrupção em seus respectivos territórios. As balizas postas pela Convenção da Nações Unidas contra a Corrupção representam, portanto, uma normatização mínima de combate a essa nefasta prática, não um teto máximo de severidade jurídica.

A conclusão, por conseguinte, é unívoca: a Convenção de Mérida obriga seus signatários a adotar um modelo normativo mínimo de combate à corrupção. Os Estados Parte não podem adotar medidas mais brandas para pessoas físicas e jurídicas envolvidas em atos ilícitos, sob pena de violação do tratado. A única permissão concedida é o aumento da severidade no combate à corrupção, aplicável tanto a ilícitos civis quanto penais. Dessa forma, a convenção veda qualquer flexibilização que torne a legislação nacional menos restritiva que o tratado.

Como já dito no tópico 2, o artigo 28 do Decreto n.º 5.687/2006 (que internalizou a Convenção de Mérida no Brasil) estatuiu que o conhecimento, a intenção ou o propósito requeridos como elementos de uma infração qualquer (penal ou cível) poderão inferir-se de circunstâncias fáticas objetivas. Por conseguinte, caso, a partir da Lei n.º 14.230/21, efetivamente se exigisse a comprovação da vontade psicológica do agente para a caracterização do elemento subjetivo dos atos de improbidade, estar-se-ia diante de uma violação frontal aos termos daquele acordo internacional.

Mais que isso, perceba-se que a referência aposta pelo legislador infraconstitucional no art. 11, §1º, da LIA, conjugada com a pretensa norma de extensão do seu §2º, se encontra em desarmonia com o arcabouço normativo estabelecido pela Convenção de Mérida. Ou seja, a exegese dogmática acerca do elemento subjetivo dolo nos atos de improbidade administrativa ora proposta encontra arrimo tanto na doutrina quanto na própria legislação brasileira, o que torna imperativa a realização de uma interpretação conforme, nos termos adiante sugeridos.

Além disso, os tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil possuem status normativo supralegal, ou seja, abaixo da Constituição da República, porém acima da legislação interna. É exatamente esse o *status* da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, conhecida como Convenção de Mérida, por tratar-se de um ato internacional de Direitos Humanos (Brasil, 2013).

Para confirmar esse entendimento, necessário ponderar que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos já se manifestou no sentido de que a corrupção e a improbidade administrativa representam violações aos direitos humanos. O cidadão possui o direito fundamental a um governo probo, como bem informa a própria Comissão Interamericana de Direitos Humanos:

Dado la naturaleza estructural del fenómeno de la corrupción en la región, la Comisión considera que sus impactos son profundos y diferenciados. Por un lado, los actos de corrupción pueden configurar violaciones de derechos humanos; y por otro lado, las distintas manifestaciones del fenómeno de la corrupción pueden afectar el goce y ejercicio de los derechos humanos.

Un primer grupo de situaciones que preocupa a la Comisión corresponde a aquellas en que mediante actos de corrupción se incumplen directamente las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. Puede configurarse una violación de derechos humanos y con ello la responsabilidad internacional, cuando un acto o situación de corrupción constituye o motiva un incumplimiento a una obligación internacional y dicho ilícito es atribuible al Estado. De conformidad con los principios del derecho internacional de los derechos humanos, el Estado tiene la obligación de reparar a las víctimas por las violaciones de derechos humanos cometidas en su perjuicio.

Una segunda dimensión que es necesario clarificar es la relación contextual entre el fenómeno de corrupción y las violaciones de derechos humanos, esto es, las distintas formas en que se presenta la corrupción en la región y su vínculo con distintos tipos de violaciones de derechos humanos. Es claro que no sólo la corrupción viola derechos humanos, sino que se debe prestar atención a la forma en que diversos contextos de corrupción facilitan y/o fomentan la vulneración de derechos humanos. Lo anterior es

relevante en la determinación de las medidas adecuadas que deben adoptar los Estados para erradicar la corrupción en la región (CIDH, 2019, p. 59).

Assim, tendo em vista que a Convenção de Mérida é um ato internacional de Direitos Humanos assinado pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003, aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n.º 348/2005, ratificado pelo Governo Brasileiro em 15 de junho de 2005 e promulgado pelo Decreto Presidencial n.º 5.687/2006, necessário é o reconhecimento de seu *status supralegal*. Todo o ordenamento jurídico brasileiro relacionado ao tema deve estar em conformidade com seus preceitos.

Corroborando essa interpretação, o Promotor de Justiça do MPSP, Landolfo Andrade de Souza (2023), sustenta que, tendo a convenção previsto tal elemento subjetivo especial apenas para a configuração dos abuso de funções - ato de corrupção tipificado no artigo 19 e que guarda semelhanças com a violação de princípios da administração pública -, não seria possível, então, que a previsão do §1º do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa fosse exigida também para a configuração de atos tipificados nos artigos 9º e 10, sob pena de ter-se uma lei nacional menos restritiva que a Convenção de Mérida. A propósito:

No particular, obtempera-se que a norma de extensão do § 2º do artigo 11 não alcança as modalidades dos artigos 9º (enriquecimento ilícito) e 10 (lesão ao erário) da LIA. Vale dizer, a configuração dos atos de improbidade administrativa tipificados nos artigos 9º e 10 da LIA exige apenas a prova do dolo (elemento subjetivo geral do tipo). Isso porque, conforme previsto expressamente no § 1º do artigo 11 da LIA, a inspiração para a previsão dessa finalidade especial no agir é a Convenção de Mérida.

Nesta convenção, essa finalidade especial (intenção de obter um proveito indevido, para si ou para outrem) só é exigida para a configuração do abuso de funções, ato de corrupção tipificado em seu artigo 19, que guarda semelhanças com o ato de improbidade administrativa ofensivo aos princípios da administração pública.

Para os outros dez tipos de corrupção descritos na convenção, nestes incluídos os ilícitos de enriquecimento ilícito e malversação ou peculato, análogos às modalidades de improbidade previstas, respectivamente, nos artigos 9º (enriquecimento ilícito) e 10 (lesão ao erário) da LIA, não se exige nenhuma finalidade especial. Noutras palavras, dos onze tipos de corrupção descritos na convenção, apenas um (abuso de funções) exige, para além do dolo, o elemento subjetivo especial do tipo para a sua configuração.

Assim, numa interpretação lógico-sistêmática da regra prevista no § 2º do artigo 11 da LIA, em conformidade com a convenção de Mérida, é forçoso concluir que a ratio da norma é padronizar a tipificação subjetiva de todos os atos de improbidade administrativa ofensivos aos princípios da administração pública, previstos na LIA ou em leis especiais, sob o influxo da regra prevista no artigo 19 da Convenção.

Entendimento contrário, no sentido de que a LIA exige essa finalidade especial para a configuração de todos os atos de improbidade administrativa, inclusive daqueles em relação aos quais a convenção exige apenas o dolo para a sua caracterização (lesão ao erário e enriquecimento ilícito), levaria à conclusão inexorável de que a LIA está sendo menos restritiva do que a Convenção de Mérida, em clara afronta ao disposto em seu artigo 65, parágrafo nº 2, que assim dispõe: “Cada Estado Parte poderá adotar medidas mais estritas ou severas que as previstas na presente Convenção a fim de prevenir e combater a corrupção”. Como resultado, a regra prevista no artigo 11, § 2º, da LIA seria considerada inválida, por incompatibilidade material vertical com a Convenção.

Nessa ordem de ideias, é forçoso concluir que o artigo 11, § 2º, da LIA estendeu a exigência dessa finalidade especial apenas para os atos de improbidade administrativa ofensivos aos princípios da administração pública previstos em leis esparsas, caso do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), da Lei de Acesso às Informações (Lei 12.527/2011) e da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997) (SOUZA, 2023).

Portanto, forçoso é o reconhecimento da inviabilidade de qualquer inovação legislativa pelos Estados Partes, ou mesmo interpretativa da norma, que seja menos severa que as previsões da Convenção de Mérida.

#### 4. DA INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONVENÇÃO DE MÉRIDA

Uma vez fixadas todas as bases legais, jurídicas e argumentativas acima, é válido afirmar que a identificação da verdadeira extensão das reformas introduzidas na LIA pela Lei n.º 14.230/21 perpassa, também, por um juízo de compatibilidade para com o teor do Decreto n.º 5.687/2006.

Neste norte, em primeiro lugar, é possível afirmar que as questões relacionadas às exigências de demonstração do dolo ou do fim especial “*de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade*”, da “*vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado*” ou da “*finalidade ilícita*” por parte do agente demandam uma solução mais singela, pois os dispositivos legais correlatos admitem uma interpretação conforme a Convenção de Mérida que garantem a sua higidez normativa.

Em suma, o legislador determinou que, para fins de caracterização do ato de improbidade administrativa, fosse provado o dolo, a voluntariedade e o intento do agente de atingir o resultado ilícito. Conforme já exposto acima, as modernas Teorias do Crime não exigem a vontade psicológica como elemento configurador do dolo, algo que, de plano, já afasta uma anamnese meramente literal e isolada do conceito de voluntariedade trazido pelo legislador reformista.

Na verdade, vindo ao encontro à corrente doutrinária atualmente dominante, o artigo 28 da Convenção de Mérida estatuiu que o conhecimento, a intenção ou o propósito requeridos como elementos de uma infração qualquer (penal ou cível) poderão inferir-se de circunstâncias fáticas objetivas. Ou seja, de acordo com a norma convencional (de hierarquia superior), basta que se prove o conhecimento por parte do agente e sua ação a despeito dessa ciência que a conduta deverá

ser reputada como intencional e propositalmente destinada a alcançar uma finalidade ilícita. Os atos cometidos pelo agente servem como prova de sua intenção e de seu propósito verdadeiro, de maneira que a impossível tarefa de se demonstrar o que efetivamente se passava na cabeça do agente ímparo deixa de ser um problema para o intérprete e aplicador do Direito<sup>10</sup>.

Destarte, impõe-se seja conferida uma interpretação conforme à Convenção de Mérida aos artigos 1º, §2º, e 11, §§ 1º, 2º e 5º, da LIA, para que a exigência de demonstração do dolo e do fim ilícito do agente sejam aferidos a partir das circunstâncias fáticas e objetivas do caso concreto, sem maiores divagações acerca do estado de espírito do envolvido. Exegese essa que sequer demanda a instauração de um incidente de inconvencionalidade, por se tratar de uma proposta de natureza meramente hermenêutica, calcada nos fundamentos doutrinários e supralegais acima expostos.

#### 5. CONCLUSÃO

A Lei n.º 14.230/21 trouxe mudanças significativas para o tratamento da improbidade administrativa no Brasil, ao suprimir a possibilidade de responsabilização por culpa e tornar o dolo um requisito indispensável para a configuração do ato ímparo. Além disso, o legislador, ao que parece, pretendeu incluir, como elementar desses tipos, a prova de um especial fim a nortear a conduta do agente ímparo. Essa prova, no entanto, não pode ter por alvo a vontade psicológica do agente, mas sim voltar-se aos dados factuais que, uma vez comprovados, levem a um juízo de imputação do elemento subjetivo ao autor, nos moldes do preconizado pelos estudos mais avançados/aceitos acerca do dolo na doutrina jurídico-penal.

A Convenção de Mérida, promulgada pelo Decreto n.º 5.687 de 2006, mencionada expressamente pelo legislador reformista no bojo

10 A título exemplificativo, o administrador público que, sabedor de seu dever de licitar, realiza uma contratação direta, age com a finalidade de causar dano ao Erário ou de beneficiar indevidamente alguém. Aquele agente público que, ciente das limitações orçamentárias, excede o teto de gastos, labora com o fim de produzir resultado ilícito. Um servidor que deixar de realizar uma cotação prévia de preços e acabar por dar azo a uma contratação com sobrepreço também terá agido de maneira dolosa, pois o dolo será inferido a partir dos elementos concretos que pautam sua ação, não de uma análise de sua psique. Das circunstâncias fáticas objetivas extraír-se-á o intento e o propósito do agente.

da Lei n.º 14.230/21, consiste em um tratado internacional em matéria de combate à corrupção, obriga os seus signatários a adotarem um modelo normativo mínimo de combate à corrupção, proibindo a adoção de tratamento menos gravoso aos agentes envolvidos em atos improblos que aquele acordado no tratado.

Com isso, se a Lei n.º 14.230/21 efetivamente exigisse a comprovação da vontade psicológica do agente para a caracterização do elemento subjetivo dos atos de improbidade, haveria uma violação frontal aos termos do acordo internacional, porque a Convenção de Mérida opera como um marco de combate à corrupção e seus preceitos se aplicam tanto a ilícitos cíveis quanto penais. Disso se permite concluir, também à luz do disposto no art. 28 da aludida Convenção, que a intenção ou o propósito requeridos como elementos de uma infração qualquer poderão inferir-se de circunstâncias fáticas objetivas.

Dessa forma, a interpretação da legislação estará alinhada às diretrizes internacionais que impõem padrões mínimos para a responsabilização por atos de improbidade, em conformidade com a Convenção de Mérida, admitindo-se que as exigências de dolo, voluntariedade e intenção sejam extraídas exclusivamente das circunstâncias objetivas do caso concreto, garantindo a efetividade dos mecanismos de controle e combate à corrupção.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm). Acesso em: 15 fev. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Direitos Humanos.** Atos Internacionais e Normas Correlatas. 4. ed. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508144/000992124.pdf>. Acesso em 15 fev. 2025.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos: **Corrupción y derechos humanos:** Estándares interamericanos: Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 6 de diciembre de 2019. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>. Acesso em 15 fev. 2025.

D'ALMEIDA, Luís Duarte; DIAS, Augusto Silva; MENDES, Paulo de Sousa; ALVES, João Lopes; RAPOSO, João António (orgs.). **Liber amicorum de José de Souza Brito em comemoração do 70.º aniversário:** estudos de direito e filosofia. Lisboa: Almedina, 2009, p.885-903.

GUIMARÃES, Rafael. **A nova lei de improbidade administrativa comentada.** Leme/SP: Imperium, 2022.

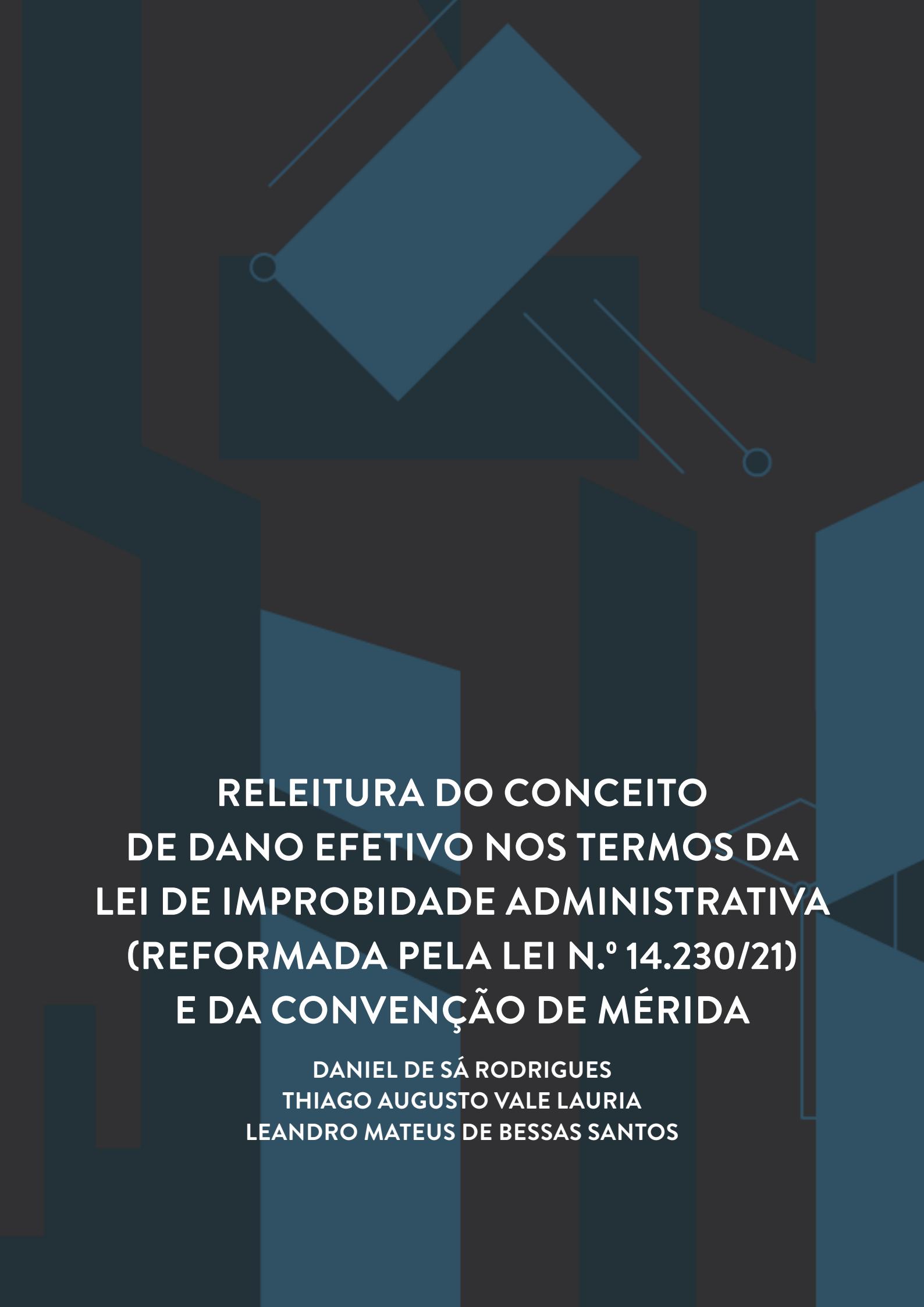
MARTELETO FILHO, Wagner. **Dolo e risco no Direito Penal.** Fundamentos e limites para a normativização. São Paulo: Marcial Pons, 2020.

PUPPE, Ingeborg. **Der Vorstellungsinhalt des dolus eventualis.** In: PUPPE, Ingeborg. Strafrechtsdogmatische Analysen. Berlin, v. 103, n. 1, 1993. Disponível em: [https://bonndoc.ulb.unibonn.de/xmlui/bitstream/handle/20.500.11811/560/bup\\_bra\\_nf\\_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bonndoc.ulb.unibonn.de/xmlui/bitstream/handle/20.500.11811/560/bup_bra_nf_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em 20 fev. 2025.

ROXIN, Claus. GRECO, Luís. **Strafrecht, Allgemeiner Teil Bd.I. Grundlagen.** Der Aufbau der Verbrechenslehre. 5. Aufl. München: C.H.Beck. 2020.

SOUZA, Landolfo Andrade de. **Reforma da LIA e novo tipo subjetivo de ato de improbidade administrativa.** Disponível em <https://www.conjur.com.br/2023-mai-04/landolfo-andrade-tipo-subjetivo-ato-improbidade/>. Acesso em 20 fev. 2025.

VIANA, Eduardo. **Dolo como compromisso cognitivo.** São Paulo: Marcial Pons, 2017.



# RELEITURA DO CONCEITO DE DANO EFETIVO NOS TERMOS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (REFORMADA PELA LEI N.º 14.230/21) E DA CONVENÇÃO DE MÉRIDA

DANIEL DE SÁ RODRIGUES  
THIAGO AUGUSTO VALE LAURIA  
LEANDRO MATEUS DE BESSAS SANTOS

# RELEITURA DO CONCEITO DE DANO EFETIVO NOS TERMOS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (REFORMADA PELA LEI N.º 14.230/21) E DA CONVENÇÃO DE MÉRIDA

**DANIEL DE SÁ RODRIGUES<sup>1</sup>**

PROMOTOR DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

**THIAGO AUGUSTO VALE LAURIA<sup>2</sup>**

PROMOTOR DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

**LEANDRO MATEUS DE BESSAS SANTOS<sup>3</sup>**

ASSESSOR JURÍDICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

## 1. INTRODUÇÃO

Imediatamente após a entrada em vigor da Lei n.º 14.230/2021, substancial parcela da doutrina passou a defender a insubsistência da figura do dano *in re ipsa* nas ações de improbidade administrativa, fundamentando-se numa mera (e suposta) interpretação literal da nova redação do *caput* do artigo 10 da Lei n.º 8.429/92, que teria passado a prever, como pressuposto para a adequação típica de quaisquer condutas, a ocorrência de “perda patrimonial efetiva”.

Referida interpretação restringe o conceito de “dano efetivo” a um prejuízo de natureza econômico-mercadológica, pois somente a demonstração da prática de sobrepreço, de superfaturamento ou da quebra do caráter sinaligmático do contrato se amoldariam à figura típica introduzida pelo legislador reformista. Tratar-se ia de uma contraposição deliberada à figura do dano *in re ipsa*, até então aceita pela jurisprudência.

Tal posicionamento ganhou rápida e ampla aceitação doutrinária à míngua do devido escrutínio, o que reforça a necessidade de um enfrentamento argumentativo mais aprofundado.

Diante disso, o presente estudo busca contribuir para o debate da matéria, ao propor uma interpretação mais abrangente do conceito de “dano efetivo” ao erário, de forma alinhada à Convenção de Mérida, positivada no ordenamento jurídico pátrio por meio do Decreto nº 5.687/2006.

## 2. DO CONCEITO DE DANO EFETIVO AO ERÁRIO SEGUNDO A DOUTRINA PREVALENTE

A Lei n.º 14.230/2021 promoveu profundas alterações na Lei n.º 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), dentre as quais se destacam aquelas promovidas em matéria de atos ímparobos causadores de dano ao erário. Diante disso, parcela da doutrina,

<sup>1</sup> Pós-graduado em Direito Público pelo CAD-Centro de Atualização em Direito/UGF - Universidade Gama Filho-RJ; Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Viçosa; Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais; Integrante do Grupo Especial de Promotores de Justiça de Defesa do Patrimônio Público - GEPP no período de 2007 a 2012; Coordenador do CAOPP - Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público do MPMG, de 2020 a 2024; Assessor Especial do Procurador-Geral de Justiça de 2012 a 2014, 2016 e desde dezembro de 2024.

<sup>2</sup> Doutor em Direito Processual Penal pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Direito Processual Penal pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pós-graduado em Ciências Penais pela Universidade Gama Filho. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor da Fundação Escola Superior do Ministério Público. Ex-professor universitário e de cursos preparatórios para concursos públicos. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Coordenador da Bacia do Rio das Velhas e Paraoapeba. Ex-integrante do Grupo Especial de Promotores de Justiça de Defesa da Probidade Administrativa e do Patrimônio Público. Ex-integrante do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado.

<sup>3</sup> Pós-graduado em Direito Público pela Universidade FUMEC em parceria com a FESMPMG; MBA Executivo em Gestão Pública pela Universidade Cândido Mendes e Instituto Prominas; Bacharel em Direito pela PUC Minas; Assessor Jurídico do MPMG, lotado Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público.

com fundamento na nova redação do *caput* do art. 10 da LIA, passou a sustentar o afastamento da figura do dano presumido (*in re ipsa*) nas ações de improbidade administrativa, sob o argumento da exigência de “perda patrimonial efetiva”.

De acordo com o referido dispositivo legal:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei (...).

Em síntese, a tese de impossibilidade de reconhecimento do dano presumido na seara da improbidade administrativa, e que implica superação de entendimento contrário há anos sedimentado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça<sup>4</sup>, baseia-se em uma “simples interpretação literal” do dispositivo alterado, sustentando a necessidade de demonstração de efetiva perda patrimonial para o perfazimento do ato ímpreto. Segundo Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2022, p.28):

A segunda inovação no *caput* do art. 10 da LIA relaciona-se com a inserção da exigência de efetiva e comprovada perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º da citada legislação. De fato, na redação originária do art. 10 da LIA, não constava a exigência de efetiva e comprovada lesão ao erário, o que gerava o debate sobre a possibilidade de aplicação das sanções de improbidade por dano presumido ao erário (*in re ipsa*). Mencione-se, por exemplo, que, no tema repetitivo 1.096, pendente de julgamento, o STJ definirá “se a conduta de frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente configura ato de improbidade que causa dano presumido ao erário (*in re ipsa*)”, com fundamento no art. 10, VIII, da LIA. A partir da nova redação do art. 10 da LIA, a configuração da improbidade por lesão ao erário, ao menos nos termos literais do dispositivo, exigirá a efetiva e comprovada lesão ao erário, o que afastaria a improbidade por dano presumido. Aliás, quanto ao inciso VIII do art. 10 da LIA, a Lei 14.230/2021 inseriu a exigência de “perda patrimonial efetiva” para configuração da lesão ao erário, o que deve

influenciar no julgamento do tema repetitivo 1.096 pelo STJ. A partir da literalidade da nova redação do *caput* e do inciso VIII do art. 10 da LIA, seria vedada a presunção de dano ao erário para tipificação da improbidade.

O pensamento reproduzido alhures resstou agasalhado por parcela significativa da jurisprudência, a qual, inclusive, vem propondo uma definição do que seria a “perda patrimonial efetiva” referenciada pela novel legislação, conforme se depreende de decisão exarada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Ex-Prefeito do Município de Mirante do Paranapanema. Aquisição direta de peças e serviços de manutenção de veículos da frota municipal, sem a realização de processo licitatório. Indícios de irregularidade nas dispensas de licitação, em razão do indevido fracionamento dos contratos. Contratações similares, de caráter corriqueiro e previsível, que se repetiram ao longo de todo o ano de 2012. Imputação da prática do ato ímpreto lesivo ao erário previsto no artigo 10, inciso VIII, da Lei nº 8.429/92. Irretroatividade e aplicabilidade imediata das alterações de natureza processual trazidas pela Lei nº 14.230/2021 à LIA. Tema 1.199 do STF. Artigo 14 do CPC/2015. Configuração do ato de improbidade que pressupõe a existência de dolo específico. Elemento subjetivo não demonstrado. Illegitimidade que não implica reconhecer a atuação desonesta e a má-fé do agente público, com o intuito de obter vantagem indevida ou de favorecer terceiro. *Ausência de indícios de superfaturamento. Peças e serviços efetivamente fornecidos ao Município. Inexistência de comprovação de efetivo dano ao patrimônio público, que, na atual redação do artigo 10, não pode ser presumido.* Manutenção da sentença de improcedência. Recurso não provido. (TJSP. Apelação cível n. 1000566-69.2016.8.26.0357 Rel. Des. Eduardo Prataviera. Julgamento em 13/12/2023) (destaque nosso).

Atente-se para o trecho do acórdão supra-citado que estabelece, como elementar para a conformação do atual conceito de prejuízo efetivo ao erário, a demonstração de indícios de superfaturamento ou da inexistência da entrega do objeto contratado ao ente público contratante, mesmo em face de indicativos de fraude no processo de contratação.

<sup>4</sup> Vide, a título exemplificativo, o seguinte acórdão: STJ, AgInt no AREsp 1745179 / PE, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 27/09/2021.

Neste diapasão, a “perda patrimonial efetiva”, elementar do tipo de improbidade positivado no art. 10 da Lei n. 8.429/92, teria uma conotação econômica e mercadológica, pois, repita-se, somente a demonstração da prática de sobrepreço, de superfaturamento ou da quebra do caráter sinalagmático do contrato se amoldariam à figura típica introduzida pelo legislador reformista.

Em suma, percebe-se que os primeiros escritos doutrinários e a mais incipiente jurisprudência acerca da “Nova Lei de Improbidade Administrativa” vêm se calcando, no que tange à tipicidade do ato de improbidade causador de dano ao erário, no seguinte raciocínio: a) o legislador reformista buscou afastar a figura do dano presumido da temática da improbidade administrativa; b) para tanto, passou a prever, no corpo do art. 10, *caput*, da LIA, a comprovação de “perda patrimonial efetiva”; c) a expressão “dano efetivo” sempre exprime um prejuízo de natureza econômico-mercadológica que deverá ser imposto e suportado pelo ente público lesado como condição para a configuração dos atos típicos previstos no art. 10 da Lei nº 8.429/92; d) contratações administrativas fraudadas não configurarão ato de improbidade se o objeto for entregue e não se demonstrar a ocorrência de superfaturamento ou sobrepreço.

Assim, é necessário perquirir se o entendimento supracitado, ainda que, aparentemente, majoritário, reflete, de fato, a melhor interpretação para a norma consagrada pelo novo art. 10 da LIA, ou se seriam cabíveis, quiçá recomendáveis, outras exegeses.

### 3. DA (RE)DEFINIÇÃO DE DANO AO ERÁRIO E SUA RELAÇÃO COM O CONCEITO DE PERDA PATRIMONIAL EFETIVA

Foi necessário um período de maturação para que os problemas decorrentes da interpretação proposta pela corrente doutrinária acima citada emergissem. Inicialmente, a literalidade da lei parecia dispensar maiores reflexões hermenêuticas. No entanto, as falhas

do raciocínio jurídico contestado surgiram quando a aplicação prática dessa pseudointerpretação gramatical evidenciou contradições com outros dispositivos incorporados pela Lei n.º 14.230/2021 à Lei n.º 8.429/92, que expressavam sentido diverso.

O Tribunal de Justiça de São Paulo, inclusive, abordou essa questão, ainda que em caráter *obiter dictum*, ao reconhecer a controvérsia interpretativa, justificando, assim, a negativa de provimento a uma ação rescisória. Veja-se:

AÇÃO RESCISÓRIA Ação civil pública. Improbidade administrativa. Pedido improcedente reformado em grau recursal. Acórdão rescindendo que condenou o autor nos termos do artigo 10, VIII, da Lei nº 8.429/92. Adoção do entendimento de que o dano ao erário é presumido. Violação manifesta da norma jurídica. Art. 966, V, do CPC. *Inocorrência. Interpretação da legislação promovida pelos julgadores que não se presta a dar fundamento à desconstituição do julgado. Texto legal de aplicação controvertida.* Ação rescisória que não pode ser manejada para se obter juízo de retratação. Aplicação da Súmula 343 do STF – Precedentes. Impossibilidade de indeferimento da inicial diante da necessidade de ingresso no mérito do pedido. Improcedência da ação, rejeitada a matéria preliminar. (TJSP. Ação Rescisória nº 2108661-39.2023.8.26.0000. Rel. Des. Maria Olivia Alves. Julgamento em 09/02/2024) (destaque nosso).

Irreparável o alerta acima destacado. Ao aprofundar a análise do art. 10, *caput*, da LIA, percebe-se que sua interpretação literal diverge daquela sustentada pela doutrina dominante, invalidando os fundamentos dessa corrente teórica. Em suma, como bem destacado pelo TJSP, a lei não é tão literal quanto se quer fazer crer.

Partindo do primeiro pilar da tese em discussão, reconhece-se que o legislador reformista pretendia eliminar a presunção de dano na improbidade administrativa, conclusão essa extraída do contexto da votação da Lei n.º 14.230/21 no Congresso Nacional. Além disso, é indiscutível que a LIA emprega os termos “perda patrimonial” e “efetiva” em seu art. 10, conforme se verifica na leitura do dispositivo.

Contudo, a confusão central da doutrina prevalente reside na interpretação equivocada da expressão “perda patrimonial efetiva”, que não se confunde com o conceito amplo de dano ao erário, mas representa apenas uma de suas modalidades. Ademais, inexiste fundamento legal que sustente uma abordagem econômico-mercadológica desse conceito. Pelo contrário, os artigos 10, §1º, 12 e 21 da LIA sugerem que a “perda patrimonial efetiva” deve ser compreendida sob a ótica contábil.

Para fins da releitura proposta, primeiramente, é importante atentar-se para a dicção do art. 10, *caput*, da LIA, que prevê como ato de improbidade que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial (1), desvio (2), apropriação (3), malbaratamento (4) ou dilapidação (5) de bens ou haveres de entes públicos. Como se afere facilmente pela enumeração promovida, a “perda patrimonial efetiva” espelha apenas uma das cinco modalidades diferentes de situações que podem “causar dano ao erário” apto a configurar ato de improbidade administrativa.

Por certo, a exigência de uma efetiva demonstração da ocorrência de qualquer desses cinco cenários revela o desejo do legislador de afastar a figura do dano presumido. Todavia, o conteúdo semântico expresso pelos termos que denotam cada uma das modalidades típicas indica que o legislador reformista manteve a conformação do ato de improbidade em cenários nos quais a “efetividade” não pressupõe eventual “redução patrimonial”, uma vez que a natureza da situação tipificada não demanda a ocorrência de um resultado naturalístico deste jaez.

Em outras palavras, tem-se que o art. 10, *caput*, da LIA, prevê cinco cenários capazes de, em tese, perfazer um ato de improbidade causador de dano ao erário. Essas cinco possibilidades fáticas, a depender do sentido expresso por seus próprios e literais termos, podem exigir, ou não, para a sua configura-

ção, eventual diminuição no patrimônio do ente público lesado. Perda (déficit), apropriação (assentoramento) e dilapidação (desperdício) exprimem a ideia de decréscimo patrimonial, de modo que o perfezimento dessas modalidades depende da prova da ocorrência desse resultado. Por outro lado, desvio (desencaminhamento) e malbaratamento (mal uso, uso incorreto) não denotam necessariamente esse mesmo sentido.

Significa que a configuração da conduta ímpresa nessas modalidades poderia se dar por meio de comportamentos que não produzem a diminuição patrimonial como resultado, a exemplo do emprego irregular de verbas públicas, na hipótese de desvio, ou de desrespeito às normas orçamentárias relativas aos gastos públicos, no caso do malbaratamento<sup>5</sup>. Fato é que o ato de improbidade causador de “dano efetivo” ao erário não se resume à categoria da perda patrimonial, podendo ocorrer por outras quatro modalidades.

A título de exemplo, a utilização de verbas do FUNDEB para reformar uma praça, deixando alunos sem monitoria escolar por falta de contratação de profissionais, configuraria desvio efetivo de verbas públicas (desvio de finalidade) nos termos do art. 10 da LIA. Nesse caso, o dano ao erário ocorreria na modalidade de desvio, exigindo novos aportes financeiros para suprir a política pública prejudicada, sem que fosse possível se falar em “perda patrimonial” sob o aspecto econômico-mercadológico, como se pretende ter por necessário.

Outro aspecto da análise ora proposta reside na correta compreensão do termo “perda patrimonial efetiva”. Não há qualquer razão semântica ou técnica para se presumir que esse conceito envolveria parâmetros econômico-mercadológicos, como a comprovação de preços abusivos ou inexecução contratual. Por isso, deve-se buscar exegese diversa, especialmente uma que envolva conceitos de contabilidade pública – o ramo do conhecimento dentro do qual se navega.

<sup>5</sup> Resta evidente aqui a opção político-legislativa de se criar figuras de dano ao erário “por equiparação”, o que não se confunde com “dano presumido” ou dano *in re ipsa*.

No contexto da contabilidade pública, uma “perda patrimonial efetiva” ocorre sempre que há redução no valor de um ativo ou aumento do passivo sem um benefício correspondente. Esse fenômeno pode decorrer de pagamentos indevidos, desvios de recursos, má gestão ou outras práticas ilícitas que impactem negativamente o patrimônio público. Neste cenário, sempre que, em virtude de uma ação ou omissão dolosa, o poder público vier a efetuar um pagamento ao particular oriundo de uma contratação ilícita na origem, estar-se-á diante de uma “redução injustificada nos recursos públicos” e, portanto, de uma “perda patrimonial efetiva”, a qual estampa ato de improbidade administrativa causador de dano ao erário.

Os artigos 10, §1º, 12 e 21 da LIA reforçam essa tese, ao preverem a possibilidade de aplicação de sanções mesmo sem a imposição de ressarcimento, evidenciando que a “perda patrimonial efetiva” de cunho econômico-mercadológico não é um requisito absoluto para a caracterização da improbidade administrativa. *In verbis*:

Art. 10 (...)

§ 1º Nos casos em que a inobservância de formalidades legais ou regulamentares não implicar perda patrimonial efetiva, não ocorrerá imposição de ressarcimento, vedado o enriquecimento sem causa das entidades referidas no art. 1º desta Lei.

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (...)

Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento e às condutas previstas no art. 10 desta Lei; (...)

Como se observa, coexistem outros dispositivos tão literais quanto o art. 10, que, além de não dialogarem entre si, ainda estabelecem, de modo expresso, a possibilidade de

imposição de sanções não-penais (administrativas) na hipótese do cometimento de um ato de improbidade que não implicar “perda patrimonial efetiva”. Isso confirma a tese de que a “perda patrimonial efetiva” representa, tão somente, uma das modalidades de ato de improbidade causador de dano ao erário.

Além disso, tendo por base critérios de contabilidade pública, é possível afirmar que a elementar “perda patrimonial efetiva” estará preenchida sempre que houver uma redução injustificada no volume de recursos públicos, fenômeno esse que ocorrerá, por exemplo, em todas as hipóteses de contratações fraudulentas, ainda que qualificadas por um dispêndio financeiro compatível com práticas de mercado, independente de eventual sobre-preço ou superfaturamento.

Conclui-se, assim, que a expressão perda patrimonial, enquanto espécie de ato ímparo que causa dano ao erário, deve ser lida como uma modificação no acervo patrimonial pertencente ao ente público, assim entendido como seu conjunto de bens, verbas e haveres. Regularmente constatada essa modificação do patrimônio do ente público, caracterizada pelo dispêndio de recursos financeiros em decorrência de contrato ilícito em sua origem, ainda que tenha ocorrido uma contrapartida em favor da Administração Pública, estará caracterizado o ato ímparo, bem como a obrigação de ressarcir o erário, restringindo-se a discussão, apenas, ao *quantum* desse ressarcimento e às sanções aplicáveis.

#### 4. A CONVENÇÃO DE MÉRIDA E A OPOSIÇÃO AO DANO COM ELEMENTAR DE TIPOS DEFINIDORES DE CONDUTAS CORRUPTAS (ÍMPROBAS)

A Convenção de Mérida, promulgada pelo Decreto n.º 5.687 de 2006, mencionada expressamente pelo legislador reformista no bojo da Lei n.º 14.230/21, consiste em um tratado internacional em matéria de combate à corrupção em todas as esferas do Direito.

Apesar de sua ampla aplicabilidade, a análise do documento revela uma distinção clara

entre ilícitos cíveis e penais<sup>6</sup>. Essa diferenciação aparece desde o preâmbulo, que separa expressamente os procedimentos de responsabilização nas esferas cível e penal, até o artigo 43, que estabelece padrões próprios de cooperação internacional para crimes e infrações civis ou administrativas. Dessa forma, é evidente que a Convenção de Mérida não se restringe à esfera criminal, abrangendo o combate à corrupção de forma mais ampla.

Para reforçar essa constatação, é preciso recordar que o tratado utiliza expressões variadas conforme o fenômeno jurídico abordado. Em diversos trechos, o documento emprega o termo genérico “*offenses*” (infrações), enquanto, ao tratar especificamente de crimes, utiliza “*criminal offenses*” (infrações penais). Comparando-se a redação original dos artigos 13, 15, 16, 17, 18, 23, 25, 26, 27, 28 e 29, nota-se a clara separação entre os ilícitos de maneira geral daquelas infrações de cunho puramente criminal<sup>7</sup>.

Contudo, o legislador brasileiro, ao promulgar os termos da Convenção de Mérida e introduzir a norma no ordenamento jurídico pátrio, com o devido respeito, não distinguiu adequadamente esses termos, empregando o vocábulo “delito” para ambas as situações. Dessa maneira, o Decreto n.º 5.687/2006 diverge da versão original da Convenção de Mérida, ao traduzir “*offense*” (infração) como “delito”, uma confusão terminológica que deve ser afastada pelo intérprete, para garantir a harmonia do sistema jurídico, impondo sua análise à luz da versão em inglês do documento.

6 Como forma de evitar discussões desnecessárias, anote-se que a Convenção de Mérida, apesar do nome, não versa exclusivamente acerca das condutas típicas insculpidas nos artigos 317 e 333 do Código Penal e de seus corolários cíveis. Pelo contrário, uma leitura dos artigos 15 a 25 desse tratado revela que ele normatiza diversos comportamentos reprováveis relacionados à malversação de recursos públicos e a desvios de conduta de agentes estatais e particulares. Assim, percebe-se que comportamentos como o tráfico de influência, o abuso de funções, o enriquecimento ilícito, a lavagem de dinheiro, a obstrução da Justiça, o peculato, dentre outros, constituem objeto de normatização pela convenção, apesar de não configurarem atos de corrupção propriamente ditos. Isso significa que, com efeito, a Convenção de Mérida não representa um acordo internacional em matéria de corrupção, mas uma grande iniciativa mundial de combate a atos que, direta ou indiretamente, afrontam o valor da probidade administrativa.

7 Para confirmar o que ora se aduz, compare-se os seguintes dispositivos normativos, em sua versão original:

“Article 15. Bribery of national public officials. Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as *criminal offences*, when committed intentionally:

Article 16. Bribery of foreign public officials and officials of public international organizations 1. Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as a *criminal offence*”

“Article 26. Liability of legal persons 1. Each State Party shall adopt such measures as may be necessary, consistent with its legal principles, to establish the liability of legal persons for participation in the *offences* established in accordance with this Convention”.

Article 28. Knowledge, intent and purpose as elements of an offence. Knowledge, intent or purpose required as an element of an *offence* established in accordance with this Convention may be inferred from objective factual circumstances”. (destaque nosso).

8 Não se desconhece que, por vezes, a expressão “*offence*” é vergada para se referir a infrações de natureza penal. Todavia, em um contexto no qual o próprio tratado internacional aduz combater a corrupção em todos os níveis, trabalha separadamente com conceitos de responsabilização penal, administrativa e civil, além de

Esse erro técnico gerou impactos práticos na interpretação da norma, criando a falsa impressão de que a Convenção visaria exclusivamente à repressão criminal. No entanto, como exposto, o tratado versa sobre a corrupção e a improbidade administrativa nas mais variadas esferas de responsabilidade<sup>8</sup>.

Dessa forma, é necessário diferenciar os momentos em que a Convenção aborda a corrupção de forma ampla daqueles em que trata especificamente de seus aspectos criminais. Essa distinção permite definir o tratamento mínimo que deve ser adotado pelos países signatários na tipificação dos atos de corrupção.

O presente estudo concentra-se nos artigos 3º e 65 da Convenção, que estabelecem diretrizes gerais para o tratamento jurídico da corrupção. O artigo 3º, em sua versão original em inglês, determina que, salvo disposição em contrário pela própria Convenção, não será necessário que as infrações – genericamente consideradas – nella enunciadas produzam dano ou prejuízo patrimonial ao Estado.

Note-se que, de acordo com o pacto internacional firmado pelo Brasil, em tradução direta, as infrações penais, cíveis e administrativas que corresponderem a comportamentos tidos como corruptos não deverão demandar, como pressuposto para o seu perfazimento, resultado naturalístico, qual seja o dano ou prejuízo patrimonial ao Estado. Em outras palavras, a Convenção estabelece que os países signatários não devem exigir a comprovação de prejuízo ao erário como condição para a configuração de ilícitos em matéria de corrupção ou improbidade administrativa.

Complementando essa ideia, o artigo 65 da Convenção reforça que os Estados signatários podem adotar medidas mais rigorosas do que as previstas no tratado para prevenir a corrupção. Ou seja, a Convenção estabelece um patamar mínimo de combate à corrupção, sem impedir que os países adotem normas mais severas.

A conclusão é inequívoca: a Convenção de Mérida obriga os signatários a adotarem um modelo normativo mínimo de combate à corrupção. Os Estados Parte não possuem a prerrogativa de suavizar as regras de responsabilização de pessoas físicas ou jurídicas envolvidas com corrupção, sob pena de afronta ao tratado. Apenas é permitida a adoção de tratamento mais rigoroso. Dessa forma, manter a interpretação ainda prevalente na doutrina, que exige prejuízo patrimonial efetivo para configurar a improbidade administrativa prevista art. 10, caput, da LIA, ultrapassa indevidamente os limites estabelecidos pela Convenção.

Como se sabe, os tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil possuem status normativo supralegal, ou seja, abaixo da Constituição da República, porém acima da legislação interna. É exatamente esse o *status* da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, conhecida como Convenção de Mérida, por tratar-se de um ato internacional de Direitos Humanos (BRASIL, 2013).

A corroborar esse entendimento, faz-se necessário ponderar que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos já se manifestou no sentido de que a corrupção e a improbidade administrativa representam violações aos direitos humanos. O cidadão possui o direito fundamental a um governo probó, como bem informa a própria Comissão Interamericana de Direitos Humanos:

Dado la naturaleza estructural del fenómeno de la corrupción en la región, la Comisión

mencionar reiteradamente a expressão “*criminal offence*” quando pertinente, resta claro que a o uso isolado da palavra “*offence*” demonstra o intuito de generalizar a aplicabilidade de determinado instituto ou dispositivo a todas as searas do Direito.

9 Em 2017, a CIDH publicou a Resolução nº 01/17 sobre os Direitos Humanos e a Luta Contra a Impunidade e a Corrupção, em que afirmou que a luta contra a corrupção está indissociavelmente ligada ao exercício dos direitos humanos, concluindo que o estabelecimento de mecanismos efetivos para erradicar a corrupção é uma obrigação urgente e necessária para a garantia dos direitos humanos. No ano seguinte, a Comissão destacou que a corrupção tem um impacto grave no gozo e exercício de direitos humanos por parte de grupos historicamente discriminados, tais como as pessoas em situação de pobreza, mulheres, povos indígenas e afro-descendentes (Resolução nº 01/18, sobre Corrupção e Direitos Humanos). Em 2019, em seu Relatório Anual, no anexo Corrupção e direitos Humanos: standards interamericanos, a CIDH consolidou seu entendimento de que “a corrupção produz impacto diferenciado no gozo e no exercício dos direitos humanos, em especial no que se refere a grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade ou de discriminação histórica. Em particular, a corrupção afeta as pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema, uma vez que, devido à sua condição de vulnerabilidade, sofrem de forma agravada as consequências desse fenômeno”.

considera que sus impactos son profundos y diferenciados. Por un lado, los actos de corrupción pueden configurar violaciones de derechos humanos; y por otro lado, las distintas manifestaciones del fenómeno de la corrupción pueden afectar el goce y ejercicio de los derechos humanos.

Un primer grupo de situaciones que preocupa a la Comisión corresponde a aquellas en que mediante actos de corrupción se incumplen directamente las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. Puede configurarse una violación de derechos humanos y con ello la responsabilidad internacional, cuando un acto o situación de corrupción constituye o motiva un incumplimiento a una obligación internacional y dicho ilícito es atribuible al Estado. De conformidad con los principios del derecho internacional de los derechos humanos, el Estado tiene la obligación de reparar a las víctimas por las violaciones de derechos humanos cometidas en su perjuicio.

Una segunda dimensión que es necesario clarificar es la relación contextual entre el fenómeno de corrupción y las violaciones de derechos humanos, esto es, las distintas formas en que se presenta la corrupción en la región y su vínculo con distintos tipos de violaciones de derechos humanos. Es claro que no sólo la corrupción viola derechos humanos, sino que se debe prestar atención a la forma en que diversos contextos de corrupción facilitan y/o fomentan la vulneración de derechos humanos. Lo anterior es relevante en la determinación de las medidas adecuadas que deben adoptar los Estados para erradicar la corrupción en la región (CIDH, 2019, p. 59).

Nesse sentido, há diversos pronunciamentos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)<sup>9</sup>, além de decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Ramírez Escobar e outros vs. Guatemala, julgado em 9 de março de 2018), na qual reconheceu a relação direta entre o efetivo combate à improbidade e a proteção de direitos humanos. A decisão destacou que “*a corrupção não só lesa os direitos dos particulares individual-*

*mente afetados, mas repercute negativamente em toda a sociedade, na medida em que rebaixa a confiança da população no governo e, com o tempo, na ordem democrática e no Estado de Direito*<sup>10</sup> (tradução nossa).

Assim, tendo em vista que a Convenção de Mérida é um ato internacional de Direitos Humanos assinado pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003, aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n.º 348/2005, ratificado pelo Governo Brasileiro em 15 de junho de 2005 e promulgado pelo Decreto Presidencial n.º 5.687/2006, necessário é o reconhecimento de seu *status supralegal*. Todo o ordenamento jurídico brasileiro relacionado ao tema deve estar em conformidade com seus preceitos.

Diante dessas constatações, restringir o conceito de dano ao erário à “perda patrimonial efetiva”, baseada apenas em práticas de mercado abusivas ou descumprimento contratual, implicaria não apenas uma contradição interna, como salientado anteriormente, mas também uma violação aos ditames da Convenção de Mérida.

A exegese ora proposta, neste contexto, novamente se revela mais adequada à hipótese, visto que, ao reforçar a subsistência de figuras típicas que independem da aferição de prejuízo sob uma perspectiva mercadológica, se reaproxima das balizas estabelecidas no art. 3º daquele tratado. Dito de outro modo, ao reconhecer que o prejuízo econômico-mercadológico ao erário não integra o tipo do art. 10 da LIA, ter-se-á uma reconciliação entre o conteúdo da lei e a diretriz de evitamento de consagração de ilícitos materiais exposta na Convenção de Mérida.

## 5. DOS PARÂMETROS PARA O RESSARCIMENTO DO DANO AO ERÁRIO

Definido o ato ímparo e contextualizada a expressão “perda patrimonial efetiva” como variação patrimonial, subsistiria, tão

somente, a necessidade de elaboração de parâmetros para a definição do montante a ser eventualmente ressarcido em face da constatação da prática ilícita.

Pelo raciocínio ora desenvolvido, ter-se-ia a impressão de que todo o valor despendido pelo ente público em virtude da prática de um ato ímparo seria passível de ressarcimento. Todavia, trata-se de uma impressão equivocada, tendo em vista que o art. 10, §1º, da LIA, veda o enriquecimento ilícito dos entes públicos, algo que sabidamente ocorreria na hipótese.

Com isso, o dano ao erário apto a ser ressarcido corresponderia ao lucro auferido pelo particular com a contratação irregular. Trata-se, da aplicação da teoria do “produto bruto mitigado”, que possui ampla aceitação doutrinária e jurisprudencial.

À luz da teoria do produto bruto mitigado, do valor total pago pelo contratante ao contratado, deve-se descontar o custo comprovado ou estimado, limitado ao custo de mercado, que a empresa teve para executar o empreendimento, e a diferença entre esses dois valores é o que deve ser ressarcido ao poder público pela empresa executora. Por esse método, tanto se evita o indesejado enriquecimento ilícito da Administração, quanto se desestimulam comportamentos ilícitos das empresas licitantes e contratadas, que passarão a adotar maiores cautelas com o receio de sofrerem sanções que sejam desabonadoras e gravosas ao seu patrimônio (Weiblen, Di Sena Júnior e Pargendler, 2020, p. 47/48).

Sobre o tema, já decidiu o Tribunal de Contas da União que:

A teoria do produto bruto mitigado busca atender ao princípio que proíbe o enriquecimento ilícito da Administração, bem como do contratado que não pode enriquecer com o lucro do ilícito, sem olvidar, porém, que o poder público deve agir de forma severa em relação aos infratores que causem lesões aos cofres estatais por atos ilícitos. Por essa teoria, a contratada teria direito de receber como indenização os custos reais por ela suportados para cumprir as obrigações con-

10 [...] “la corrupción no solo afecta los derechos de los particulares individualmente afectados, sino que repercute negativamente en toda la sociedad, en la medida en que ‘se resquebraja la confianza de la población en el gobierno y, con el tiempo, en el orden democrático y el estado de derecho’”.

tratuais até a declaração de nulidade do contrato, mas apenas estes custos. Dessa forma, o lucro ou remuneração por ela obtido em função do exercício de sua atividade não seria passível de ressarcimento pela Administração, muito menos o sobrepreço existente no contrato (TCU, Acórdão 130/2019, rel. Raimundo Carreiro, Sessão: 30/01/2019).

A devolução dos lucros ao erário não provoca qualquer enriquecimento da Administração Pública, mas sim impede o enriquecimento indevido do contratado, cujo ajuste contratual está contaminado pela improbidade administrativa. Ao participar de uma contratação ilegal, que não poderia ter sido concretizada, o particular não pode auferir lucros, sob pena de se aproveitar da sua própria torpeza.

Deve ser aplicado, analogicamente, o mesmo raciocínio utilizado quanto ao possuidor de má-fé em relação aos frutos, previsto no art. 1.216, parte final, do Código Civil de 2002, que assevera:

Art. 1.216. O possuidor de má-fé responde por todos os frutos colhidos e percebidos, bem como pelos que, por culpa sua, deixou de perceber, desde o momento em que se constituiu de má-fé; tem direito às despesas da produção e custeio.

Com efeito, o lucro pretendido pelo contratado não deixa de ser espécie de fruto civil do dinheiro aplicado para a execução do contrato, o que, guardadas as devidas proporções, autoriza a aplicação do mesmo raciocínio. Assim, reconhecida a nulidade do contrato em virtude da prática de atos de improbidade, a contratada deve devolver parte dos valores recebidos, ao menos à razão direta do montante correspondente aos lucros auferidos.

## 6. CONCLUSÃO

O presente estudo evidenciou que a interpretação do dano ao erário pautada na mera aferição de prejuízo de natureza econômico-mercadológico não reflete o real alcance dos dispositivos da Lei n.º 8.429/92, com redação dada pela Lei n.º 14.230/2021, tendo em vista que a interpretação restritiva esvazia o conteúdo normativo e compromete

te a eficácia das medidas de combate à improbidade administrativa.

O art. 10, *caput*, da LIA, prevê cinco cenarios capazes de, em tese, perfazer um ato de improbidade causador de dano ao erário, sendo certo que, especialmente nas modalidades desvio (desencaminhamento) e malbaratamento (mal uso, uso incorreto), não há necessidade de demonstração de perda patrimonial do ente público lesado.

Por sua vez, o conceito de “perda patrimonial efetiva” merece ser contextualizado na perspectiva contábil e da Administração Pública e não na mercadológica, pois deve ser entendido como qualquer movimentação patrimonial injustificada do ente público, o que inclui aquela causada a partir de uma despesa decorrente de uma conduta dolosa fraudulenta na origem.

Tomando-se em conta o disposto no art. 3º da Convenção de Mérida, a interpretação proposta também busca preservar a coerência da Lei de Improbidade Administrativa com os parâmetros de tal tratado internacional, promovendo, assim, uma proteção mais robusta do patrimônio público e a efetiva responsabilização dos agentes ímparobos, além de aprimorar os mecanismos de combate à corrupção.

Por fim, compatibilizando a necessidade de recomposição do erário por valores indevidamente gastos ou auferidos com a vedação ao enriquecimento sem causa da administração (ambos consagrados na legislação de regência), mostra-se possível a busca do ressarcimento pelos contratados (beneficiários dos pagamentos ilícitos) dos montantes imputáveis (comprovada ou estimadamente) a título de lucro, resguardando-lhes, tão somente, os valores decorrentes dos custos dos bens ou serviços fornecidos.

## REFERÊNCIAS

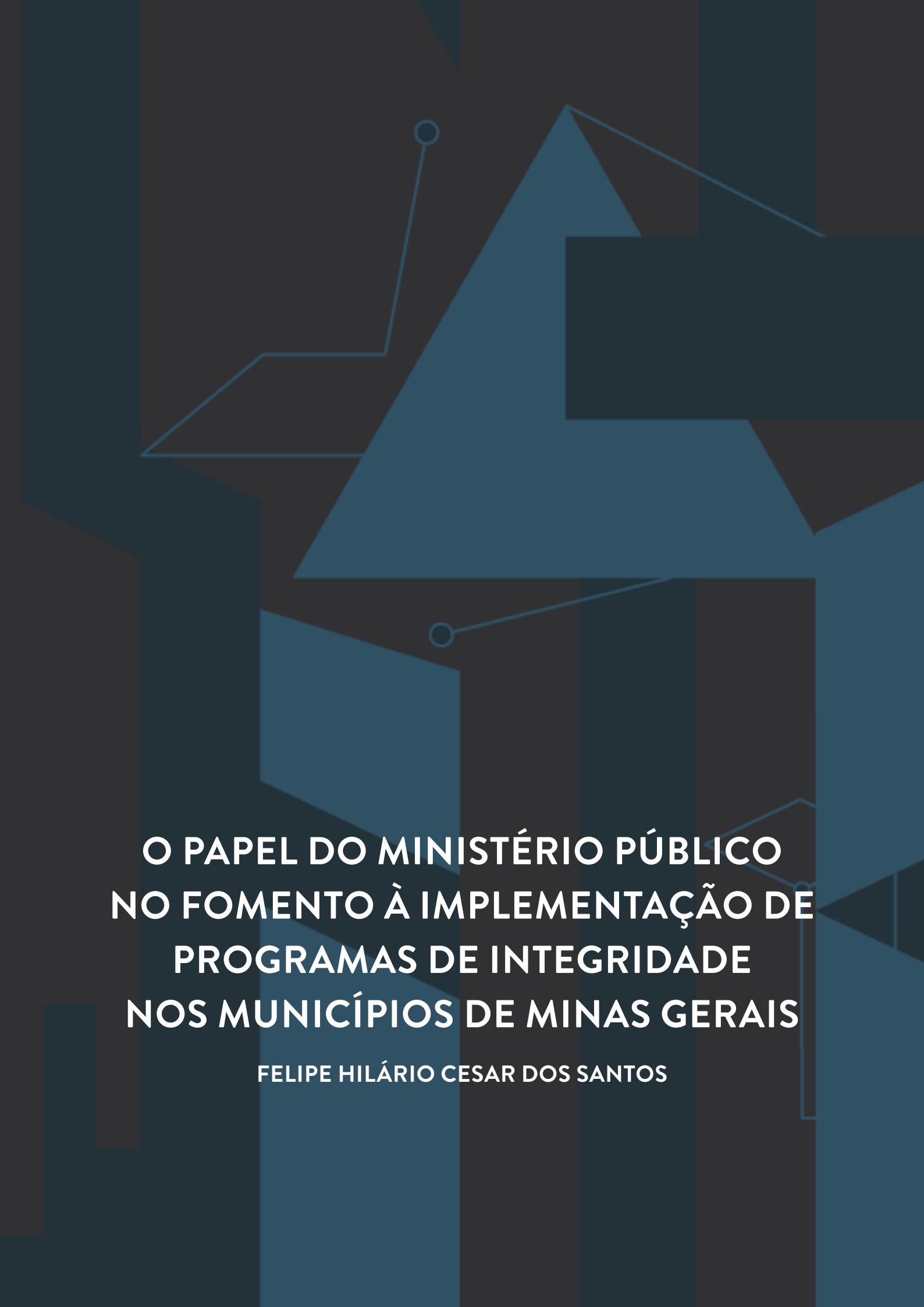
BRASIL. Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm). Acesso em: 15 fev. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Direitos Humanos**. Atos Internacionais e Normas Correlatas. 4a ed. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508144/000992124.pdf>. Acesso em 15 fev. 2025.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos: **Corrupción y derechos humanos**: Estándares interamericanos: Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 6 de diciembre de 2019/ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDHES.pdf>. Acesso em 15 fev. 2025.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. OLIVEIRA; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à reforma da lei de improbidade administrativa**: Lei 14.230, de 25.10.2021 – comentada artigo por artigo. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

WEIBLEN, Fabrício Pinto; SENA JÚNIOR, Roberto Di; PARGENDLER, Vitor Silveira: **A teoria do produto bruto mitigado como alternativa para o resarcimento de danos ao erário nas fraudes em contratações públicas**. In: Atuação - Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense. Florianópolis, v. 15, n. 32, p. 47-78, jun-nov. 2020. Disponível em <https://seer.mpsc.mp.br/index.php/atuacao/article/view/136/52>. Acesso em 26 fev. 2025.



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

FELIPE HILÁRIO CESAR DOS SANTOS

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

**FELIPE HILÁRIO CESAR DOS SANTOS<sup>1</sup>**  
ESTAGIÁRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

## 1. INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

## 2. PROGRAMAS DE INTEGRIDADE E GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

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

### 2.1. FUNDAMENTOS DO *COMPLIANCE* NO SETOR PÚBLICO

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

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

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

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

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

- a) Comprometimento da Alta Administração: O apoio visível e inequívoco dos dirigentes máximos, prefeitos, secretários e presidentes de autarquias é a condição fundamental para o sucesso do programa. Esse “tom que vem do topo” (*tone from the top*) demonstra o compromisso real com a ética e a legalidade, fomentando uma cultura de integridade que se dissemina por toda a organização (CGE, 2018, p. 12);
- b) Análise e Gestão de Riscos: Consiste no processo sistemático de identificar, avaliar e tratar os riscos que podem comprometer os objetivos institucionais, incluindo a ocorrência de atos de corrupção. A gestão de riscos permite que os controles internos sejam direcionados de forma inteligente para as áreas mais vulneráveis da administração municipal (CGE, 2018, p. 54);
- c) Controles Internos, Políticas e Procedimentos: Refere-se à formalização de regras claras e procedimentos que devem ser seguidos por todos os servidores. O principal instrumento aqui é a elaboração de um Código de Ética e Conduta, que serve de guia para dilemas práticos, abordando temas como conflito de interesses, nepotismo e o recebimento de presentes e hospitalidades (CGE, 2018, p. 91);
- d) Canais de Denúncia e Medidas Disciplinares: A existência de canais seguros e confidenciais para o reporte de irregularidades, com a devida proteção ao denunciante de boa-fé, é vital para a detecção de ilícitos. A apuração rigorosa e a aplicação de sanções disciplinares justas reforçam a seriedade e a efetividade do programa (CGE, 2018, p. 97).

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

### 2.2. A OBRIGATORIEDADE E OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO NOS MUNICÍPIOS

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

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

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

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

### 3. O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INDUTOR DE POLÍTICAS DE INTEGRIDADE

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

#### 3.1. A EVOLUÇÃO DO PERfil INSTITUCIONAL: DO REATIVO AO RESOLUTIVO

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

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

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

#### 3.2. INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO DO MPMG

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

##### 4.1. DIAGNÓSTICO DOS PRINCIPAIS ENTRAVES

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

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

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

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

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

#### 4.2. PROPOSTA DE ESTRATÉGIAS PARA O MPMG

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

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

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

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

### 5. CONCLUSÃO

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

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

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

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

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

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, Fellipe Roney de Carvalho. **Compliance e anticorrupção: aperfeiçoamentos legais para eficiência dos incentivos à adoção de medidas e programas de integridade empresarial no Brasil.** 2019. 103 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Escola de Direito de Brasília, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras provisões. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jun. 1992.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

COMIOTTO, Maria Eduarda. **O compliance aplicado ao direito penal brasileiro: com ênfase na lei de lavagem de dinheiro e na lei anticorrupção.** 2020. 27 f. Artigo (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. **Plano de Integridade.** 1. ed. Belo Horizonte: CGE-MG, 2018.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 48.419, de 16 de maio de 2022.** Institui a Política Mineira de Promoção da Integridade e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 17 mai. 2022.

PRADO, Luiz Regis. **Tratado de Direito Penal Brasileiro: Parte Geral.** 6. ed. Londrina: Thoth, 2024.

SANTOS, Felipe Hilário Cesar dos. **Compliance como Excludente de Culpabilidade Penal da Empresa:** análise à luz do Direito Penal Econômico. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2020.

SANTOS, Mathias Oliveira Campos. Delitos de organização e criminalidade empresarial. In: ROCHA, Fernando A. N. Galvão da (org.). **Estudos de Compliance Criminal.** Porto Alegre: Editora Fi, 2020. p. 26-48.

WEIBLEN, Fabrício Pinto. Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica: aplicabilidade e função no direito português, à luz do direito comparado. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 88, p. 121-164, abr./jun. 2023.



# GOVERNANÇA, DADOS E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: PERSPECTIVAS E DESAFIOS NO MPMG

FERNANDO ROGÉRIO SILVA



# GOVERNANÇA, DADOS E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: PERSPECTIVAS E DESAFIOS NO MPMG

FERNANDO ROGÉRIO SILVA<sup>1</sup>

SERVIDOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

## 1. INTRODUÇÃO

A governança das contratações públicas representa um mecanismo essencial para garantir a aplicação eficiente, transparente e íntegra dos recursos públicos, princípios constitucionais basilares do Direito Administrativo, conforme disciplina o art. 37, *caput*, da Constituição Federal<sup>2</sup>. As instituições públicas, especialmente os órgãos de controle e fiscalização, como o Ministério Público, têm papel estratégico na promoção e na fiscalização dessas práticas, sendo essenciais para assegurar o cumprimento das normas e para proteger o interesse público. Neste cenário, a governança fundamentada na gestão efetiva dos dados torna-se ferramenta imprescindível para fortalecer a governança nas contratações públicas.

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), por meio da Diretoria de Gestão de Compras e Licitações (DGCL), vem se estruturando para aprimorar suas práticas de governança, alinhando-se às diretrizes do seu Plano Estratégico e às exigências da legislação vigente. Este artigo propõe um estudo que utiliza o Modelo de Maturidade de Dados (MMD), desenvolvido pela Administração Pública Federal, adaptado às especificidades do setor de compras e licitações do MPMG. O objetivo é avaliar o nível de maturidade em dados da DGCL, identificar os progressos e as áreas que necessitam de aprimoramento.

As iniciativas do MPMG para disseminar a cultura de governança e gestão orientadas para resultados, expressas em seu Plano Es-

tratégico, refletem diretamente na gestão das contratações. A avaliação da maturidade dos dados, por meio do MMD, visa diagnosticar a situação atual e propor ações estratégicas, de modo a contribuir para a melhoria contínua dos processos. Dessa forma, busca-se não apenas aperfeiçoar aspectos administrativos, mas também reforçar o papel do Ministério Público na efetividade dos direitos previstos na Constituição Federal.

Assim, o artigo articula os conceitos de Governança, Gestão de Dados e Gestão Estratégica, mostrando como a junção dessas dimensões pode aprimorar a eficiência das contratações públicas, estreitando a relação entre controle institucional e princípios do Direito Administrativo moderno.

Nessa perspectiva, inicialmente este artigo aborda os fundamentos da governança pública, a partir da apresentação de conceitos e diretrizes, considerando as orientações do Tribunal de Contas da União (TCU) e a legislação vigente, como a nova Lei de Licitações. Tal seção evidencia a necessidade de mecanismos sólidos e integrados de liderança, controle e monitoramento para assegurar a efetividade das políticas públicas e o cumprimento do interesse coletivo.

Na sequência, o artigo explora o papel estratégico do Ministério Público na governança dos dados e das contratações, contextualizando a Política Nacional do Ministério Público Digital e o Planejamento Estratégico do MPMG como marcos orientadores. Nesse

1 Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Especialista em Administração Pública pela Faculdade Integrada Instituto Souza. Oficial do MPMG, lotado na Divisão de Compras da Diretoria de Gestão de Compras e Licitações (DGCL).

2 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

sentido, há destaque para a importância da inovação tecnológica, da colaboração institucional e da cultura orientada para resultados como bases para a modernização e a eficiência da gestão pública.

Em seguida, o artigo detalha a estrutura institucional e as competências da DGCL no planejamento, gestão e controle dos processos de compra e contratação, reforçando sua função central no fortalecimento da governança das contratações.

Além disso, esta pesquisa dedica uma seção à apresentação do Modelo de Maturidade de Dados (MMD), sua metodologia, dimensões e aplicação na avaliação da capacidade institucional para gerenciar dados estratégicos. Essa parte oferece um referencial metodológico fundamental para compreender os critérios de avaliação e o aporte para o desenvolvimento das práticas de governança.

Por fim, apresenta-se o diagnóstico detalhado da maturidade em dados da DGCL, resultado da aplicação do MMD, apontando avanços, desafios e oportunidades em cada dimensão analisada. O resultado da avaliação pode orientar a formulação de planos de ação para contribuir no aprimoramento contínuo da governança de dados e, consequentemente, da gestão das contratações públicas no âmbito do MPMG.

## 2. FUNDAMENTOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA

O conceito de governança pública definido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) reforça a importância dos mecanismos de liderança, estratégia e controle aplicados para

avaliar, direcionar e monitorar a gestão, garantindo a condução eficiente das políticas públicas e a prestação de serviços que atendam às necessidades da sociedade (Brasil, 2020, p. 36). Essa definição é essencial para este artigo, pois evidencia que a governança das contratações públicas e a gestão estratégica de dados devem incorporar esses mecanismos, visando assegurar eficiência e efetividade. Nesse sentido, o uso de práticas sólidas de governança é indispensável para que as contratações públicas sejam conduzidas com responsabilidade, planejamento integrado e controle adequado, resultando em uma administração pública mais eficiente e comprometida com o interesse público.

No âmbito da governança pública, o TCU destaca diretrizes<sup>3</sup> essenciais para aprimorá-la, as quais reforçam a necessidade de desenvolvimento contínuo da capacidade organizacional. Essas orientações abrangem a gestão eficaz e eficiente dos recursos, incluindo orçamento, pessoal, contratações, tecnologia e segurança da informação, premissas fundamentais para a sustentabilidade e a qualidade da gestão pública. Além disso, o TCU enfatiza a importância de processos decisórios fundamentados em evidências e orientados por análise de riscos, pautados pela equidade e pelo compromisso com o interesse público (Brasil, 2020, p. 48-49).

A adoção dessas diretrizes no MPMG pode contribuir para fortalecer a gestão estratégica da informação e do conhecimento, garantindo que a tomada de decisões seja embasada em dados confiáveis, para maior efetividade das ações administrativas. Assim, a governança alinhada às orientações do TCU pode viabilizar

3 De acordo com o TCU, as diretrizes para a boa governança são as seguintes: "a) definir formalmente e comunicar claramente os papéis e responsabilidades das instâncias internas e de apoio à governança, e assegurar que sejam desempenhados de forma efetiva; b) estabelecer processos decisórios transparentes, baseados em evidências e orientados a riscos, motivados pela equidade e pelo compromisso de atender ao interesse público; c) promover valores de integridade e implementar elevados padrões de comportamento, começando pela demonstração de conduta exemplar da liderança da organização e de apoio às políticas e programas de integridade; d) aprimorar a capacidade da liderança da organização, garantindo que seus membros tenham habilidade, conhecimentos e experiências necessários ao desempenho de suas funções; avaliando o desempenho deles como indivíduos e como grupo; e equilibrando, na composição da liderança, continuidade e renovação; e) desenvolver continuamente a capacidade da organização, assegurando a eficácia e eficiência da gestão dos recursos organizacionais, como a gestão e a sustentabilidade do orçamento, das pessoas, das contratações e da tecnologia e segurança da informação; f) apoiar e viabilizar a inovação para agregar valor público e lidar com as limitações de recursos e com novas ameaças e oportunidades; g) estabelecer um sistema eficaz de gestão de riscos e controles internos; h) estabelecer objetivos organizacionais alinhados ao interesse público, e comunicá-los de modo que o planejamento e a execução das operações reflejam o propósito da organização e contribuam para alcançar os resultados pretendidos; i) monitorar o desempenho da organização e utilizar os resultados para identificar oportunidades de melhoria e avaliar as estratégias organizacionais estabelecidas; j) considerar os interesses, direitos e expectativas das partes interessadas nos processos de tomada de decisão; k) implementar boas práticas de transparéncia; l) prestar contas às partes interessadas e implementar mecanismos eficazes de responsabilização dos agentes; m) apoiar o uso das ferramentas digitais para aumentar e facilitar a participação das partes interessadas nas decisões públicas e aprimorar a prestação de serviços públicos; n) promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico; o) editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas, sempre que conveniente.

um ambiente institucional capaz de promover políticas públicas mais eficazes e elevar a qualidade dos serviços prestados à sociedade. Esse cenário reforça a relevância da governança como instrumento indispensável para a excelência das contratações públicas e para o cumprimento da missão institucional do MPMG.

Além disso, a nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021)<sup>4</sup> estabelece que a alta administração é responsável pela governança das contratações, devendo implementar processos e estruturas de gestão de riscos e controles internos para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os contratos. Essa governança é fundamental para promover um ambiente íntegro, confiável e alinhado ao planejamento estratégico, assegurando eficiência, efetividade e eficácia nas contratações públicas. Trata-se de uma ação mandatária de acordo com os ensinamentos de Tatiana Camarão (2023, p. 321), o que abre caminho para a interlocução entre a gestão estratégica de dados e a governança dos processos licitatórios, objetivando o aperfeiçoamento da administração pública contemporânea.

De acordo com o TCU, são três as atividades básicas da governança pública (2020, p. 17-19):

[1] avaliar, com fundamento em evidências, o ambiente, os cenários, as alternativas, o desempenho e os resultados atuais e os almejados. É necessário avaliar para poder direcionar;

[2] direcionar, priorizar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e de planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos. O direcionamento dá os critérios para o monitoramento;

<sup>4</sup> Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;  
II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;  
III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;  
IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único: A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

<sup>5</sup> Art. 4º São diretrizes da governança pública: [...]

VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

6 Art. 2º, VI, da Portaria STI/MP nº 58, de 23 de dezembro de 2016: Governança de Dados é o conjunto de políticas, processos, pessoas e tecnologias que visam a estruturar e administrar os ativos de informação, com o objetivo de aprimorar a eficiência dos processos de gestão e da qualidade dos dados, a fim de promover eficiência operacional, bem como garantir a confiabilidade das informações que suportam a tomada de decisão.

[3] monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas. O monitoramento gera insumos para a avaliação.

No mesmo sentido, o Decreto nº 9.203/2017<sup>5</sup> – ao estabelecer a política de governança da administração pública federal – dispõe que o processo de decisão orientado por evidências compõe as diretrizes da governança pública (Brasil, 2017, art. 4, VIII).

Nesse contexto, destaca-se a Governança de Dados, pois esta pode ser definida como uma disciplina estratégica fundamental, abrangendo um conjunto integrado de políticas, processos, papéis e tecnologias que visam organizar e controlar os dados e informações institucionais, que vai muito além da simples definição de normas ou controle de acessos, envolvendo a gestão dos ativos informacionais e a análise aprofundada dos processos que produzem e utilizam dados estratégicos (Barbosa; Lyra, 2019).

Conforme estabelece o inciso VI do art. 2º da Portaria STI/MP nº 58/2016<sup>6</sup>, a Governança de Dados busca estruturar e administrar os ativos informacionais para aprimorar a eficiência dos processos gerenciais e a qualidade dos dados, o que é essencial para garantir uma operação eficiente e a confiabilidade das informações que embasam a tomada de decisões.

Desse modo, no âmbito das contratações públicas, a Governança de Dados assume um papel decisivo, ao possibilitar que as informações usadas na gestão e fiscalização dos processos sejam precisas, atualizadas e gerenciadas de forma transparente e responsável.

Assim, a Governança de Dados não só promove a integridade e segurança das informações, mas também cria bases sólidas para a excelência na gestão pública, sendo um instrumento imprescindível para o desenvolvimento sustentável dos órgãos públicos e para a prestação de serviços de qualidade à sociedade.

Nota-se, então, a essencialidade da governança de dados para apoiar as atividades básicas da governança pública, sobretudo na produção de evidências para fundamentar a avaliação e a tomada de decisão dos gestores públicos.

Por fim, o direito fundamental à boa administração pode ser expresso através da governança (Valle, 2010, p. 225). Ou seja, a governança pública deve ser compreendida não apenas como um conjunto de práticas administrativas, mas como uma decorrência direta do direito fundamental à boa administração, previsto na Constituição Federal. Esse direito impõe ao Estado o dever de administrar os recursos públicos de forma eficiente, transparente e voltada para o interesse coletivo, assegurando que a gestão pública respeite os princípios da legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A governança, nesse contexto, representa o instrumento que operacionaliza o direito à boa administração, na medida em que estrutura mecanismos de controle, liderança e tomada de decisão responsáveis, sustentados em informações confiáveis e em processos estratégicos que garantem o uso adequado dos ativos de dados institucionais. Desse modo, a gestão estratégica de dados e das contratações públicas ganha relevância como instrumento essencial para a concretização da boa administração, pois viabiliza um ambiente de gestão transparente e responsável, permitindo a avaliação contínua do desempenho e a melhoria dos processos decisórios.

Ao promover a governança dos dados e das contratações, o Ministério Público fortalece sua

legitimidade e capacidade de resposta às demandas sociais, alinhando-se ao seu compromisso constitucional de proteger direitos fundamentais, garantir a efetividade das políticas públicas e assegurar a prestação eficiente de serviços à sociedade. Então, a governança no setor público não é apenas uma prática técnica, mas um imperativo jurídico e ético que materializa o direito fundamental à boa administração.

### 3. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA GOVERNANÇA DOS DADOS E DAS CONTRATAÇÕES:

A Política Nacional do Ministério Público Digital, instituída pela Resolução CNMP nº 276/2023<sup>7</sup>, ao promover princípios e diretrizes voltados para o fomento à inovação, à evolução tecnológica e à atuação orientada por dados no Ministério Público, enfatiza a integração colaborativa entre os ramos institucionais e o compartilhamento eficiente de informações, bases de dados e soluções digitais, com vistas ao aprimoramento da eficiência administrativa e à melhoria dos serviços prestados à sociedade. Logo, essa política objetiva fortalecer o alinhamento entre inovação tecnológica, governança institucional e gestão estratégica de dados, fornecendo parâmetros normativos e operacionais para a excelência da administração pública, com o fito de consolidar, em âmbito nacional, o papel do Ministério Público na era da governança.

Em relação à governança dos dados e das contratações públicas no Ministério Público do Estado de Minas Gerais, importa destacar os compromissos assumidos em seu Planejamento Estratégico 2020-2029, conforme revisão de 2022, uma vez que este enfatiza a importância da gestão estratégica da informação e do conhecimento como instrumento para potencializar os resultados institucionais, integrando práticas de governança e gestão orientada a resultados eficazes.

<sup>7</sup> A Política do MP Digital disciplina como um dos seus princípios o fomento à evolução tecnológica, à inovação e à atuação orientada por dados (art. 1º, I) e estabelece como um de seus objetivos aperfeiçoar a governança dos dados processuais gerados pelos ramos e unidades do Ministério Público, pautando-se nos princípios da transparência, do acesso à informação e do uso de dados na tomada de decisões (art. 2º, V).

Nesse sentido, o MPMG orienta suas ações a partir de um Mapa Estratégico que contempla três perspectivas principais: resultados para a sociedade, processos integradores, e aprendizado e crescimento.

A perspectiva de processos integradores ressalta a importância de disseminar práticas de governança e gestão em todos os níveis da instituição, buscando o aperfeiçoamento contínuo das atividades e a efetividade ministerial por meio da implementação de boas práticas em governança. Essa orientação enfatiza a necessidade de avaliação constante e monitoramento dos resultados voltados à sociedade, tarefa que legitima e fortalece a governança institucional.

Por sua vez, a perspectiva de aprendizado e crescimento visa estabelecer uma gestão administrativa compartilhada e padronizada, o que demonstra o compromisso do MPMG com a modernização de sua gestão. Tal visão possui a finalidade de promover a adoção de padrões atuais e incentivar estudos e iniciativas inovadoras, visando maior eficiência na utilização dos recursos públicos. Esse alinhamento evidencia a preocupação do órgão em fortalecer sua estrutura administrativa como instrumento de suporte para garantir uma atuação mais eficiente e responsável.

Ademais, a atuação estruturante<sup>8</sup> do MPMG também evidencia o compromisso estratégico com a eficiência e a governança das contratações públicas, aspectos centrais para esta pesquisa. No plano estratégico, o tema Gestão Administrativa define como objetivo o fortalecimento da cultura de compras, por meio de iniciativas como a transformação do planejamento anual de compras em instrumento essencial para a execução orçamentária subsequente, a integração dos planejamentos das diversas áreas e a difusão do conhecimento sobre as etapas preparatórias da contratação pública. Em complemento, o tema Gestão Estratégica busca fomentar a cultura da obtenção, organização e uso sistemático dos dados

institucionais, com iniciativas que incluem o desenvolvimento de tecnologias e ferramentas para coleta de dados, aprimoramento dos sistemas de gestão da informação e capacitação dos usuários responsáveis pela atualização desses dados.

Esses esforços expressos no Plano Estratégico do MPMG são fundamentais para sustentar a governança das contratações e podem potencializar o monitoramento, a avaliação e a tomada de decisões amparadas por evidências consistentes. Observa-se, portanto, que a gestão estratégica de dados no contexto das contratações públicas representa um pilar essencial para a governança institucional do MPMG.

Sendo assim, a presente pesquisa sobre gestão estratégica de dados como instrumento da governança das contratações está alinhada às diretrizes da política do Ministério Público Digital, instituída pelo CNMP, bem como aos objetivos previstos no planejamento estratégico do MPMG, e visa contribuir para o alcance de uma administração pública mais eficiente e comprometida com o interesse público.

#### 4. ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS DA DGCL

No organograma institucional do MPMG, a Diretoria de Gestão de Compras e Licitações (DGCL) integra a Superintendência de Gestão Administrativa (SGA), sendo esta responsável por propor e implementar planos, políticas, estratégias e ações voltadas à gestão de compras, contratos, convênios e instrumentos congêneres, cujas competências envolvem a inovação e modernização desses processos, a operacionalização das compras e a formalização de contratos, bem como a coordenação dos procedimentos relacionados ao planejamento e processamento das licitações, entre outras atribuições<sup>9</sup>. Além disso, a SGA também mensura, acompanha, avalia e divulga os resultados das ações de compras e gestão de contratos e convênios.

8 A atuação do MPMG em seu planejamento estratégico está dividida em atuação finalística e atuação estruturante. Esta abrange os seguintes temas: comunicação social, controle interno, gestão administrativa, gestão de imóveis, gestão de logística e serviços, gestão de pessoas, gestão estratégica, gestão orçamentária e tecnologia da informação. Cada um dos temas possui objetivos e as respectivas iniciativas institucionais para alcançá-los.

9 Em conformidade com a Resolução PGJ nº 55, de 1º de nov. de 2024, que dispõe sobre a estrutura orgânica e as atribuições da Superintendência de Gestão Administrativa (SGA).

Em relação às competências da DGCL, pode-se ressaltar que esta diretoria desempenha papel estratégico fundamental, especialmente nas competências previstas nos incisos I, IV e V do artigo 5º da Resolução PGJ nº 55/2024<sup>10</sup>, que dialogam diretamente com as metas estratégicas do MPMG exploradas neste artigo.

O inciso I destaca a responsabilidade da DGCL em analisar a conformidade das solicitações de compras, promovendo o ajuste necessário junto às Unidades Gestoras de Contratação (UGCs). Já o inciso IV destaca a competência de promover, coordenar e controlar os processos de contratação até a fase final de seleção do fornecedor. Tais atividades são essenciais para o fortalecimento da governança das contratações, pois promovem a disciplina e o controle desde os estágios iniciais dos processos administrativos, em consonância com a disseminação de boas práticas previstas no plano estratégico.

Por fim, a geração de relatórios gerenciais, prevista no inciso V, evidencia a essencialidade estratégica dos dados para monitorar e avaliar os processos de compras, fornecendo informações relevantes para a tomada de decisão e para a prestação de contas. Essa competência está diretamente associada à gestão estratégica de dados, que se traduz em instrumentos fundamentais para a governança moderna e orientada a resultados.

Em oportuno, cumpre delimitar sinteticamente o panorama da DGCL em relação à gestão estratégica dos dados que são produzidos no setor. A partir do Power Apps, foi criado um aplicativo para a coleta de dados específico para a diretoria em questão, cuja estrutura e organização do banco de dados se dá por meio do aplicativo Microsoft Lists, além do Power Query, que permite importar, trans-

formar e combinar dados de diversas fontes. Ademais, com suporte do Power BI, que auxilia no monitoramento e na visualização dos dados, foram criados painéis interativos para apresentação dos dados gerenciados, sendo possível consultar dados estratégicos referentes aos processos em andamento (sobre a fase em que se encontra cada um dos processos, com informações detalhadas de cada uma das etapas processuais), a atribuição dos processos a cada colaborador, o acompanhamento de demandas prioritárias, o controle de prazos, entre outras funcionalidades já desenvolvidas e estabelecidas neste departamento.

Assim, ao concentrar esforços em suas competências, a DGCL viabiliza a articulação entre governança e os seus processos integradores de gestão administrativa, alinhando-se às diretrizes do planejamento estratégico do MPMG e fortalecendo o papel da governança dos dados e das contratações públicas como instrumentos essenciais para a excelência institucional. Por isso, é imprescindível avaliar o nível da maturidade em dados do setor, com fins de estabelecer cursos de ação para o aprimoramento e o fortalecimento da governança de dados e das contratações do MPMG.

## 5. APLICAÇÃO DO MODELO DE MATURIDADE DE DADOS

O Modelo de Maturidade de Dados (MMD) da Administração Pública Federal é um instrumento adotado para avaliar o grau de maturidade das práticas de governança e gestão de dados de uma organização e, por conseguinte, indicar ações para seu avanço. Conforme definido pelo Comitê Central de Governança de Dados do Poder Executivo Federal, o MMD permite medir a capacidade institucional de gerenciar, governar, proteger e utilizar dados

10 Art. 5º Compete à Diretoria de Gestão de Compras e Licitações:

I - analisar a conformidade das solicitações de compras, solicitando os necessários ajustes às Unidades Gestoras de Contratação (UGCs), com vistas à instauração dos processos de aquisição de materiais, prestação de serviços e de obras;

II - verificar a conformidade das demandas recebidas com o Plano de Contratações Anual (PCA);

III - propor à SGA, a forma de realização da contratação e, quando for o caso, da modalidade e do tipo de licitação;

IV - promover, coordenar e controlar os processos de contratação da instituição até o final da fase de seleção do fornecedor;

V - gerar relatórios gerenciais de sua área de atuação;

VI - buscar a proposta mais vantajosa junto aos fornecedores, considerando os aspectos de qualidade, economicidade, garantia de fornecimento e atendimento aos requisitos demandados;

VII - promover, junto ao Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF), a capacitação e o treinamento da equipe envolvida nos processos de compras, garantindo o conhecimento adequado das normas e procedimentos aplicáveis.

de forma eficaz para alcançar objetivos estratégicos (Brasil, 2024). Nesse sentido, ele permite analisar a maturidade em políticas, processos, papéis, responsabilidades e uso tecnológico na gestão de dados, promovendo uma cultura de dados e otimizando seu valor estratégico.

A metodologia do MMD engloba três componentes<sup>11</sup> essenciais: o Modelo de Referência para Avaliação da Maturidade, contendo os critérios e descrições das dimensões e temas a serem avaliados; a Planilha de Avaliação, que estrutura o registro e cálculo dos níveis de maturidade; e a Metodologia de Aplicação da Avaliação da Maturidade, conjunto metodológico de etapas e técnicas para aplicação, consistente da avaliação ao longo do tempo.

O MMD está estruturado em 10 dimensões<sup>12</sup>, que representam disciplinas essenciais para a governança e a gestão eficaz dos dados dentro das organizações. Cada dimensão abrange temas<sup>13</sup> específicos, que detalham práticas e processos fundamentais para o amadurecimento da gestão de dados. A seguir, são apresentadas as dimensões do MMD, cujas descrições, composição e objetivos estão estabelecidos no arquivo “Modelo de Maturidade de Dados”, disponibilizados no site do Governo Federal (Brasil, 2024).

A primeira dimensão versa sobre a Governança de Dados e contempla os aspectos essenciais para consolidar a governança dentro da organização. Ela engloba quatro temas principais: estrutura organizacional para governança de dados, promoção da cultura de dados pela alta gestão, princípios e políticas de dados, e letramento em dados. Essa dimensão tem como propósito fortalecer a integração entre os atores envolvidos, garantindo papéis e responsabilidades claros, além de estabelecer diretrizes e políticas que asseguram o uso seguro e alinhado dos dados aos

objetivos institucionais e ao planejamento estratégico, fomentando uma cultura orientada a dados em toda a organização.

Já a dimensão Dados como Ativo Estratégico se dedica a avaliar o alinhamento da governança e gestão de dados com os objetivos institucionais e os resultados entregues à sociedade. Seu objetivo é analisar de que forma o uso estratégico dos dados contribui para mitigar riscos, apoiar o planejamento e maximizar a efetividade das políticas públicas, promovendo consistência e resultados voltados aos cidadãos, sendo composta por três temas centrais: alinhamento com objetivos estratégicos, gestão orientada a dados e dados como pilar para entregas à sociedade.

Em relação ao Conhecimento sobre os Dados, essa dimensão busca assegurar que os dados sejam compreendidos, documentados e organizados de forma padronizada na instituição. É formada por estes temas: documentação dos ativos de dados; glossário de termos de negócios; modelagem de dados; e gestão de metadados, promovendo clareza, transparência e confiabilidade no uso das informações, além de facilitar o compartilhamento e a interoperabilidade dentro da organização.

No âmbito dos Dados Abertos, a dimensão refere-se aos dados disponibilizados para acesso, uso e redistribuição livre, sem restrições técnicas ou legais significativas. Trata-se dos dados públicos produzidos ou custodiados por órgãos governamentais e que são oferecidos gratuitamente, com o objetivo de promover a transparência, a participação social e a inovação. Ela compreende dois temas: implementação da política de dados abertos e ecossistema de dados abertos.

A dimensão Gerenciamento de Dados concentra-se no manejo dos dados mestres, de referência, não estruturados e geoespaciais. Seu objetivo é promover a padronização, in-

11 Todos os componentes do MMD estão disponibilizados no site do Governo Federal e podem ser consultados através do link a seguir: <https://www.gov.br/governo-digital/pt-br/infraestrutura-nacional-de-dados/maturidade-de-dados>.

12 As Dimensões representam as disciplinas, servindo como divisores das diversas práticas e processos que compõem a governança e a gestão de dados dentro de uma organização (Brasil, 2024).

13 Os Temas são as especialidades, as unidades de avaliação granular, os elementos específicos que compõem cada dimensão. Cada Tema representa uma prática ou processo que deve ser avaliado individualmente (Brasil, 2024).

tegração e utilização tecnológica desses dados para apoiar decisões. Tal dimensão inclui quatro temas: gerenciamento de dados mestres e de referência; ciclo de vida dos dados; dados não estruturados; e gerenciamento de dados geoespaciais, sendo que, neste artigo, o gerenciamento de dados geoespaciais não será considerado por falta de aplicabilidade prática ao setor avaliado.

Em relação à dimensão Análise de Dados, esta enfatiza o uso dos dados para fundamentar decisões organizacionais, exigindo infraestrutura adequada, ferramentas eficazes e dados relevantes. Engloba práticas e tecnologias para o armazenamento, processamento e manipulação de dados. Seus quatro temas são os seguintes: infraestrutura e ferramentas para análise de dados, relevância e suficiência dos dados, desenvolvimento da capacidade analítica e tomada de decisão baseada em dados.

Sobre a Interoperabilidade de Dados, essa dimensão trata da definição e aplicação de padrões e diretrizes para garantir o compartilhamento estruturado e consistente dos dados. O foco é promover a integração de sistemas, o monitoramento contínuo da interoperabilidade e a adoção de políticas para compartilhamento de dados com atores externos. Essa análise envolve quatro temas: padrões e normas para interoperabilidade, integração de sistemas, monitoramento e avaliação da interoperabilidade, e compartilhamento de dados com atores externos.

Já a dimensão Ética de Dados dedica-se a políticas e práticas que asseguram transparência e responsabilidade no uso das informações, a qual demanda a colaboração de áreas como tecnologia da informação, jurídica e recursos humanos, além da conscientização e capacitação dos profissionais envolvidos no manejo dos dados. Esta dimensão é composta pelo tema ética no tratamento de dados.

<sup>14</sup> No nível 1 de maturidade, há ausência total de iniciativas ou estrutura de governança de dados, sem processos estabelecidos para gestão ou uso estratégico, baixa conscientização sobre a importância dos dados e falta de atribuição de responsabilidades ou supervisão. No nível 2, surgem as primeiras iniciativas ou planejamentos iniciais, com início do uso dos dados sem prioridade estratégica; a governança é vista como responsabilidade da TI ou áreas administrativas, e a propriedade dos dados ainda não está bem definida, com esforços focados em demandas pontuais. No nível 3, líderes estratégicos começam a reconhecer a importância dos dados, normas e diretrizes legais são incorporadas, capacitação em dados se expande para além da TI, silos são quebrados para maior colaboração e cresce o interesse na melhoria da governança e no uso estratégico dos dados. No nível 4, políticas e práticas de governança são formalizadas e aplicadas em diversas áreas, o uso de dados é descentralizado com menos dependência de suporte especializado, revisões periódicas garantem aprimoramento contínuo, há alto engajamento interno no uso dos dados, que passam a ser um ativo estratégico e prioridade organizacional. No nível 5, a governança de dados está consolidada e é referência interna e externa, com gestão totalmente integrada à estratégia e aos processos organizacionais, forte engajamento interno e externo, capacidade de prever necessidades futuras e adaptar-se rapidamente, além de uma cultura de dados madura, com automação e melhoria contínua dos processos (Brasil, 2024).

No que se refere à Qualidade de Dados, esta dimensão envolve a capacidade da organização para garantir que os dados sejam precisos, completos, consistentes, atualizados, integros e adequados ao uso. Possui o propósito de fornecer uma base confiável para decisões estratégicas, minimizando riscos e promovendo a eficiência organizacional. Ademais, compreende os seguintes temas: gestão de qualidade de dados, cultura de qualidade de dados, e medição e controle da qualidade de dados.

Por fim, a dimensão Inteligência Artificial (IA) enfoca a garantia da qualidade, integridade, segurança e ética dos dados utilizados em processos que envolvem IA, visando alinhar esses processos aos objetivos estratégicos institucionais. É composta pelo tema estratégia para inteligência artificial.

Diante de tais considerações, importa mencionar que na avaliação de cada tema deve ser atribuído um nível de maturidade<sup>14</sup>, o qual reflete, sinteticamente, a evolução da organização desde a ausência de estrutura formal (nível 1), passando por iniciativas pontuais e reconhecimento crescente da importância dos dados (níveis 2 e 3), até o estabelecimento consolidado de políticas e práticas descentralizadas (nível 4) e encerrando na governança de dados integrada, automatizada e sua respectiva utilização com referência institucional (nível 5).

Para a aplicação prática do MMD, o processo deve iniciar com a preparação da equipe responsável, que deve compreender os critérios e coletar informações para alimentar a planilha de avaliação. A seguir, realiza-se a análise dos resultados para identificação de pontos fortes e lacunas, orientando a formulação de um plano de ação focado nas dimensões e temas críticos para o desenvolvimento da maturidade (Brasil, 2024). Des-

sa forma, o modelo de avaliação em questão funciona como um guia estratégico para o avanço do setor em direção à consolidação do uso dos dados como ativos institucionais, promovendo maior eficiência e alinhamento com as metas da organização pública.

Este detalhamento do método de avaliação é fundamental para compreender o escopo e a metodologia aplicada neste artigo, bem como demonstrar sua relevância para o aprimoramento contínuo da governança dos dados no contexto da DGCL e, por conseguinte, do MPMG.

## 6. AVALIAÇÃO E DIAGNÓSTICO DA MATURIDADE EM DADOS DA DGCL

Primeiramente, destaca-se que a avaliação foi realizada conjuntamente com a colabora-

dora Débora Resende Moraes, a qual auxilia a coordenadora da DGCL, Catarina Calixto, pois suas atribuições incluem o apoio no gerenciamento de dados produzidos nesta diretoria. Para isso, foi realizada uma reunião para explicação e compreensão do MMD, com a respectiva discussão acerca dos níveis de maturidade do setor em cada um dos temas que compõem o método de avaliação utilizado.

Isso posto, a avaliação de maturidade da DGCL segundo o MMD apresenta uma série de resultados positivos, assim como áreas com necessidade de aprimoramento, conforme ilustração e detalhamento a seguir, tema a tema, em cada uma das dimensões do modelo. Destaca-se, ainda, que as tabelas abaixo foram extraídas da planilha de avaliação disponibilizada no site do Governo Federal (Brasil, 2024).

Dimensões e Temas para Avaliação		
Dimensão:	Governança de Dados	Nível de Maturidade *
ID	Temas	
1.1.	Estrutura Organizacional para Governança de Dados	3
1.2.	Promoção da Cultura de Dados pela Alta Gestão	3
1.3.	Princípios e Políticas de Dados	2
1.4.	Letramento em Dados	2

Na dimensão Governança de Dados, os temas receberam pontuações entre os níveis 2 e 3, o que indica que há um progresso significativo na estruturação dos processos, com definição inicial de alguns papéis – como a pessoa responsável pelo gerenciamento de dados no setor e a intenção de designação de outros colaboradores para atuação conjunta.

Nesse contexto, a cultura de dados promovida pela alta gestão também está presente, a qual é evidenciada pelo compromisso crescente da gestão com o uso estratégico dos dados para promover decisões orientadas por dados, através não só de comunicados e orientações para toda a equipe, mas tam-

bém a partir da elaboração de um manual que orienta os colaboradores sobre como deve ser realizada a inserção dos dados nos aplicativos utilizados para a coleta de dados no setor.

No entanto, a formalização definitiva para a consolidação plena da governança de dados apresenta-se como um desafio a ser superado, pois a ausência de políticas e princípios completamente formalizados destaca a necessidade de avançar em normativas concretas. Tal aprimoramento encontra limitações, pois requer aperfeiçoamento a partir, por exemplo, de uma norma institucional que estabeleça um Programa de Governança de Dados no âmbito do MPMG, exigindo atuação para além do âmbito da DGCL.

Paralelamente, em relação ao nível de maturidade na temática sobre o letramento em dados, embora já existam algumas iniciativas isoladas para incentivar a capacitação dos colaboradores do setor, uma atuação mais próxima entre a DGCL e o Centro de Estu-

dos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF), do MPMG, pode garantir maior entendimento e uso consistente dos dados pela equipe, através de capacitações específicas desenvolvidas para essa finalidade.

Dimensão:	Dados como Ativo Estratégico	Nível de Maturidade *
ID	Temas	Nível de Maturidade *
2.1.	Alinhamento com Objetivos Estratégicos	3
2.2.	Gestão Orientada a Dados	3
2.3.	Dados como Pilar para Entregas à Sociedade	3

Quanto aos Dados como Ativo Estratégico, todos os temas estão no nível 3, o que evidencia um alinhamento com os objetivos estratégicos e uma gestão orientada a dados, sinalizando um entendimento da relevância dos dados para entregas à sociedade. Tais níveis se justificam, pois já existe uma abordagem mais estruturada que permite coleta,

armazenamento e análise dos dados, a partir de aplicativos voltados para o seu respectivo gerenciamento, fornecendo dados referentes aos processos de contratação que tramitam no setor, incluindo informações sobre cada fase em que se encontram os processos, entre outros dados pertinentes aos fluxos de trabalho da DGCL.

Dimensão:	Conhecimento sobre os Dados	Nível de Maturidade *
ID	Temas	Nível de Maturidade *
3.1.	Documentação dos Ativos de Dados	3
3.2.	Glossário de Termos de Negócio	1
3.3.	Modelagem de Dados	3
3.4.	Gestão de Metadados	2

No que tange à avaliação da dimensão Conhecimento sobre os Dados, esta revelou heterogeneidade: enquanto a documentação e modelagem de dados estão razoavelmente desenvolvidas, tematizadas no nível 3, o glossário de termos está inscrito no nível 1 (apesar de já existir esforço para a criação deste documento, ainda não há nenhuma formalização), condição que pode causar inconsistências terminológicas. A gestão dos metadados está no nível 2, revelando que faltam controles específicos e mecanismos para garantir a dis-

ponibilidade e qualidade dos metadados. Por conseguinte, para aprimorar a maturidade de dados nesse aspecto, é importante que seja desenvolvido um glossário padronizado de termos de negócio para assegurar homogeneidade terminológica e evitar interpretações divergentes. Além disso, também é necessário avançar na gestão de metadados com a implantação de ferramentas e processos que permitam controle eficiente e contínuo, bem como atualização sistemática, ainda em fases iniciais de implementação.

Dimensão:	Dados Abertos	Nível de Maturidade *
ID	Temas	Nível de Maturidade *
4.1.	Implementação da Política de Dados Abertos	1
4.2.	Ecossistema de Dados Abertos	2

Já os Dados Abertos mostraram estágio inicial de maturidade, com a política de dados abertos em desenvolvimento, embasada no nível 1, e o ecossistema associado em nível 2, ainda incipiente. As iniciativas estão em processo de estruturação, apontando a ne-

cessidade de investimento em políticas normativas, ferramentas eficazes e ampliação da participação social para corresponder às expectativas de transparência e inovação exigidas nesta dimensão.

Dimensão:	Gerenciamento de Dados	Nível de Maturidade *
ID	Temas	Nível de Maturidade *
5.1.	Gerenciamento de Dados Mestres e Dados de Referência	2
5.2.	Ciclo de Vida dos Dados	4
5.3.	Dados não Estruturados	3
5.4.	Gerenciamento de dados geoespaciais	0-NÃO SE APLICA

No Gerenciamento de Dados houve uma variação expressiva: o ciclo de vida dos dados atingiu o nível 4, indicando maturidade operacional significativa, considerando, sobretudo, que os dados são armazenados em repositórios apropriados, cuja arquitetura permite compartilhamento, armazenamento e privaci-

dade; enquanto a gestão dos dados mestres e de referência (nível 2), assim como a dos dados não estruturados (nível 3), permanecem em níveis intermediários, refletindo práticas ainda pouco integradas ou padronizadas. Resalte-se que o tema geoespacial foi desconsiderado por não se aplicar ao setor avaliado.

Dimensão:	Análise de Dados	Nível de Maturidade *
ID	Temas	Nível de Maturidade *
6.1.	Infraestrutura e Ferramentas para Análise de Dados	3
6.2.	Relevância e Suficiência dos Dados	3
6.3.	Desenvolvimento da Capacidade Analítica	3
6.4.	Tomada de Decisão Baseada em Dados	3

Na dimensão Análise de Dados, a avaliação uniformemente nivelada no grau 3 sugere que a infraestrutura, ferramentas, relevância dos dados, capacidade analítica e uso dos dados para fundamentar decisões já estão estavelmente integrados. Contudo,

essa maturidade não é plena, pois ainda é necessário formalizar indicadores, com estabelecimento de métricas claras e processos de monitoramento regulares para verificação sistemática de seu desempenho e para garantir eficácia contínua.

Dimensão:	Interoperabilidade de Dados	Nível de Maturidade *
ID	Temas	Nível de Maturidade *
7.1.	Padrões e Normas para Interoperabilidade	2
7.2.	Integração de Sistemas	2
7.3.	Monitoramento e Avaliação da Interoperabilidade	1
7.4.	Compartilhamento de Dados com Atores Externos	1

A Interoperabilidade de Dados apresenta desafios importantes, especialmente nos temas de monitoramento e compartilhamento externo, classificados no nível 1. Embora exista algum nível de integração, persiste ainda a ausência de uma política formal e de um acompanhamento estruturado que garantam a efetiva troca e uso consistente dos dados entre siste-

mas e atores. Isso prejudica a integração institucional e a governança ampliada de dados. Portanto, é imprescindível estabelecer padrões e normas claros e amplamente disseminados, não só no âmbito da DGCL, mas em nível institucional do MPMG, regulamentando formatos, protocolos e vocabulários para garantir que a integração de sistemas seja ampliada.

Dimensão:	Ética de Dados	Nível de Maturidade *
ID	Temas	Nível de Maturidade *
8.1.	Ética no Tratamento de Dados	2

Na esfera da Ética de Dados, a pontuação no nível 2 indica práticas iniciais, exigindo esforços maiores de colaboração intersetorial, com fins de normatização, políticas e progra-

mas formativos contínuos, a fim de consolidar uma gestão ética e integrada e elevar o nível de maturidade neste quesito.

Dimensão:	Qualidade de Dados	Nível de Maturidade *
ID	Temas	Nível de Maturidade *
9.1.	Gestão de Qualidade de Dados	1
9.2.	Cultura de Qualidade de Dados	3
9.3.	Medição e Controle da Qualidade de Dados	2

Quanto à Qualidade de Dados, a instituição está em um percurso de inicial a intermediário: a gestão de qualidade está em nível 1, sinalizando que ainda há grande dependência de práticas reativas de controle, uma vez que, de modo geral, a correção de problemas relacionados ao gerenciamento de dados ocorre posteriormente à sua identificação, sendo realizada de

maneira pontual e sem padronização. Isso decorre principalmente em virtude de métricas de controle pouco desenvolvidas, como já sinalizado anteriormente. Já a cultura de qualidade de dados foi classificada em nível 3, uma vez que é possível identificar engajamento e desenvolvimento de competências crescentes por parte dos colaboradores do setor.

Dimensão:	Inteligência Artificial	
ID	Temas	Nível de Maturidade *
10.1.	Estratégia de Inteligência Artificial	2

Por fim, em Inteligência Artificial, o patamar 2 indica que o setor já iniciou o desenvolvimento de estratégias, mas que ainda está na fase inicial da gestão da qualidade, integridade e ética dos dados para suportar operações com IA. Vale ressaltar que existe esforço institucional para consolidar tais questões no âmbito do MPMG, com fins de aprofundamento e alinhamento estratégico para promover confiabilidade e responsabilidade relacionadas ao uso de ferramentas de IA.

Em síntese, a avaliação aponta um ambiente de maturidade de dados intermediário, com bases estruturais razoáveis e liderança comprometida, mas com algumas dimensões críticas, necessitando de aprofundamento em políticas, integração e qualidade de dados. Nesse sentido, é importante que seja desenvolvido um Plano de Ação focado nos pontos mais frágeis, como a formalização de políticas, os dados abertos, a interoperabilidade e a qualidade, para avançar na maturidade e promover o aperfeiçoamento do uso estratégico dos dados institucionais.

## 7. CONCLUSÕES

O presente artigo buscou, através do Modelo de Maturidade de Dados desenvolvido no âmbito da administração pública federal, avaliar a maturidade de dados da Diretoria de Gestão de Compras e Licitações do MPMG, a fim de identificar lacunas e direcionar intervenções que potencializem o uso dos dados como ativos institucionais, promovendo decisões mais informadas e eficiência pública.

Nessa perspectiva, destaca-se que a maturidade em dados é um componente fundamental para a tomada de decisões mais informadas e alinhadas aos princípios do Direito Administrativo, contribuindo para uma administração pública moderna e ainda mais

comprometida com o interesse coletivo. A governança, quando fortalecida pela gestão estratégica de dados, não apenas promove eficiência administrativa, mas também estrutura um ambiente propício à inovação e à prestação de contas. Assim, o fortalecimento da gestão de dados emerge como uma condição imprescindível para que o Ministério Público cumpra sua missão constitucional com excelência, responsabilidade e alinhamento às modernas práticas de governança pública.

A avaliação realizada sobre a maturidade em dados da DGCL evidenciou um panorama intermediário, no qual a organização apresenta avanços significativos em governança, ciclo de vida dos dados e cultura de dados, mas ainda enfrenta desafios relevantes em formalização, integração, políticas de dados abertos, interoperabilidade e gestão da qualidade. Isso reforça a importância de consolidar ações estruturadas para formalizar políticas e processos, ampliar capacitações e fortalecer os mecanismos de governança para garantir a qualidade, segurança e integridade dos dados, elementos fundamentais para a melhoria contínua das contratações públicas.

Portanto, para aprimorar os níveis avaliados no MMD, recomenda-se prioritariamente a consolidação das políticas normativas institucionais, a implementação de controles preventivos – com ações que privilegiam ações planejadas e gerenciamento dos riscos –, bem como o desenvolvimento de mecanismos sistêmicos de monitoramento e avaliação, especialmente em áreas críticas, como interoperabilidade, dados abertos, ética e qualidade. Esse conjunto de ações é essencial para elevar a maturidade da governança de dados a níveis superiores e garantir a sustentabilidade e a excelência na gestão das contratações públicas, consolidando o papel do Ministério Público como protagonista na promoção da integridade e eficiência da gestão pública brasileira.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, Wellington Luiz; LYRA, Roberto Shayer. **Curso Governança de Dados**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5008>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Dispõe sobre licitações e contratos administrativos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Maturidade de Dados**. Brasília, 13 mai. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/infraestrutura-nacional-de-dados/maturidade-de-dados>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. **Portaria nº 58, de 23 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre procedimentos complementares para o compartilhamento de bases de dados oficiais entre órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/legislacao-arquivistica/portarias-federais/portaria-no-58-de-23-de-dezembro-de-2016>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança organizacional**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-basico-de-governanca-organizacional>. Acesso em: 20 out. 2025.

CAMARÃO, Tatiana. Nova lei de licitações e contratos: o movimento regenerativo dos processos de contratações públicas. In: BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; BROCHADO, Mariah (coord.). **Direito administrativo entre tradição e transformação**: os desafios da gestão pública no Estado de Direito contemporâneo. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2023.

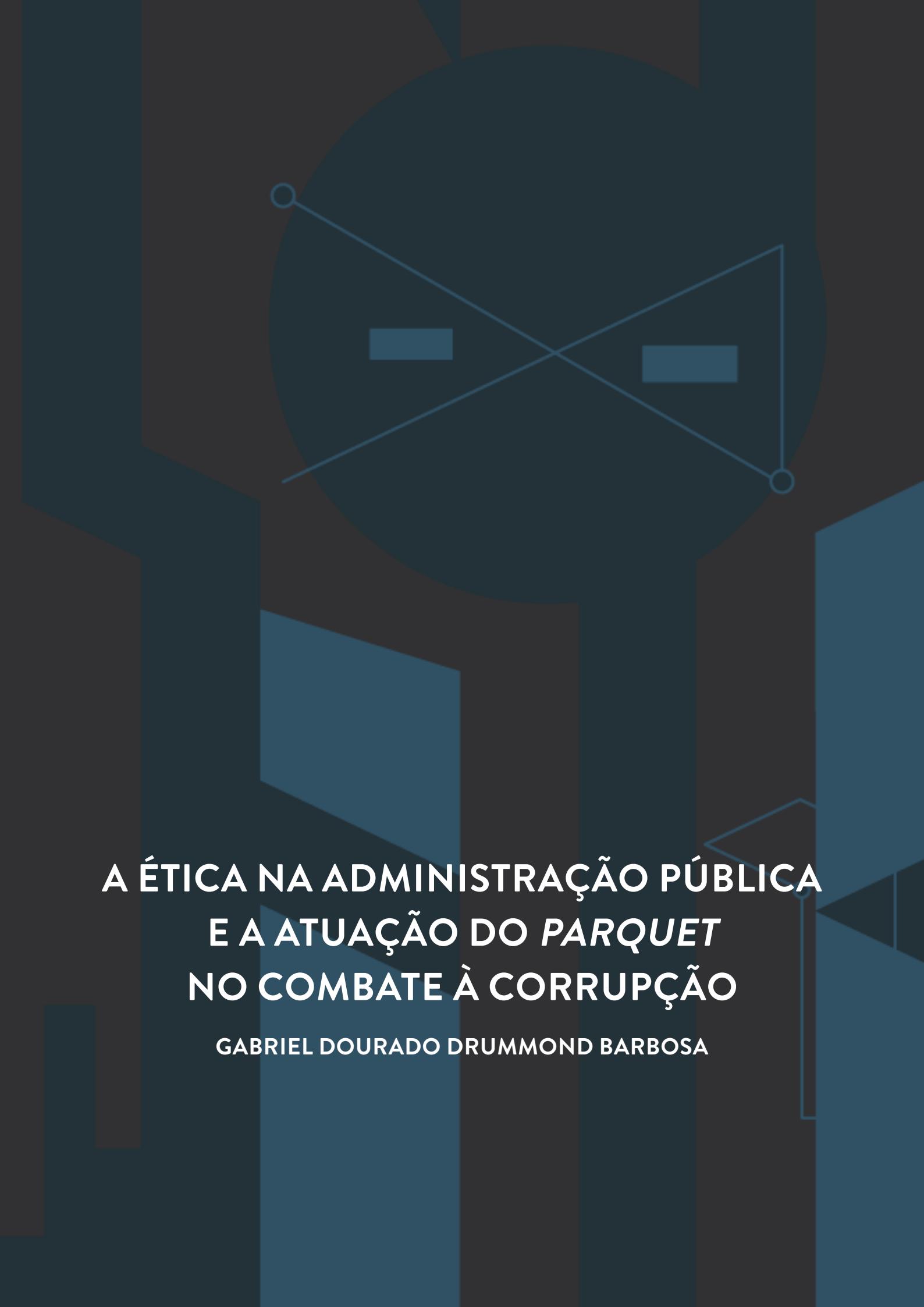
CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 276, de 28 de novembro de 2023**. Dispõe sobre a Política Nacional do Ministério Público Digital. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/10362/>. Acesso em: 20 out. 2025.

FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coord.). Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133/2021. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. v. 1 (Artigos 1º ao 70).

MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. **Planejamento Estratégico 2020 - 2029**. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/conheca-o-mpmg/planejamento-institucional/planejamento-estrategico.shtml>. Acesso em: 22 set. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. **Resolução PGJ nº 55, de 1º de novembro de 2024**. Dispõe sobre a estrutura orgânica e as atribuições da Superintendência de Gestão Administrativa (SGA). Disponível em: <https://mpnormas.mpmg.mp.br/viewObject.php?rid=1-1-D748>. Acesso em: 22 set. 2025.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito fundamental à boa administração e governança**: democratizando a função administrativa. 2010. Tese (Pós-Doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/b9990046-f1b8-4b85-ad80-3202ae7a6413/content>. Acesso em: 25 set. 2025.



# A ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A ATUAÇÃO DO PARQUET NO COMBATE À CORRUPÇÃO

GABRIEL DOURADO DRUMMOND BARBOSA

# A ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A ATUAÇÃO DO PARQUET NO COMBATE À CORRUPÇÃO

GABRIEL DOURADO DRUMMOND BARBOSA

ESTAGIÁRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

## 1. INTRODUÇÃO: CORRUPÇÃO E ÉTICA

No século XXI, o tema *corrupção* tem ocupado a centralidade do debate e da opinião pública, sobretudo no Brasil, onde 59,5% da população<sup>1</sup> acredita que esse seja o maior problema da nação. Segundo Zanin, Valim e Martins (2020. p. 92):

A corrupção se tornou um dos problemas mais comentados nos últimos anos e constitui bandeira inatacável, um dos poucos temas sobre os quais não há divergência. À esquerda ou à direita, todos são contrários à corrupção e favoráveis às medidas que objetivam enfrentá-la.

O conceito de corrupção sobre o qual pretende-se debruçar neste tópico é mais abrangente que a forma prevista no Código Penal (Brasil, 1940), que a divide em duas espécies: ativa e passiva. De forma sintética e filosófica, a corrupção é a exata antítese da ética e, portanto, é necessário que essa seja compreendida para que aquela seja devidamente conceituada. Eis a visão de Barros Filho e Sergio Praça (2014) sobre a ética:

Toda ética implica renúncia. Abrir mão de alguns dos próprios interesses, apetites ou desejos em nome de uma convivência mais harmoniosa”. “É a primazia do nós sobre o eu. Vitória da vontade geral sobre a vontade singular, do interesse público sobre os múltiplos e esparsos interesses privados.

É inequívoco que a presença da ética na esfera pública se dá como um desdobramento do princípio da moralidade administrativa, que “exige da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante

com a moral, os bons costumes as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade e a ideia comum de honestidade” (Di Pietro, 2025).

Nesse horizonte, tem-se que a corrupção é a ética ao avesso, ou seja, é a primazia incessante dos múltiplos e esparsos interesses privados sobre os coletivos e, portanto, é flagrantemente incompatível com a esfera pública.

### 1.1. CONCEITO DE COMPLIANCE

Originário de um contexto corporativo, o termo anglo-saxônico “*compliance*”, ora famigerado, diz respeito às boas práticas, ao comportamento ético e ao agir conforme o regramento e princípios institucionais. Sobre a expressão, ensina Domingos Poubel de Castro (2018):

O termo “*compliance*” tem origem no verbo em inglês *to comply*, que significa agir de acordo com uma regra, uma instrução interna, um comando ou um pedido. Em português, não existe tradução e por isso sua interpretação recebe muitas variações. Como vem sendo aplicada no meio dos negócios, a palavra merece explication. O termo técnico utilizado em português é “aderência à norma”.

Trata-se, portanto, da institucionalização da ética. Nessa esteira, é evidente que a “aderência à norma” pressupõe a existência de um regramento institucional probo, ao qual os integrantes da entidade se submetam. Na mesma medida, repisa-se, a sistematização da corrupção, que se manifesta pela não aderência permanente às normas, opõe-se aos conceitos de *compliance*, integridade, transparência e ética.

1 CNN BRASIL. Corrupção passa a ser maior problema do país para os brasileiros, diz Atlas. *CNN Brasil*, 10 out. 2025.

Ademais, a construção da ética sistemática ideal – seja na iniciativa privada ou na esfera pública – se dá pela dicotomia entre o caráter repressivo e o caráter educativo inerentes ao programa de *compliance*: esse com a finalidade de prevenir eventuais transgressões, a partir da consolidação de um agir ético que inibe desvios, e aquele com a capacidade de responsabilizar e punir os agentes quando uma violação ocorre. Nas palavras de Simão e Pontes (2017):

É fato que não existe nenhum programa de integridade, por mais completo que o seja, capaz de assegurar com absoluto grau de certeza de que nenhum funcionário ou, como diz a lei, “pessoa agindo em seu interesse ou benefício” não vá praticar um ato ilícito que caracterize infração passível de pena pela LAC. Logo, é importante destacar, as regras de *compliance* tratam de mitigar riscos, estabelecer padrões de conduta e de procedimento e criar rotinas de controle e auditoria e mecanismos de repressão disciplinar.

Salienta-se, ainda, que apesar do íntimo laime entre *compliance* e boa governança, os conceitos são interdependentes e complementares, uma vez que o último corresponde ao conjunto de práticas, processos e estruturas que orientam a gestão de uma organização transparente e proba (TCU, 2021).

## 1.2. IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE COMPLIANCE

Em linhas gerais, há um núcleo de critérios a serem observados na implementação de qualquer programa de *compliance* bem-sucedido. Sobre a matéria, explicam Vinicius Marques de Carvalho e Francisco Schertel Mendes (2017):

Um programa de *compliance* bem-sucedido consiste na articulação estruturada, consistente e perene de diferentes iniciativas, como a definição e comunicação de valores éticos e competitivos pela alta direção, a criação de um código de conduta com regras claras e o desenvolvimento de estruturas para detecção e correção de falhas e infrações.

Assim, em um cenário de busca pela institucionalização da ética, por meio da consolidação de um primoroso programa de *compliance*, revestem-se de relevância inegável,

entre outros, aspectos como: o comprometimento da alta direção da empresa ou órgão com o programa de integridade, a avaliação de riscos, a construção de um código de conduta e regras claras, a difusão da cultura de *compliance*, a criação de canais de comunicação (internos e externos) e a adoção de treinamento dos funcionários ou servidores. Também se faz necessária a previsão de procedimentos disciplinares e remediações de danos, a fim de apurar eventuais transgressões e responsabilizar contraventores, assegurando-lhes o direito ao contraditório (Mendes, 2017, p. 129 - 148).

É notório, ainda, que a elaboração e implementação dessas medidas – sobretudo na Era Digital - demandam a realização de um considerável investimento, pelo órgão ou pela empresa, a ser despendido no curto-prazo (Mendes, 2017, p. 30), mas que reverter-se-á em redução de danos no longo-prazo, especialmente quando o programa é bem-acabado.

## 2. O SETOR PÚBLICO, A ÉTICA E OS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E EFICIÊNCIA

Em primeiro lugar, é mister destacar que o princípio da eficiência se faz concreto e relevante no ordenamento jurídico brasileiro desde o século passado, não se tratando de um fenômeno estritamente hodierno. Por exemplo, nota-se a presença da embrionária noção de eficiência no Decreto-Lei 200/1967, por meio da instituição de mecanismos de controle de resultados do Poder Executivo. Vejamos, *in verbis*:

Art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;

c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

Além disso, há menção expressa à eficiência administrativa no aludido diploma normativo. Observemos:

Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

(...)

III - A eficiência administrativa.

Todavia, é inegável que o início do protagonismo do princípio da eficiência teve como marco fundamental a promulgação da Emenda Constitucional n. 19/1998, que o inseriu dentre os princípios expressos da administração pública (Brasil, 1988, art. 37, *caput*), fato que acabou por desembocar na nova etapa do Direito Administrativo brasileiro, cuja identidade se dá pela presteza, perfeição e rendimento funcional na prestação dos serviços públicos, bem como pela expansão da resolutividade e consensualidade no ordenamento jurídico.

Ampliou-se, assim, programas de parcerias público-privadas, consórcios e terceirizações – inclusive de atividades-fim<sup>2</sup> – e, graças a simbiose com o setor privado, a Administração Pública também passou a implementar eficientes estratégias de boa governança, gestão de riscos, controle e auditoria, buscando mais transparência e melhores resultados, em um verdadeiro processo de potencialização do princípio da moralidade, que resultou na efetiva institucionalização da ética.

É possível aferir a influência da noção de eficiência e dos valores éticos em diversos pontos do ordenamento jurídico contemporâneo, como na Lei n. 14.129/2021, que dispõe sobre diretrizes para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Vejamos:

Art. 47. Caberá à autoridade competente dos órgãos e das entidades referidos no art. 2º

desta Lei, observados as normas e os procedimentos específicos aplicáveis, implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança, em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidas nesta Lei.

Parágrafo único. Os mecanismos, as instâncias e as práticas de governança referidos no *caput* deste artigo incluirão, no mínimo:

I - formas de acompanhamento de resultados;

II - soluções para a melhoria do desempenho das organizações;

III - instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências.

Art. 48. Os órgãos e as entidades a que se refere o art. 2º desta Lei deverão estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e de controle interno com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos da prestação digital de serviços públicos que possam impactar a consecução dos objetivos da organização no cumprimento de sua missão institucional e na proteção dos usuários, observados os seguintes princípios:

I - integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais;

II - estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos, de modo a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício;

III - utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de governança, de gestão de riscos e de controle;

IV - proteção às liberdades civis e aos direitos fundamentais.

Ademais, é notório que a irradiação do princípio da eficiência e da moralidade na administração pública estão ligados à perspectiva de *status positivo* de Georg Jellinek, uma vez que a sociedade tem legitimidade para exigir que o Estado, através dos gestores da máquina pública, atue proativamente, no sentido de promover a implementação da eticidade no Estado, a fim de viabilizar a concretização dos direitos fundamentais da população.

Sobre o aludido *status*, detalha Theodoro (2009):

O *status* positivo, a seu turno, dota o indivíduo de capacidades jurídicas para exigir do Estado prestações positivas, ou seja, reclamar para si algo a que o Estado está obrigado. E mais, prevê a possibilidade de o indivíduo cobrar do Estado uma conduta de conteúdo negativo, por exemplo, exigindo que o Estado se abstenha de invadir seu status negativo.

Isso posto, restou comprovado que o princípio da eficiência e seus desdobramentos tiveram o condão de potencializar e promover a institucionalização da ética no setor público, fenômeno que se tornou um poder-dever de toda a administração pública.

Nesse horizonte, o *compliance* se consolidou como um instrumento importante no desafiador combate à corrupção, conforme observar-se-á a seguir, sob as lentes do *Parquet*.

### 3. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO COMBATE À CORRUPÇÃO

Conforme estabelece a Lei nº 8.625/1993 (Brasil, 1993), o Ministério Público é a instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Ademais, segundo Emerson Garcia (2017), a própria etimologia da expressão “Ministério Público” é reveladora:

O substantivo ministério deriva do latim *ministerium, minister*, indicando ofício de serviço, função servil ou somente ofício, mister, cuidado, ocupação ou trabalho. O adjetivo que o acompanha, por sua vez, pode ser analisado sob um aspecto subjetivo, denotando a ideia de instituição estatal, ou objetivo, no sentido de interesse geral ou social.

É outorgado ao *Parquet*, desde a promulgação da Constituição Cidadã, a função de atuar em prol dos interesses públicos, tanto como fiscal da lei quanto em ações judiciais em que figura no polo ativo. Essa é a razão pela qual o legislador, na Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as

sanções aplicáveis em virtude da prática de improbidade administrativa, incluiu o MP no rol de legitimados para o ajuizamento dessa ação, que tem por finalidade a responsabilização de ímparobos agentes públicos (pessoas físicas) - que incorram em atos de corrupção *lato sensu*, quais sejam, enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou violação ao princípios da administração, como o princípio da moralidade. Outrossim, a Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013, usualmente chamada de “Lei Anticorrupção”, confere o mesmo tratamento ao Ministério Público, legitimando-o para o ajuizamento das ações em face de corruptas pessoas jurídicas (empresas), que praticam atos lesivos à administração pública nacional ou estrangeira.

Tais diplomas normativos alicerçam a face repressiva do MP nessa matéria, mas certamente não esgotam todas as nuances da atuação ministerial contra a corrupção. Há de se enfatizar que, em função da retromencionada conjuntura do Direito Administrativo Moderno – caracterizada pela proeminência do princípio da eficiência – a atuação ministerial ganhou uma nova dimensão resolutiva, consensual, dialógica e preventiva, e não meramente demandista ou repressiva. Sobre a temática, Eduardo Cambi e Letícia de Andrade Porto (2019) registram:

Da mesma maneira, a resolutividade do Ministério Público promove a interação com a comunidade, seja evitando seja atenuando a necessidade de demandas judiciais. A constante busca de mecanismos para a promoção de uma tutela extrajudicial dos direitos transindividuais deve procurar evitar os atos ilícitos e seus possíveis danos.

Inaugurada a nova fase resolutiva do Ministério Público, institutos jurídicos consensuais como os acordos de não-persecução cível, acordos de leniência e a delação premiada foram criados ou fortalecidos, e representam importantes ferramentas no arsenal legal em matéria de combate à corrupção. Nesse diapasão, Carneiro e Mendes (2022):

Os institutos da colaboração premiada e acordos de leniência podem ser considerados mecanismos bastante eficientes na detecção de práticas irregulares. Ao conceder vantagens

sancionatórias ao delator de um determinado esquema de corrupção, por exemplo, viabiliza-se a investigação e a elucidação de práticas de difícil ou impossível detecção. Além disso, cria-se um estímulo ao infrator para que retorne ao plano da legalidade e um risco que, preventivamente, desestimula a prática de ilícitos em grupo. Nos mais, há um evidente impacto positivo para todo o sistema de justiça, hoje altamente sobrecarregado, em abreviar longos processos sancionatórios.

Além do combate à corrupção noutras entidades públicas, incumbe ao Ministério Público, em caráter preventivo, adotar mecanismos que propiciem a concretização da ética dentro da própria instituição. Com rigor e responsabilidade, o *Parquet* mineiro – no ano de 2021 – instituiu o Sistema de Integridade, um programa de *compliance* que fixa diversas diretrizes a fim de promover a eficiência administrativa, prevenir, detectar, punir e remediar atos de má gestão, improbidade, fraudes e corrupção, bem como fomentar a cultura de governança, ética e integridade entre os agentes públicos no ambiente de trabalho e na relação com o público externo<sup>3</sup>.

#### 4. DESAFIOS ENFRENTADOS NO COMBATE À CORRUPÇÃO

##### 4.1. DOLO ESPECÍFICO NA NOVA LEI DE IMPROBIDADE

Antes da reforma promovida pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, a Lei de Improbidade Administrativa adotava uma perspectiva de culpa *lato sensu* para a responsabilização do agente público ímparo, não sendo necessária a comprovação do dolo específico de praticar atos de enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou violação aos princípios administrativos, como a moralidade ou a legalidade. Bastava, portanto, a demonstração de que agiu com negligência, imprudência ou imperícia.

Todavia, por advento da nova redação conferida ao diploma normativo, passou-se a exigir a demonstração do dolo específico do

agente, não sendo a culpa, a má gestão ou a mera ilegalidade aspectos suficientes para ensejarem numa ação de improbidade administrativa. Explicam Mendes e Carneiro (2022):

Por essa ótica, então, a contrariedade entre o atuar do agente público e o parâmetro jurídico-administrativo da moralidade não implica, por si só, a configuração da pecha da improbidade. Para tanto, é necessário um “plus”, qual seja: a desonestade. Esse é o atributo que não só distingue a improbidade (“espécie”) da imoralidade (“gênero”), como denota que a configuração do ato ímparo exige a demonstração de má-fé e deslealdade por parte do agente público: dado que – do ponto de vista normativo – é indicativo da figura do dolo, em seus aspectos cognitivo e volitivo.

Nesse sentido, é incontroverso que a nova redação conferida ao diploma representa, neste aspecto, um obstáculo à parte acusatória - qual seja, o Ministério Público -, que deverá demonstrar o dolo específico do agente, dificultando a responsabilização dos corruptos. Nesse sentido, Mendes e Carneiro (2022, p. 114):

Precisamente por isso, houve a fixação lógico-jurídica de dois relevantes (e óbvios) núcleos de deveres persecutórios ao Ministério Público. Um compreende a individualização da conduta supostamente infratora da Lei no 8.429/92 (e o correspondente apontamento dos elementos probatórios da ocorrência do ato ímparo). O outro, por sua vez, está referido ao ônus ministerial de instruir a sua exordial acusatória com os documentos ou justificação que contenham indícios suficientes não só da veracidade dos fatos alegados, mas também, do dolo imputado (art. 17 §6º, incisos I e II).

Contudo, observa-se que nem todas as recentes alterações na LIA foram prejudiciais, sendo necessário ressaltar que havia, anteriormente, vedação expressa quanto à consensualidade nas ações de improbidade administrativa, fato que dificultava a formalização de acordos quando as condutas poderiam ser enquadradas, simultaneamente, como crimes ou improbidades administrativas, o que foi superado pela nova redação. (Mendes e Carneiro, 2022, p.153 - 154).

<sup>3</sup> MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado. Procuradoria-Geral de Justiça. Resolução PGJ nº 47, de 27 de outubro de 2021. Dispõe sobre o Sistema de Integridade do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e constitui comissão para elaborar a proposta do respectivo programa.

#### 4.2 COMPLIANCE DE FACHADA

Inicialmente, é mister reiterar que a corrupção é um problema que permeia diversos âmbitos da sociedade e da máquina pública, não sendo restrito a um nicho ou um perfil específico de interesses ou indivíduos. Assim sendo, esquemas bem estruturados de corrupção são capazes de cooptar um considerável número de pessoas, dentro e fora do Estado, tornando-se uma amalgama de poderes econômicos e políticos, o que obstaculiza o combate por parte de uma instituição solitária, demandando um enfrentamento coletivo.

Nesse sentido, é evidente que a atuação interinstitucional, quer dizer, a soma dos esforços de diversas instituições, públicas ou privadas, que dispõem das ferramentas adequadas para combater a corrupção – quais sejam, programas de *compliance* -, é condição *sine qua non* para a obtenção de resultados satisfatórios na inibição, apuração e eventual punição de condutas ímporas. Todavia, é necessário que o programa de ética implementado em cada entidade seja - de fato - técnico e efetivo, o que nem sempre é o caso. Há, ainda, instituições - sobretudo da iniciativa privada - que criam programas de *compliance* de fachada, em uma tentativa de driblar a fiscalização e a responsabilização da empresa e de seus agentes.

Sobre o tema, ensinam Vinicius Marques e Francisco Schertel (2017):

Ressaltando a importância da efetividade dos programas de *compliance*, o Guia do Cade sobre *compliance* claramente enfatiza a necessidade de evitar dois tipos de programa de fachada: (i) o que utiliza mecanismos superficiais de integridade para transmitir uma imagem inidônea às autoridades; (ii) o que é elaborado de modo complexo, com elevado custos, mas que não tem aplicação prática pela organização.

E sobre a aplicação de sanções em desfavor dessas empresas, os referidos autores destacam (Mendes; Carvalho, 2017, p. 160):

Vale ainda destacar que, caso se constate a criação de um programa de *compliance* de

fachada pela empresa – em outras palavras, um programa feito única e exclusivamente para que ela se beneficie de descontos, sem qualquer intenção de que as orientações sejam seguidas por seus funcionários –, as autoridades podem, em vez de diminuir a pena, aumentá-la, dado que a presença ou não de boa-fé é sempre um fator avaliado na dosimetria da pena, tanto na defesa da concorrência quanto na Lei Anticorrupção.

#### 4.3. CONTROVÉRSIAS RELACIONADAS AO ACORDO DE LENIÊNCIA

Outro notório desafio que vem sendo enfrentado pelo Ministério Públíco Federal são as controvérsias que envolvem o acordo de leniência, previsto na Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013), sobretudo quanto a insegurança jurídica provocada pela fragilidade normativa e pela ausência de adequada articulação entre os órgãos de Estado (Simão; Pontes, 2017). Para fins de ordenação, dividiu-se a questão em 2 (dois) tópicos:

##### 4.3.1. LEGITIMIDADE PARA PROPOR E CELEBRAR ACORDO

Tratemos, em primeiro lugar, acerca da legitimidade para celebração de acordo de leniência em âmbito federal. Em suma, a polêmica ocorre em função de uma omissão da Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013), a qual não menciona expressamente a possibilidade de celebração de acordo de leniência em âmbito federal pelo *Parquet*, o que supostamente estabeleceria a CGU e a AGU como as únicas legitimadas para tal. O posicionamento institucional oficial da Controladoria Geral da União<sup>4</sup> caminha exatamente no sentido de reconhecer a própria competência exclusiva para celebrar acordos de leniência com empresas investigadas pela prática de atos lesivos no âmbito do poder executivo federal e contra a administração pública estrangeira – perspectiva que afastaria a atuação e a figura do MPF.

Todavia, Cunha e Souza (2020) defendem que, a partir de uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, notadamente do art. 127 da Constituição Federal, que outorga ao *Parquet* a incumbência da

<sup>4</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Acordo de Leniência*.

defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e por analogia, Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990) e Lei 7.347/1985 (Lei de Ação Civil Pública) - no que dispõem sobre homologação de acordos e a legitimidade - é possível concluir que o Ministério Público Federal detém legitimidade para a celebração dos acordos de leniência em matéria da LEA<sup>5</sup>.

#### 4.3.2. SOBREPOSIÇÃO ENTRE ÓRGÃOS E MS 35435

Não fosse o bastante, a ausência de adequada articulação entre os órgãos de Estado torna-se óbice ao combate à corrupção. Uma demonstração explícita e didática da falta articulação entre os órgãos de combate à corrupção são os fatos narrados no Mandado de Segurança 35435<sup>6</sup> do STF.

Sinteticamente, o aludido remédio constitucional foi impetrado – perante o Supremo - pela Construtora Andrade Gutierrez S.A., investigada por irregularidades em licitações relacionadas à construção da Usina Angra 3. A empresa já havia firmado acordos de leniência com a CGU/AGU e com o MPF, porém teve sua inidoneidade para contratar com a administração pública declarada pelo TCU.

A Corte reconheceu a complexidade da atuação coordenada entre os diversos órgãos de controle e enfatizou a necessidade de harmonização institucional para evitar sobreposição de sanções administrativas. Sinalizou corretamente, ainda, que os acordos de leniência devem ser respeitados e que a atuação do TCU não pode anular os efeitos legítimos desses instrumentos, sob pena de comprometer a política de combate à corrupção e a segurança jurídica das empresas colaboradoras.

Sobre a matéria, discorrem Simão e Pontes (2017):

Provavelmente, o ponto que mais dificultou a efetivação dos acordos de leniência foi a incapacidade dos órgãos públicos envolvidos de

articular de forma adequada e encontrar uma solução viável para sua implementação. É verdade que a legislação não traçou o caminho a ser seguido, mas tampouco as autoridades foram capazes de construir a própria alternativa.

Ante o exposto, está comprovado que a descoordenação entre órgãos somada à imprevisibilidade quanto à garantia dos benefícios previstos no acordo representa, verdadeiramente, um fator desestimulante às empresas, enfraquecendo as perspectivas resolutivas e consensuais de solução de conflitos e o combate à corrupção.

## 5. CONCLUSÃO

Ante o exposto, é possível concluir, em forma de tópicos, que:

- A ética é essencial em todas as esferas da sociedade, sobretudo na administração pública.
- Os princípios da eficiência e da moralidade somados às parcerias com o setor privado potencializam a implementação de sistemas de *compliance* na administração pública, contribuindo para uma gestão mais transparente do aparato estatal.
- A corrupção é a não-aderência sistêmica às normas e, portanto, se contrapõe ao *compliance*.
- É dever do Ministério Público combater todas as formas de corrupção, tanto em caráter repressivo e, sobretudo, em caráter preventivo.
- A corrupção é um problema multifacetado e seu efetivo enfrentamento exige uma cultura institucional de integridade.
- A efetividade dos acordos de leniência depende da atuação coordenada entre órgãos de controle.
- O MPF tem legitimidade para propor e celebrar acordos de leniência com empresas.

5 Fernando Pereira de Azevedo. In: A legitimidade do Ministério Público Federal para a propositura dos acordos de leniência no âmbito federal, p. 102.

6 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 35.435, Distrito Federal*. Relator: Ministro Gilmar Mendes.

- O *Parquet* Mineiro tem satisfatoriamente cumprido com a missão de implementar seu programa de *compliance* e institucionalizar a ética.

## REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Fernando Pereira de. **A legitimidade do Ministério Público Federal para a propositura dos acordos de leniência no âmbito federal.** *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, v. 20, n. 1, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/download/718/591/1909>. Acesso em: 14 out. 2025.
- BARROS FILHO, Clóvis de; PRAÇA, Sergio. **Corrupção: parceria de-generativa.** Campinas, SP: Papirus 7 Mares, 2014.
- BOCHENEK, Antônio César; PEREIRA, Jânio Luiz. **Corrupção sistêmica no Brasil: enfrentamento e dificuldades.** *Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná*, Curitiba, n. 8, ago. 2018. Disponível em: <https://apps.mppr.mp.br/openjournal/index.php/revistamppr/issue/view/8>. Acesso em: 14 out. 2025.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Acordo de Leniência.** Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia>. Acesso em: 12 out. 2025.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. *Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.* Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 11 out. 2025.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. *Código Penal.* Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 11 out. 2025.
- BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. *Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e dá outras providências.* Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm). Acesso em: 8 out. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 324. Acórdão. Direito do Trabalho. Terceirização de atividade-fim e de atividade-meio. Constitucionalidade.* Relator: Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 30 ago. 2018. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&processo\\_classe\\_processual\\_unificada\\_classe\\_sigla=ADPF&queryString=ADPF%20324](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&processo_classe_processual_unificada_classe_sigla=ADPF&queryString=ADPF%20324). Acesso em: 11 out. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 35.435, Distrito Federal.* Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 30 mar. 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur449864/false>. Acesso em: 12 out. 2025.
- CAMBI, Eduardo; PORTO, Letícia de Andrade. **Ministério Público resolutivo e proteção dos direitos humanos.** Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.
- CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público.** 7. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2018. E-book. ISBN 9788597018455. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597018455/>. Acesso em: 10 out. 2025.
- CNN BRASIL. **Corrupção passa a ser maior problema do país para os brasileiros, diz Atlas.** CNN Brasil, 10 out. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/corrupcao-passa-a-ser-maior-problema-do-pais-para-os-brasileiros-diz-atlas/>. Acesso em: 11 out. 2025.
- CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renée do Ó. **Lei Anticorrupção Empresarial: Lei 12.846/2013.** 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 14 out. 2025.
- FONTENELLE, Rodrigo de Araújo Miranda. **Revista do Ministério Público de Contas: janeiro a junho de 2022.** Belo Horizonte: Ministério Público de Contas, 2022. Disponível em: [https://rodrigofontenelle.com.br/font2022/wp-content/uploads/2022/09/AF\\_Revista-Ministerio-Publico-de-Contas\\_JANEIRO-a-JUNHO-de-2022.pdf](https://rodrigofontenelle.com.br/font2022/wp-content/uploads/2022/09/AF_Revista-Ministerio-Publico-de-Contas_JANEIRO-a-JUNHO-de-2022.pdf). Acesso em: 14 out. 2025.
- GARCIA, Emerson. **Ministério Público.** 6. ed. Rio de Janeiro: Saraiava Jur, 2017. E-book. ISBN 9788547217051. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788547217051/>. Acesso em: 13 out. 2025.
- MENDES, Francisco S.; CARVALHO, Vinícius Marques de. **Compliance: concorrência e combate à corrupção.** 1. ed. São Paulo: Trevisan Editora, 2017. E-book. ISBN 9788595450073. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595450073/>. Acesso em: 11–12 out. 2025.
- MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael de A. A. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: inspirações e desafios.** (Coleção IDP). São Paulo: Grupo Almedina, 2022. E-book. p. 109; p. 114; p. 153-154. ISBN 9786556276649. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556276649/>. Acesso em: 13–14 out. 2025.
- MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado. Procuradoria-Geral de Justiça. **Resolução PGJ nº 47, de 27 de outubro de 2021.** Dispõe sobre o Sistema de Integridade do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e constitui comissão para elaborar a proposta do respectivo programa. Diário Oficial Eletrônico do MPMG, Belo Horizonte, 28 out. 2021. Disponível em: [https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-D375-28-res\\_pgi\\_47\\_2021.pdf](https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-D375-28-res_pgi_47_2021.pdf). Acesso em: 13 out. 2025.
- REIS FILHO, Antonio Carlos Meirelles. **Acordo de leniência em improbidade administrativa / Leniency agreement on administrative improbity.** *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 95, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistaespgesp/article/download/133/120/1695>. Acesso em: 14 out. 2025.
- SIMÃO, Valdir M.; PONTES, Marcelo. **O acordo de leniência na lei anticorrupção: histórico, desafios e perspectivas.** 1. ed. São Paulo: Trevisan Editora, 2017. E-book. ISBN 9788595450011. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595450011/>. Acesso em: 13 out. 2025.
- THEODORO, Marcelo Antonio. **Direitos fundamentais e sua concretização.** Curitiba: Juruá, 2009.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **10 passos para a boa governança.** 2. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10\\_passos\\_para\\_boa\\_governanca\\_v4.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_para_boa_governanca_v4.pdf). Acesso em: 15 out. 2025.
- ZANIN MARTINS, Cristiano; TEIXEIRA, Valeska; VALIM, Rafael. **Lawfare: uma introdução.** São Paulo: Contracorrente, 2020.

# O GUARDIÃO DA INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABRYEL FRAGA LIMA

# O GUARDIÃO DA INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABRYEL FRAGA LIMA<sup>1</sup>

ESTAGIÁRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

## 1. INTRODUÇÃO

O Ministério Público brasileiro é uma instituição que reflete, de forma singular, a trajetória da própria democracia nacional. Criado inicialmente como órgão auxiliar do Poder Judiciário, com funções limitadas à fiscalização formal da lei e à defesa de interesses difusos, o Ministério Público passou por um processo de consolidação que o transformou em um instrumento independente de tutela da legalidade, moralidade e probidade administrativa. A Constituição de 1988 marcou um ponto de inflexão: o Ministério Público conquistou autonomia plena, poderes de investigação próprios e legitimidade para atuar em defesa da sociedade, tornando-se um protagonista da governança pública. Como observa Hugo Nigro Mazzilli:

O Ministério Público é instituição necessária em toda organização democrática e imposta pelas boas normas da justiça, à qual compete: velar pela execução das leis, decretos e regulamentos que devam ser aplicados pela Justiça Federal e promover a ação pública onde ela convier (Mazzilli, 2013).

Além disso, Nilo Augusto Suassuna (2018) ressalta que a atuação do Ministério Público é essencial para o funcionamento integrado da Justiça, devendo atuar de forma coordenada com outros órgãos para assegurar a efetividade dos direitos fundamentais, reforçando a importância do Ministério Público na democracia.

A percepção social do Ministério Público é marcada por um paradoxo. De um lado, a sociedade o vê como fiscal rigoroso, pronto para punir desvios, corrupções e abusos de poder. De outro, há uma expectativa crescen-

te para que o órgão antecipe riscos, oriente políticas públicas e induza a integridade de forma proativa, atuando não apenas na correção de desvios, mas na prevenção de irregularidades e na consolidação de práticas éticas no cotidiano da Administração Pública. Nesse contexto, como lembra José Afonso da Silva:

O Ministério Público, ao lado da advocacia e da defensoria pública, constitui função essencial à Justiça, cuja missão é zelar pela ordem jurídica e pelos interesses sociais e individuais indisponíveis, assegurando a prevalência dos direitos fundamentais (Silva, 2022, p. 639).

De forma complementar, Mona Lisa Duarte Abdo Aziz Ismail (2020), observa que Ministério Público exerce papel estratégico na supervisão de políticas públicas, contribuindo para a proteção da cidadania e a prevenção de irregularidades administrativas.

Essa visão coloca o Ministério Público como um guardião não apenas da lei, mas da própria credibilidade institucional do Estado, cujo papel se torna estratégico diante de um cenário social e político que exige transparência, eficiência e responsabilidade.

No século XXI, a atuação do Ministério Público enfrenta desafios inéditos. A complexidade das estruturas administrativas, a multiplicidade de atores envolvidos na gestão pública e a velocidade das transformações tecnológicas exigem uma abordagem preventiva, colaborativa e inovadora. Alexandre de Moraes ressalta que:

O Ministério Público exerce relevante papel no Estado Democrático de Direito, funcio-

<sup>1</sup> Estagiário de Pós-Graduação na Promotoria de Justiça Única da Comarca de Miraí – MG.

nando como verdadeiro defensor da sociedade e da ordem jurídica, atuando não apenas na repressão às ilegalidades, mas também na sua prevenção (Moraes, 2025, p. 534).

Nesse contexto, o Ministério Público (MP) não pode mais se limitar à repressão pontual; precisa atuar como arquiteto da integridade, propondo mecanismos de governança, fomentando cultura ética nas instituições e promovendo a integração entre fiscalização, *compliance* e participação social. O Ministério Público, assim, deixa de ser apenas um repressor de desvios e se projeta como laboratório de integridade, capaz de experimentar, validar e expandir práticas que fortalecem a Administração Pública.

Além disso, o uso de tecnologias emergentes, como inteligência artificial, análise de *big data*<sup>2</sup> e *blockchain*<sup>3</sup>, abre oportunidades inéditas para que o Ministério Público antecipe riscos e apoie decisões administrativas em tempo real, criando um novo horizonte de atuação preventiva e estratégica. A integração entre tecnologia, ética e governança transforma a fiscalização em algo dinâmico, capaz de promover a cultura de integridade de forma contínua, indo além da mera exigência formal da lei.

Essa perspectiva inovadora propõe uma nova concepção do papel do Ministério Público, que passa a atuar não apenas como fiscal da legalidade, mas como indutor de mudanças estruturais, promotor de boas práticas administrativas e consolidante da confiança social. O Ministério Público, ao assumir esta função estratégica, conecta os princípios clássicos do Direito Administrativo, legalidade, moralidade, imparcialidade, publicidade e eficiência, às demandas contemporâneas por ética, transparência e inovação.

Dessa forma, este artigo se propõe a refletir sobre os desafios e perspectivas do Ministério Público na era da governança e da integridade, explorando como a instituição pode atuar de maneira inovadora, preventiva e es-

tratégica, garantindo que a Administração Pública não apenas cumpra a lei, mas incorpore uma cultura contínua de ética e probidade, consolidando-se como um modelo de governança adaptativa e resiliente.

## 2. REPOSIÇÃO NDO O MINISTÉRIO PÚBLICO: DO FISCAL AO ARQUITETO DA INTEGRIDADE

A trajetória do Ministério Público brasileiro é um reflexo direto da evolução política e institucional do país. Inicialmente concebido como órgão auxiliar do Judiciário, sua função restringia-se à fiscalização formal da lei e à proteção de interesses difusos, com pouca autonomia real frente ao Executivo. Durante décadas, sua atuação foi vista como secundária, episódica e limitada, focada em responder a demandas pontuais e raramente envolvida na transformação estrutural da Administração Pública. Somente a partir da Constituição de 1988 o MP conquistou autonomia funcional e administrativa, legitimidade para propor ações em defesa da sociedade e poder para investigar e responsabilizar agentes públicos de maneira independente. Como observa Paulo Rangel:

O Ministério Público, ao longo de sua evolução, passou a ser reconhecido como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, com autonomia funcional e administrativa, e incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Rangel, 2012).

Esse momento histórico redefiniu o papel do Ministério Público, mas também gerou desafios inéditos. A sociedade começou a perceber o Ministério Público como um protetor da integridade do Estado, um fiscal de normas, mas também um guardião da ética e da confiança pública. Nesse contexto, José Afonso da Silva reforça que:

O Ministério Público, ao lado da advocacia e da defensoria pública, constitui função essencial à Justiça, cuja missão é zelar pela ordem jurídica e pelos interesses sociais e individuais indisponíveis, assegurando a prevalência dos direitos fundamentais (Silva, 2022).

<sup>2</sup> *Big Data*: grandes volumes de dados; conjunto de dados extremamente volumosos e complexos que exigem métodos avançados de coleta, armazenamento, processamento e análise para gerar informações relevantes e suportar a tomada de decisões.

<sup>3</sup> *Blockchain*: cadeia de blocos; tecnologia que permite o registro descentralizado, seguro e transparente de transações digitais, de forma que cada bloco de informações está ligado ao anterior por criptografia, garantindo integridade e rastreabilidade.

Essa percepção reforçou a ideia de que o Ministério Público não deve atuar apenas de maneira repressiva, mas como indutor de práticas administrativas éticas e eficientes, antecipando problemas e moldando a cultura organizacional do setor público. Nessa linha, Clémerson Merlin Clève destaca:

O Ministério Público deve assumir uma postura proativa, atuando não apenas na repressão de ilegalidades, mas também na promoção de políticas públicas que assegurem os direitos fundamentais e a justiça social (Clève, 1993).

O reposicionamento estratégico do Ministério Público exige uma mudança de paradigma: de reativo para proativo, de punitivo para preventivo, de isolado para colaborativo. Ele precisa atuar como arquiteto da integridade, capaz de desenhar, implementar e monitorar sistemas de governança e programas de *compliance* adaptativos capazes de prevenir desvios e fortalecer a cultura ética. Eduardo Ritt (1999) observa que a evolução institucional do Ministério Público o transforma em um agente ativo na promoção da integridade e na consolidação de boas práticas administrativas.

Essa função não substitui o papel tradicional de fiscalização e responsabilização, mas amplia significativamente o impacto institucional da atuação ministerial. Para que essa transição seja efetiva, é necessário integrar instrumentos jurídicos clássicos, como ações civis públicas, medidas de improbidade administrativa e termos de ajustamento de conduta, com novas metodologias de gestão da integridade. Isso inclui:

- Auditorias proativas e análise preditiva de riscos: usar dados históricos e indicadores para antecipar irregularidades, identificar padrões de conduta que podem gerar problemas e propor soluções antes que danos ocorram.
- Programas de *compliance* adaptativos: estruturas flexíveis que evoluem conforme a complexidade da Administração Pública e incorporam aprendizado contínuo, ajustando procedimentos internos e normas de conduta.

- Monitoramento tecnológico da integridade: uso de inteligência artificial, *blockchain* e sistemas de *big data* para rastrear fluxos administrativos, contratos e decisões, detectando sinais de risco e sugerindo correções.

Além disso, o Ministério Público deve se colocar como coordenador de redes de governança interinstitucional, criando um ecossistema de fiscalização e prevenção que inclua tribunais de contas, controladorias, órgãos de auditoria e sociedade civil. Essa integração amplia a capacidade de intervenção, fortalece padrões éticos e permite respostas rápidas a situações de risco sistêmico. A atuação conjunta torna a fiscalização mais estratégica, baseada em evidências, e menos fragmentada, aproximando o Ministério Público da realidade complexa da administração contemporânea.

O conceito de Ministério Público como “laboratório de integridade” reforça essa abordagem inovadora. A instituição pode testar políticas de *compliance*, monitorar resultados, avaliar impactos e propor ajustes contínuos. Isso transforma a ética e a integridade de meios principípios normativos em práticas organizacionais cotidianas, fortalecendo a confiança da sociedade na Administração Pública.

A dimensão tecnológica também oferece fronteiras inovadoras para a atuação do Ministério Público. Ferramentas digitais permitem mapear riscos em tempo real, identificar padrões de irregularidade e propor medidas preventivas que, historicamente, dependeriam de processos longos e reativos. Essa atuação integrada e tecnológica posiciona o Ministério Público como protagonista estratégico capaz de atuar não apenas no controle, mas na construção de uma Administração Pública moderna, ética e resiliente.

O reposicionamento do Ministério Público também envolve uma mudança cultural: não basta aplicar a lei; é preciso fomentar valores, comportamentos e práticas que consolidem a ética e a integridade no dia a dia da gestão pública. Isso inclui capacitação contínua de servidores, sensibilização sobre *compliance*,

incentivo à denúncia estruturada de irregularidades e integração com políticas públicas que promovam transparência e participação social.

Portanto, ao atuar como arquiteto da integridade, o Ministério Público rompe com a visão tradicional de órgão meramente punitivo e se estabelece como agente transformador da Administração Pública, capaz de consolidar uma governança ética, eficiente e adaptativa. Legalidade, moralidade e eficiência deixam de ser apenas princípios formais e passam a ser práticas incorporadas à cultura institucional, conectando o Direito Administrativo às demandas contemporâneas por transparência, responsabilidade e inovação.

### 3. COMPLIANCE PÚBLICO E CULTURA DE INTEGRIDADE: UMA FRONTEIRA INOVADORA

O conceito de *compliance*, embora historicamente associado ao setor privado, vem assumindo papel central na Administração Pública, especialmente em um contexto marcado por complexidade crescente, demandas sociais por transparência e crescente intolerância a desvios éticos. Diferentemente de uma abordagem meramente normativa ou formal, o *compliance* público deve ser compreendido como um instrumento estratégico de governança, capaz de transformar a ética em prática cotidiana e de antecipar riscos antes que resultem em prejuízos ao interesse público. Marçal Justen Filho (2019) destaca que a implementação de uma cultura de *compliance* no setor público vai além da conformidade legal, incorporando elementos como padronização dos processos internos, transparência, gestão de riscos e valores éticos, evidenciando sua dimensão estratégica na administração pública.

Nesse cenário, o Ministério Público desempenha função crucial não apenas como órgão fiscalizador, mas como indutor e catalisador da integridade institucional, capaz de orientar, estruturar e monitorar políticas de *compliance* que articulem legalidade, moralidade e eficiência em toda a Administração. Schneider e Ziesemer (2021) enfatizam que o Ministério Público deve adotar práticas de

*compliance* não apenas como fiscalizador, mas também como agente de transformação cultural e institucional, promovendo políticas de integridade e estimulando boas práticas na Administração Pública, reforçando a visão do MP como protagonista na consolidação da ética administrativa.

Programas de *compliance* no setor público vão além da formalização de normas internas: eles estruturam processos, definem responsabilidades e criam mecanismos de prevenção que se incorporam à rotina administrativa. A atuação do Ministério Público nesse campo envolve a orientação sobre elaboração de códigos de conduta, monitoramento de fluxos administrativos e implementação de metodologias que identifiquem potenciais irregularidades antes que elas se materializem. Grego e Lago (2020) apontam que a adoção de programas de *compliance* no setor público pode auxiliar na evolução da gestão pública, melhorando os resultados administrativos e movendo maior confiança social, desde que implementada de forma correta e adaptada à realidade pública. A lógica é clara: a prevenção, quando sistematizada, produz resultados mais duradouros do que a mera repressão, consolidando uma cultura de integridade que não depende da intervenção constante do Judiciário, mas se sustenta pela própria lógica interna da Administração Pública.

Para que o *compliance* seja efetivo, é imprescindível desenvolver uma cultura organizacional robusta, na qual ética e integridade não sejam meras formalidades, mas práticas incorporadas ao comportamento diário de gestores e servidores. O Ministério Público deve atuar promovendo capacitação contínua, disseminando padrões claros de conduta e implementando sistemas de responsabilização que funcionem de forma pedagógica, preventiva e adaptativa. A construção dessa cultura transforma a integridade em um ativo institucional, aumentando a confiança social e reduzindo riscos de corrupção, fraudes ou má gestão. Ao integrar *compliance* e cultura ética, o Ministério Público contribui para uma Administração Pública resiliente, capaz de responder de maneira coordenada e eficiente a crises ou irregularidades.

O avanço tecnológico amplia ainda mais o horizonte de atuação do Ministério Público na promoção da integridade. Ferramentas de inteligência artificial permitem analisar grandes volumes de dados administrativos em tempo real, identificando padrões atípicos que podem indicar risco de desvio; sistemas de *blockchain* garantem rastreabilidade em processos críticos, como licitações e contratos; e *dashboards*<sup>4</sup> interativos oferecem transparência ativa, permitindo que órgãos de controle e a sociedade acompanhem de forma contínua a execução das políticas públicas. O Grupo de Trabalho sobre *Compliance* Administrativo do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2022) sugere diretrizes para a atuação do MP na implementação de programas de *compliance*, incluindo o uso de tecnologias para monitoramento e prevenção de irregularidades. Ao orientar e fiscalizar a implementação dessas soluções, o Ministério Público transforma a tecnologia em aliada da ética e da governança, consolidando-se como protagonista de um modelo preventivo e inovador de Administração Pública.

Mais do que fiscalizar, o Ministério Público se projeta como agente de transformação cultural e institucional, capaz de propor políticas de integridade, estimular boas práticas e integrar diferentes esferas de fiscalização em redes colaborativas. Marin (2018) ressalta que o *compliance* no setor público deve ser compreendido como uma ferramenta estratégica que estrutura processos, define responsabilidades e cria mecanismos de prevenção, antecipando riscos antes que resultem em prejuízos ao interesse público. Essa atuação pedagógica e estratégica fortalece o controle social, amplifica a eficácia das políticas públicas e reforça a percepção da sociedade sobre o Ministério Público como verdadeiro guardião da integridade pública. Ao conectar teoria e prática, legalidade e ética, tradição e inovação, o Ministério Público contribui para consolidar uma Administração Pública que não apenas cumpre a lei, mas incorpora os princípios do Direito Administrativo como práticas cotidianas, adaptando-se a novas demandas sociais, tecnológicas e institucionais.

Além disso, o *compliance* público, quando integrado à atuação do Ministério Público, permite que a instituição antecipe desafios futuros da gestão pública, como complexidade regulatória crescente, digitalização de processos e novas formas de corrupção e fraude. Isso cria uma perspectiva inovadora: o Ministério Público deixa de ser apenas um repressor de ilícitos e se torna um planejador estratégico da integridade, promovendo sistemas de governança capazes de se ajustar continuamente às mudanças institucionais e sociais. A consolidação dessa função estratégica reforça a confiança da sociedade na Administração Pública, transformando a ética, a moralidade e a legalidade em pilares efetivos de governança.

Nesse aspecto, a atuação do Ministério Público no desenvolvimento e monitoramento de programas de *compliance* e cultura de integridade representa uma fronteira inédita do Direito Administrativo moderno, demonstrando que a instituição pode ir além da represão e da responsabilização, assumindo papel central na arquitetura de sistemas de governança adaptativa, na indução de práticas éticas e na construção de um modelo administrativo transparente, eficiente e socialmente legítimo. O *compliance*, portanto, deixa de ser um conceito abstrato ou uma exigência burocrática, tornando-se instrumento de transformação institucional, com o Ministério Público como protagonista estratégico dessa mudança.

#### 4. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA RESPONSABILIZAÇÃO POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A responsabilização por atos de improbidade administrativa é um dos instrumentos mais relevantes da atuação do Ministério Público na defesa da legalidade, moralidade e eficiência na Administração Pública. Historicamente, a improbidade administrativa surgiu como resposta à necessidade de proteger o patrimônio público e consolidar padrões éticos de comportamento no serviço público.

<sup>4</sup> Dashboards: painéis de controle; interfaces visuais que apresentam indicadores e métricas de desempenho de forma organizada e resumida, permitindo acompanhamento e análise rápida de informações relevantes.

co. Antes da promulgação da Lei 8.429/1992<sup>5</sup>, a responsabilização de agentes públicos por condutas ilícitas era muitas vezes tardia e fragmentada, favorecendo práticas de corrupção e favorecimento pessoal.

Essa preocupação com a proteção do patrimônio público reforça o papel preventivo do Ministério Público. Nessa linha, Hely Lopes Meirelles destaca:

A responsabilização civil de servidor por danos causados a terceiros no exercício de suas atividades é objetiva, ou seja, independe de culpa, bastando o nexo de causalidade entre a ação ou omissão e o dano (Meirelles, 2006, p. 477).

O Ministério Público não deve atuar apenas de maneira repressiva, mas também como indutor de práticas administrativas éticas e eficientes, antecipando problemas e moldando a cultura organizacional do setor público. Maria Sylvia Zanella Di Pietro reforça:

Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública (Di Pietro, 2002, p. 211).

O Ministério Público, ao investigar condutas suspeitas, propor ações civis públicas e solicitar medidas cautelares, estabelece padrões que ultrapassam o caso concreto. José dos Santos Carvalho Filho observa:

A improbidade administrativa é a infração praticada por agente público que atenta contra os princípios da Administração Pública, causando dano ao erário ou enriquecimento ilícito (Carvalho Filho, 2012, p. 385).

Exemplos concretos reforçam essa atuação educativa e corretiva. Em ações civis públicas contra gestores que desviaram recursos de programas sociais, o Ministério Público conseguiu não apenas a responsabilização dos agentes, mas também a implementação de

medidas que reorganizaram a gestão e protegeram os cofres públicos. Marçal Justen Filho alerta, entretanto, para distorções que podem surgir na aplicação da lei:

A experiência concreta na aplicação da Lei 8.429 evidenciou ao longo dos anos algumas distorções na repressão à improbidade, tornando-se usual o pedido de condenação com fundamento indiscriminado nos artigos 9.º, 10 e 11 da LIA, e isso conduzia à eternização dos litígios (Justen Filho, 2014, p. 422).

Cada investigação e decisão fundamentada em improbidade contribuem para a consolidação de uma cultura institucional sólida, na qual ética e probidade não são apenas exigências legais, mas práticas incorporadas à rotina da Administração Pública. Essa dimensão educativa amplia o alcance das ações do Ministério Público, transformando a responsabilização em instrumento de aprimoramento institucional.

A atuação envolve uma articulação estratégica entre instrumentos jurídicos e institucionais, como termos de ajustamento de conduta, medidas cautelares e ações civis públicas. A integração entre prevenção e repressão fortalece a transparência, eficiência e legitimidade das decisões administrativas. Emerson Garcia observa:

A improbidade administrativa, enquanto instrumento de proteção do interesse público, deve ser aplicada de forma a não apenas punir, mas também induzir práticas corretas na Administração (Garcia, 2014, p. 152).

A tecnologia potencializa essa atuação, permitindo identificar padrões de irregularidade, rastrear movimentações suspeitas e acompanhar contratos em tempo real. Ao integrar inovação tecnológica à fiscalização, o Ministério Público atua de forma proativa, prevenindo danos e promovendo respostas mais rápidas e fundamentadas.

Além disso, a atuação do Ministério Público fortalece a governança pública ao articular-se com tribunais de contas, controladorias e órgãos internos de auditoria. Essa coordenação forma redes colaborativas de monito-

<sup>5</sup> Lei 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública, e dá outras providências.

ramento e prevenção, ampliando a eficácia das ações, garantindo a responsabilização de agentes e consolidando a confiança da sociedade nas instituições.

A atuação do Ministério Público impacta diretamente a percepção social sobre a Administração Pública. Quando investiga e responsabiliza de forma transparente, demonstra que recursos públicos são protegidos e que práticas ilícitas não serão toleradas. Isso reforça a legitimidade das instituições e incentiva comportamentos éticos entre gestores e servidores.

Por fim, ao combinar tradição jurídica, inovação tecnológica e prática preventiva, o Ministério Público atua como planejador estratégico da integridade, moldando políticas, orientando gestores e promovendo um ambiente administrativo ético, eficiente e resiliente. Como Clémerson Merlin Clève enfatiza:

O Ministério Público deve assumir uma postura proativa, atuando não apenas na repressão de ilegalidades, mas também na promoção de políticas públicas que assegurem os direitos fundamentais e a justiça social (Clève, 1993, p. 87).

Em síntese, o Ministério Público cumpre um papel multifacetado na responsabilização por atos de improbidade administrativa. Atua como fiscal da legalidade, garante aplicação de sanções, promove prevenção de desvios, fortalece a cultura ética e integra diferentes esferas de fiscalização em redes colaborativas. Ao assumir essa função estratégica, protege recursos públicos e confiança social, consolidando um modelo de Administração Pública transparente, responsável e adaptável às demandas modernas por ética, eficiência e inovação.

## 5. A RELAÇÃO ENTRE GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A governança pública emerge como um conceito central no Direito Administrativo contemporâneo, orientando a Administração em direção à eficiência, à responsabilidade e à prestação de contas. Nesse contexto, a transparência se apresenta como um pilar indispensável,

permitindo que a sociedade acompanhe, compreenda e participe dos processos decisórios. A abertura das informações não é apenas um dever legal, mas um instrumento de fortalecimento da legitimidade institucional, criando um ambiente no qual gestores são responsabilizados e atos administrativos passam a ser constantemente analisados. Nessa linha, segundo Humberto Eustáquio César Mota Filho (2021), a transparência na administração pública destaca-se como um dos pilares fundamentais para a promoção de um ambiente de governança responsável, ético e eficaz.

O controle da Administração Pública não se limita à fiscalização tradicional ou à repressão posterior aos atos irregulares. Ele envolve mecanismos preventivos, planejamento estratégico, auditorias internas e externas, além de programas de integridade que estimulam condutas éticas e promovem uma cultura organizacional comprometida com o interesse público.

Conforme Wagner de Campos Rosário (2020), o Controle Interno e Externo tratado nos artigos 70 a 741 da CF está vinculado à fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

A governança moderna busca integrar essas ferramentas, garantindo que as decisões administrativas sejam tomadas com base em critérios objetivos, consistentes e voltados para o benefício coletivo. O uso de ferramentas tecnológicas na Administração Pública permite monitorar processos, contratos e licitações em tempo real, fortalecendo mecanismos de controle e reduzindo riscos de irregularidades. Estudos de Di Pietro (2022) e Carvalho Filho (2019) indicam que a análise de dados e sistemas digitais contribuem para decisões mais consistentes e eficientes, promovendo uma governança mais transparente e proativa.

Nesse cenário, o papel do Ministério Público torna-se estratégico. Ao monitorar o cumprimento das normas e princípios da Administração, atua como agente de equilíbrio entre os interesses do Estado e os direitos da sociedade. A atuação proativa permite identificar falhas, riscos de corrupção ou desperdício de recursos antes que se consolidem, promo-

vendo a responsabilização de gestores e a correção de processos internos. Além disso, essa atuação reforça a confiança da população nas instituições e contribui para a construção de um ambiente de governança ética e eficiente.

A tecnologia desempenha papel cada vez mais relevante nesse contexto. Sistemas de controle eletrônico, plataformas de dados abertos, análise de informações em tempo real e inteligência artificial permitem que órgãos de fiscalização acompanhem de perto contratos, licitações, execução de políticas públicas e fluxo de recursos. Essa integração entre governança, transparência e tecnologia amplia a capacidade de controle e facilita a identificação de desvios ou práticas inadequadas.

Outro aspecto essencial da governança é a colaboração interinstitucional. A articulação entre diferentes órgãos de fiscalização, tribunais de contas, controladorias e auditorias internas potencializa a eficácia do controle, reduz lacunas na prevenção de irregularidades e permite respostas mais rápidas e coordenadas. Essa cooperação cria uma rede de responsabilidade compartilhada, na qual a eficiência do Estado é fortalecida e os atos administrativos se alinham aos princípios de legalidade, moralidade, imparcialidade e eficiência.

Além disso, a relação entre governança e transparência influencia diretamente a percepção social sobre a Administração Pública. Quando os processos são claros, as decisões são justificadas e os recursos públicos são aplicados de forma eficiente, a população passa a confiar mais nas instituições e a participar de forma mais ativa na fiscalização indireta. Essa participação cidadã funciona como um complemento ao controle institucional, criando um círculo virtuoso em que a gestão ética e eficiente é estimulada tanto pela ação dos órgãos de fiscalização quanto pela vigilância social.

A gestão de riscos também se integra a essa perspectiva de governança. Ao identificar vulnerabilidades e pontos críticos nos processos administrativos, a Administração consegue antecipar problemas, reduzir desperdícios e prevenir atos ilícitos. Programas internos de *compliance*,

*auditorias contínuas e monitoramento sistemático tornam-se ferramentas essenciais para que a Administração opere de forma previsível, segura e ética, minimizando oportunidades de corrupção ou irregularidades.*

Por fim, é importante destacar que a governança não se restringe à adoção de regras ou procedimentos formais. Ela depende da construção de uma cultura organizacional sólida, na qual todos os níveis hierárquicos compreendam e assumam responsabilidades. A consolidação de uma cultura organizacional baseada em ética, integridade e responsabilidade é fundamental para garantir a resiliência da Administração Pública e a legitimidade de suas decisões. Meirelles (2020) e Clève (1995) destacam que, quando os valores de ética e transparência são incorporados em todos os níveis hierárquicos, a gestão torna-se mais adaptável a desafios complexos e sustentável ao longo do tempo.

## 6. A RELAÇÃO ENTRE GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A adoção de programas de integridade e *compliance* na Administração Pública representa uma transformação significativa na forma como os órgãos e entidades gerenciam riscos, promovem a ética e asseguram a transparência. Diferentemente de uma abordagem puramente reativa, que busca punir irregularidades depois da ocorrência, os programas de *compliance* têm caráter preventivo, orientando condutas, criando protocolos internos e fortalecendo a cultura organizacional voltada para a legalidade e a eficiência. Segundo Souza e Prodel (2023), esses programas estruturam mecanismos internos de controle que buscam prevenir condutas inadequadas e consolidar a governança pública.

Esses programas envolvem a definição de normas internas, códigos de conduta, treinamentos, auditorias e mecanismos de denúncia, criando uma estrutura que permite identificar, analisar e mitigar riscos de irregularidades antes que se materializem. De acordo com a Con-

troladoria-Geral do Estado do Paraná (2025), a implementação de programas de integridade e *compliance* promove uma cultura baseada na honestidade e aumenta a credibilidade da Administração Pública ao prevenir práticas irregulares e ilegais. Ao implantar políticas de integridade, a Administração Pública consegue alinhar práticas internas aos princípios constitucionais de moralidade, imparcialidade e eficiência, promovendo uma gestão pública mais confiável e responsável.

O Ministério Público desempenha papel fundamental nesse contexto, não apenas monitorando a implementação e o cumprimento desses programas, mas também incentivando a criação de mecanismos de prevenção que envolvam todos os níveis hierárquicos. A atuação do órgão atua como orientadora, oferecendo parâmetros que ajudam gestores a estruturar processos internos consistentes e coerentes com as melhores práticas de governança. Conforme a Controladoria-Geral da União (2024), programas de integridade assumem caráter estratégico, sendo fundamentais para consolidar uma cultura de transparência, ética e eficiência na gestão pública.

A integração entre *compliance* e tecnologia potencializa os resultados desses programas. Ferramentas digitais permitem acompanhar licitações, contratos, despesas e fluxo de recursos em tempo real, facilitando a identificação de irregularidades e permitindo respostas rápidas. A combinação de tecnologia, procedimentos internos e fiscalização estratégica cria um ambiente de administração proativa, no qual a ética e a integridade deixam de ser apenas conceitos abstratos e passam a orientar decisões cotidianas.

Outro ponto essencial é a construção de uma cultura de integridade. Programas de *compliance* bem-sucedidos não se limitam à formalização de regras; eles exigem que servidores e gestores internalizem valores éticos, compreendam as consequências de atos ilícitos e assumam responsabilidade por suas ações. Essa transformação cultural é gradual, mas fundamental para que a Administração Pública funcione de maneira coesa, previsível e transparente, fortalecendo a confiança social e prevenindo desvios.

Além disso, a articulação com outras esferas de fiscalização amplia a eficácia dos programas de integridade. Auditorias internas, tribunais de contas, controladorias e órgãos de controle externo podem atuar de forma complementar, formando redes colaborativas que monitoram o cumprimento das normas, compartilham informações e promovem ajustes necessários. Essa abordagem integrada transforma o *compliance* em uma ferramenta estratégica, capaz de prevenir irregularidades e reforçar os mecanismos de governança.

Em síntese, a implementação de programas de integridade e *compliance* na Administração Pública representa um avanço significativo na promoção da ética, da transparência e da responsabilidade. Ao integrar prevenção, fiscalização, tecnologia e cultura organizacional, esses programas fortalecem a governança, reduzem riscos de irregularidades e consolidam uma gestão pública mais eficiente e confiável. A atuação do Ministério Público, orientadora e estratégica, potencializa esses efeitos, tornando a integridade institucional um elemento central da administração moderna (Souza & Prodel, 2023; CGE-PR, 2025; CGU, 2024).

## 7. DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA GOVERNANÇA E INTEGRIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública contemporânea enfrenta desafios complexos que exigem não apenas conhecimento técnico, mas também uma atuação estratégica e integrada de todos os agentes responsáveis pela gestão e fiscalização. A conjugação entre governança, transparência, *compliance* e responsabilização constitui um conjunto de instrumentos essenciais para garantir que os princípios administrativos sejam respeitados. Sua eficácia depende da articulação entre estruturas institucionais, cultura organizacional e uso inteligente de tecnologia, conceito reforçado por Marini (2022), que destaca a importância da integração de diferentes mecanismos de controle na Administração Pública.

Um dos principais desafios é internalizar a ética e a integridade nos processos administrativos, de modo que se tornem práticas

cotidianas e não meras formalidades legais. Para isso, são necessários investimentos em programas de capacitação, monitoramento contínuo e comunicação clara sobre padrões de conduta. A resistência cultural, a complexidade normativa e limitações de recursos são obstáculos que precisam ser superados para que a prevenção se torne efetiva e contínua.

A colaboração entre diferentes órgãos e esferas de controle também se mostra crucial. A articulação interinstitucional<sup>6</sup> permite que a fiscalização seja abrangente e coordenada, evitando lacunas que poderiam ser exploradas por condutas inadequadas. Redes de cooperação, compartilhamento de informações e alinhamento de procedimentos fortalecem a governança, tornando as respostas mais rápidas e eficientes e garantindo maior proteção ao interesse público.

A tecnologia desempenha papel central nesse cenário. Ferramentas digitais, análise de dados e inteligência artificial ampliam a capacidade de prevenção, monitoramento e responsabilização, permitindo que a Administração atue de forma proativa. Quando aliadas a políticas de ética e integridade, essas soluções transformam a gestão em um sistema mais ágil, seguro e transparente, capaz de identificar riscos antes que se concretizem. Martins (2023) e Marini (2022) enfatizam que o uso estratégico de tecnologia em programas de *compliance* é essencial para uma atuação proativa e eficiente da Administração Pública.

A consolidação de uma Administração íntegra depende, acima de tudo, da integração efetiva entre gestores, servidores, órgãos de fiscalização e sociedade. Cada um desses agentes contribui de maneira complementar: gestores e servidores implementam condutas éticas, órgãos de fiscalização monitoram e orientam, e a sociedade exerce controle indireto, cobrando transparência e resultados. Essa articulação cria um ambiente de responsabilização compartilhada, no qual desvios são prevenidos e corrigidos de forma rápida e

eficiente, ideia reforçada por Oliveira (2020), que ressalta a importância da participação cidadã e do alinhamento de agentes públicos na prevenção de irregularidades.

Nesse contexto, o Ministério Públco assume papel estratégico, atuando não apenas como fiscalizador, mas também como orientador e incentivador de práticas de integridade, *compliance* e governança. Sua atuação fortalece a cultura institucional, promove a internalização de valores éticos e cria mecanismos de monitoramento contínuo. Ao coordenar esforços entre diferentes órgãos e utilizar ferramentas tecnológicas, o Ministério Públco contribui para uma Administração Pública mais previsível, responsável e confiável.

O resultado dessa abordagem integrada é a criação de um ciclo virtuoso de governança, ética e eficiência. A confiança da população nas instituições aumenta, a qualidade da gestão se eleva, e os riscos de desvios e desperdícios são reduzidos. Com uma cultura de integridade consolidada, a Administração Públca não reage apenas a problemas, mas antecipa desafios, adapta-se rapidamente a novas demandas e fortalece um modelo de gestão centrado no interesse público e na transparência, conforme destacado por Cunha; Gomes (2021), que reforçam a importância de mecanismos contínuos de *compliance* para o fortalecimento institucional.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reflexão sobre a atuação do Ministério Públco no contexto da Administração Públca contemporânea evidencia que a proteção do interesse público vai muito além da mera observância formal das normas legais. Trata-se de um esforço complexo e articulado, que exige a conjugação de princípios clássicos do Direito Administrativo, como legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, com práticas modernas de governança, integridade e *accountability*<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Interinstitucional: entre instituições; refere-se a ações, projetos ou cooperações realizadas conjuntamente por duas ou mais instituições, órgãos ou entidades.

<sup>7</sup> *Accountability*: responsabilidade com prestação de contas; obrigação de explicar, justificar e assumir consequências por atos e decisões.

Ao longo deste estudo, ficou claro que a governança pública, a transparência, os programas de *compliance* e a responsabilização dos agentes públicos formam um arcabouço indispensável para assegurar a eficácia administrativa e a confiança da sociedade nas instituições. Nesse contexto, o Ministério Público se destaca como ator estratégico não apenas na função corretiva, mas na orientação, prevenção e coordenação de ações que consolidem uma cultura de integridade. Sua atuação proativa permite antecipar riscos, corrigir falhas, fortalecer processos internos e promover uma gestão pública ética e eficiente.

A implementação de programas de integridade e *compliance*, aliada ao uso de tecnologias avançadas e à articulação interinstitucional, representa uma evolução significativa na forma de gerenciar a Administração Pública. A análise de dados, auditorias contínuas e redes colaborativas de fiscalização ampliam a capacidade de controle e tornam a atuação administrativa mais previsível, transparente e confiável. Ao mesmo tempo, a internalização de valores éticos e de responsabilidade pelos gestores e servidores transforma a ética em prática cotidiana, não em simples formalidade.

Outro elemento central é a relação entre a Administração Pública e a sociedade. A transparência e a participação cidadã funcionam como instrumentos de controle indireto, conferindo legitimidade às decisões e fortalecendo o compromisso do Estado com o interesse coletivo. Quando combinadas com a atuação articulada do Ministério Público e demais órgãos de fiscalização, essas práticas criam um sistema integrado de governança, capaz de prevenir irregularidades, corrigir desvios e consolidar padrões de responsabilidade e eficiência.

Em última análise, a construção de uma Administração Pública íntegra, eficiente e resiliente depende da convergência entre tradição e inovação: princípios sólidos do Direito Administrativo, políticas de governança estratégica, programas de *compliance*, cultura organizacional ética, tecnologia e fiscalização coordenada. O Ministério Público, como guardião da integridade institucional, desempenha papel

decisivo nesse cenário, garantindo que a Administração não apenas reaja a problemas, mas antecipe desafios, proteja recursos públicos e consolide a confiança social.

Dessa forma, a Administração Pública do século XXI deve ser compreendida como um organismo dinâmico, capaz de integrar ética, eficiência, transparência e responsabilidade em cada decisão. Ao harmonizar esses elementos, fortalece-se não apenas a legalidade formal, mas a própria legitimidade do Estado, assegurando que o interesse público seja sempre o norte das ações administrativas e que a confiança da sociedade nas instituições se mantenha como pilar duradouro da governança democrática.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Jaqueline Gomes Rodrigues de; CUNHA, Aldo Leonardo Callado; BOMFIM, Emanoel Truta do. **Maturidade da gestão de riscos e sua influência no sistema de controle interno das universidades federais brasileiras**. Revista de Contabilidade e Governança, v. 28, n. 1, p. 1-20, 2025. Disponível em: <https://www.revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/3361>. Acesso em: 28 set. 2025.
- BRASIL. **Lei 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre a improbidade administrativa. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm).
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 385 e p. 412.
- CLÈVE, Clémerson Merlin. **O Ministério Público e a Reforma Constitucional**. Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 87, jan. 1993.
- CLÈVE, Clémerson Merlin. **O Ministério Público e a reforma constitucional**. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 692, p. 20-30, jun. 1993.
- CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Roteiro prático e minuta de decreto sobre compliance no setor público**. Brasília: CNMP, 2022. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2023/dezembro/Roteiro\\_Pr%C3%A1tico\\_e\\_Minuta\\_de\\_Decreto\\_Compliance.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2023/dezembro/Roteiro_Pr%C3%A1tico_e_Minuta_de_Decreto_Compliance.pdf). Acesso em: 27 set. 2025.
- CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ – CGE-PR. **Programa Estadual de Integridade e Compliance**. Curitiba: CGE-PR, 2025. Disponível em: <https://www.cge.pr.gov.br/Pagina/Programa-Estadual-de-Integridade-e-Compliance>. Acesso em: 28 set. 2025.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. **Plano de Integridade 2023-2025**. Brasília: CGU, 2024. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/93464>. Acesso em: 26 set. 2025.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 211.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2022. ISBN 9788530984588. p. 195.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 8. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 152.
- GREGO, Ricardo Gambini; LAGO, Sandra Mara Stocker. **Compliance no setor público: desafios e perspectivas para a gestão ética**. Florianópolis: Sustainable Institutional Journal, 2020. Disponível em: <https://sustainableinstitutional.org/Journals/article/download/83/56/310>. Acesso em: 28 set. 2025.

ISMAIL, Mona Lisa Duarte Abdo Aziz. **O papel do Ministério Público na supervisão de políticas públicas e na proteção da cidadania.** Boletim Científico da Escola do Ministério Público da União, 2020. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/download/423/376/793>. Acesso em: 24 set. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Direito Administrativo Moderno.** 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 16. ed. São Paulo: Forense, 2014. p. 422.

MARIN, T. P. M. **Compliance público como ferramenta de prevenção e governança.** Revista Jurídica do Ministério Público, v. 16, 2018. Disponível em: <https://revista.mpro.mp.br/revistajuridica/article/view/16>. Acesso em: 27 set. 2025.

MARINI, Caio. **O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina.** Revista do Serviço Público, v. 53, n. 4, p. 31-52, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v53i4.293>. Acesso em: 28 set. 2025.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública.** São Paulo: Publix, 2010. 262 p. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia\\_governanca\\_resultados\\_administracao\\_publica.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_governanca_resultados_administracao_publica.pdf). Acesso em: 29 set. 2025.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público e a Defesa dos Direitos Coletivos.** 2013. Disponível em: <https://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/mpdemocraciasen.pdf>. Acesso em: 24 set. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 31. ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Décio Balesteri Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 477.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 44. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020. ISBN 9788539204670. Disponível em: <https://www.amazon.com.br/Direito-Administrativo-Brasileiro-44%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o/dp/8539204673>.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 41. ed. São Paulo: Atlas, 2025.

MOTA FILHO, Humberto Eustáquio César. **Transparéncia na Administração Pública:** Perspectiva Jurídica. Legale Educacional, 2025. Disponível em: <https://legale.com.br/blog/transparencia-na-administracao-publica-perspectiva-juridica/>. Acesso em: 27 set. 2025.

RANGEL, Paulo. **A origem do Ministério Público e sua atuação no direito comparado.** Disponível em: [https://es.mspmp.br/revista\\_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/44/27](https://es.mspmp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/44/27). Acesso em: 26 set. 2025.

RITT, Eduardo. **A necessária elaboração de uma nova doutrina de Ministério Público, compatível com o seu atual perfil constitucional.** In: FERRAZ, Antonio Augusto de Camargo (Org.). Ministério Público: instituição e processo: perfil constitucional, independência, garantias, atuação processual civil e criminal, legitimidade, ação civil pública, questões agrárias. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 19-35.

ROSÁRIO, Wagner de Campos. **Controle interno para a boa governança pública.** Brasília: Repositório da CGU, 2020. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64389/3/Wagner%20\\_de\\_%20Campos%20\\_Ros%C3%A1rio.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64389/3/Wagner%20_de_%20Campos%20_Ros%C3%A1rio.pdf). Acesso em: 27 set. 2025.

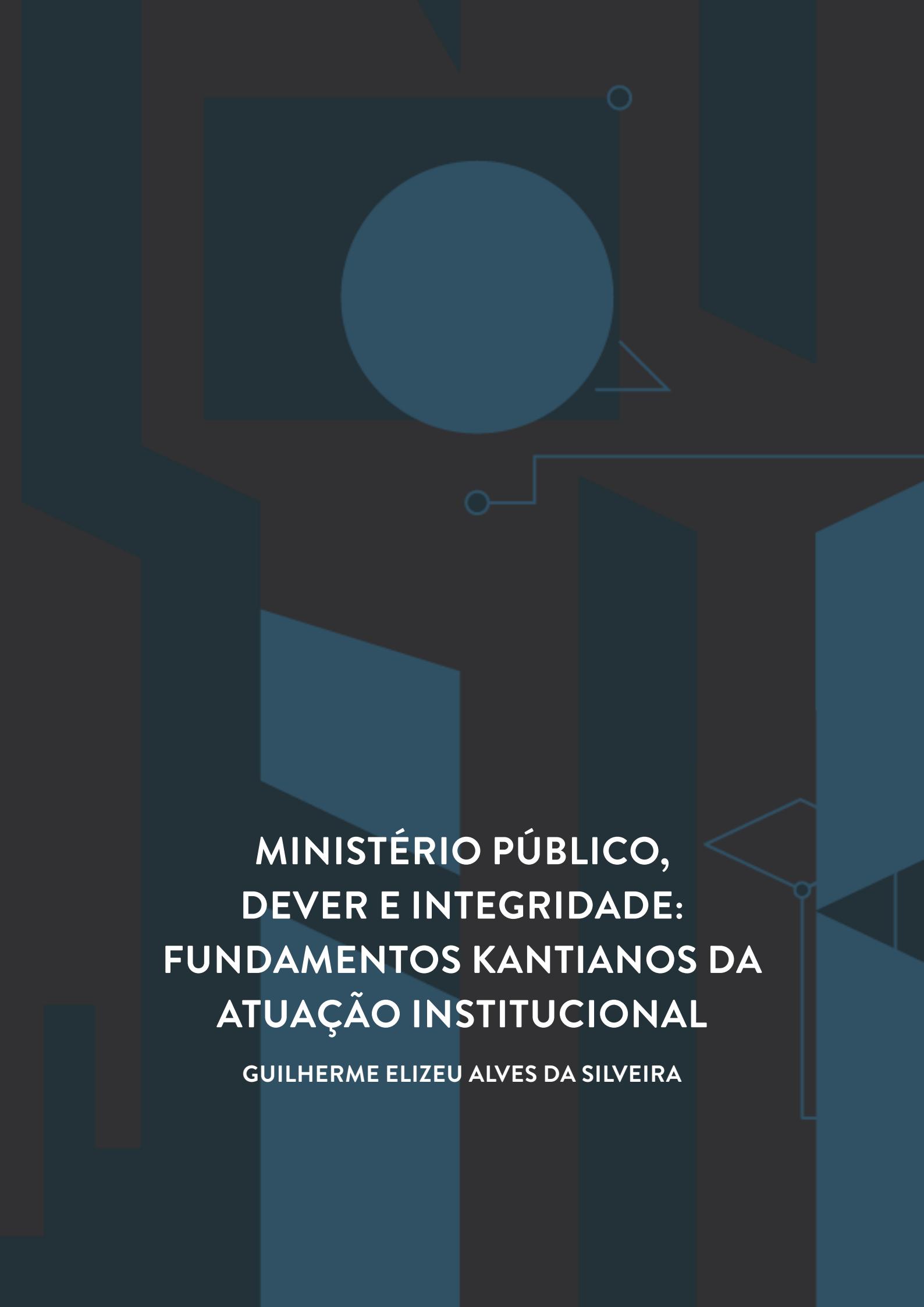
SCHNEIDER, Alexandre; ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Compliance e integridade no Ministério Público:** papel estratégico e cultural. Revista do Ministério Público, v. 21, n. 2, 2021. Disponível em: <https://revista.mpm.mp.br/rmpm/article/download/127/121/242>. Acesso em: 27 set. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

SOUZA, R.; PRODEL, L. **Diretrizes de gestão de riscos e de integridade na administração pública.** Revista do Direito Público, v. 18, n. 3, p. 45-62, 2023. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/39574>. Acesso em: 28 set. 2025.

SUASSUNA, Nilo Augusto Francisco. **O Ministério Público e a integração da Justiça na proteção dos direitos fundamentais.** Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2758620/Nilo\\_Augusto\\_Francisco\\_Suassuna.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2758620/Nilo_Augusto_Francisco_Suassuna.pdf). Acesso em: 24 set. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n.º 635.659.** Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 26/06/2024. Disponível em: [https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/listarJurisprudencia/docx/RE/635659/RE\\_635659\\_20240626.pdf](https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/listarJurisprudencia/docx/RE/635659/RE_635659_20240626.pdf).



# MINISTÉRIO PÚBLICO, DEVER E INTEGRIDADE: FUNDAMENTOS KANTIANOS DA ATUAÇÃO INSTITUCIONAL

GUILHERME ELIZEU ALVES DA SILVEIRA

# MINISTÉRIO PÚBLICO, DEVER E INTEGRIDADE: FUNDAMENTOS KANTIANOS DA ATUAÇÃO INSTITUCIONAL

**GUILHERME ELIZEU ALVES DA SILVEIRA**

ESTAGIÁRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

## 1. INTRODUÇÃO

A consolidação de um Estado Democrático de Direito exige não apenas instituições dotadas de autonomia e garantias constitucionais, mas também a efetividade de um agir público orientado por princípios de integridade. Nesse contexto, o Ministério Público assume papel de destaque como órgão essencial à função jurisdicional do Estado e guardião da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Mais do que um executor de políticas de controle, o Ministério Público é chamado a assegurar que a administração pública atue em conformidade com o interesse público, promovendo a integridade como expressão da juridicidade.

A compreensão dessa missão, contudo, demanda um olhar que ultrapasse as abordagens meramente pragmáticas ou políticas. A partir dos fundamentos da doutrina kantiana do direito, especialmente no que se refere à distinção entre ética e direito, é possível compreender que a promoção da integridade não se confunde com uma tentativa de induzir comportamentos éticos subjetivos, mas antes com o dever institucional de garantir a adequação formal e externa dos atos administrativos ao ordenamento jurídico.

Desse modo, a reflexão kantiana fornece arcabouço teórico para distinguir o agir por dever — próprio da ética — do agir conforme o dever, que caracteriza o âmbito jurídico. A atuação ministerial em prol da integridade

deve, assim, ser entendida como decorrência lógica de sua função essencial de defesa da ordem jurídica, constituindo um dever institucional que visa assegurar a objetividade da ação administrativa, independentemente das motivações subjetivas do agente público.

Dessa perspectiva, investigar os fundamentos kantianos da atuação institucional do Ministério Público significa compreender como o dever jurídico se converte em instrumento de promoção da integridade pública, reafirmando o compromisso da instituição com a racionalidade prática, a legitimidade da coação e a preservação da liberdade dentro dos limites da lei.

## 2. AS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA: MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público, nos termos do art. 127, *caput*, da Constituição Federal, é instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Para o pleno exercício de sua missão constitucional, a própria Constituição estabelece princípios e garantias institucionais. Entre os princípios institucionais, destacam-se a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

Conforme esclarece Jaylton Lopes Jr. (2023), o princípio da unidade significa que todos os

1 Mestrando em Filosofia na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com bolsa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Pós-graduado em Filosofia e Teoria do Direito na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). Pós-graduando em Direito Civil pela FAVENI. Bacharel em Direito pela Faculdade Arquidiocesana de Curvelo (FAC). Bacharel em Teologia pela Universidade de Franca (UNIFRAN). Técnólogo em Gestão de Segurança Privada pela Universidade de Franca (UNIFRAN). Cursou ensino médio integrado ao técnico em Eletrotécnica e Automação Industrial (2013-2016) pelo Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET/MG). Formação em Psicanálise Clínica pelo Instituto Educacional Videira (IEV). Atualmente, é estagiário de pós-graduação no Ministério Público de Minas Gerais.

membros integram uma única instituição. A indivisibilidade indica que seus membros são reciprocamente substituíveis, sem que haja alteração subjetiva nos processos. Já a independência funcional traduz o grau de liberdade de consciência de que goza cada membro, livre de ingerências externas, inclusive de outros órgãos ou do próprio Ministério Público.

No que se refere às garantias constitucionais, os parágrafos do art. 127 da Constituição elencam: autonomia funcional e administrativa, autonomia financeira, autonomia legislativa, inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade de subsídios. Nesse sentido, tais garantias significam que o Ministério Público não sofre ingerência de nenhum dos Poderes da República, possui o poder de se autogovernar, pode estabelecer orçamento próprio para o desempenho de suas atividades e assegura a seus membros a inamovibilidade, a irredutibilidade de subsídios e, após dois anos de exercício, a vitaliciedade — perdendo o cargo apenas por sentença judicial transitada em julgado.

Muito se discute sobre o papel do Ministério Público na defesa da integridade na governança pública, mas o que isso realmente significa? Seria uma espécie de atividade analítica sobre a natureza ética da conduta de gestores e órgãos públicos? Nesta pesquisa, sustenta-se que não.

Parte-se da hipótese de que, à luz dos princípios metafísicos da doutrina kantiana do direito, a defesa da integridade na governança pública, exercida pelo Ministério Público, é uma decorrência lógica de sua função essencial: a defesa da ordem jurídica.

Assim compreendida, a integridade refere-se ao dever de zelar para que os atos administrativos estejam em conformidade com o interesse público, independentemente das inclinações pessoais dos agentes. Nesse sentido, é desfeita a ideia de que a promoção da integridade teria uma natureza política e psicológica — no sentido de que, de algum modo, poder-se-ia o Ministério Público convencer os gestores públicos a agirem sempre por interesse público.

Argumenta-se que o Ministério Público, na busca e promoção da integridade, realiza uma atividade mais objetiva, compreendida sob o aspecto formal, mesmo que, em grande medida, possa produzir resultados materiais. Trata-se, em verdade, de estabelecer uma distinção sutil entre o que é o agir *conforme o dever* e o agir *por dever*.

### 3. A DOUTRINA KANTIANA DO DIREITO: OBRIGAÇÃO OU AUTORIZAÇÃO?

A reflexão sobre a doutrina kantiana do direito, especialmente no que se refere à distinção entre obrigação e autorização, revela-se de grande relevância para a compreensão do papel das instituições jurídicas na promoção da integridade pública. A filosofia prática de Immanuel Kant oferece uma das mais sofisticadas tentativas de fundamentar o direito na razão, articulando liberdade e coação dentro de um mesmo sistema de normatividade racional. Nesse contexto, compreender o direito como expressão da razão prática não apenas ilumina o sentido da juridicidade, mas também permite repensar as funções do Estado e de seus órgãos de controle à luz de princípios racionais universais.

A pertinência de retomar Kant para o debate jurídico contemporâneo justifica-se, pois, por seu potencial de oferecer um horizonte normativo capaz de orientar práticas institucionais voltadas à promoção da integridade — especialmente no âmbito do Ministério Público. A doutrina kantiana fornece as bases conceituais para compreender o direito não como simples instrumento de coerção externa, mas como um sistema de garantias recíprocas da liberdade, no qual a coerção legítima se converte em condição da própria autonomia.

Segundo André Batiston (2019), a recepção da doutrina kantiana do direito (*Rechtslehre*) foi controversa, pois muito se discutiu sobre o lugar que esse trabalho ocuparia entre as obras de Kant: se pertencente à fase pré-crítica ou à crítica. Grosso modo, surgiram três principais leituras acerca do lugar que ocuparia essa doutrina.

É possível elencar, como primeira leitura, a de matriz italiana. Para essa concepção, a doutrina kantiana do direito se reduz a um conjunto de normas técnicas destinadas à manutenção da ordem estatal. Bobbio (2006), seguindo essa linha, sustenta que o direito constitui uma legislação externa que se diferencia da moral por ser composta por regras amparadas por sanção, ao passo que a moral não o é. Contudo, como bem observa Terra (2004), essa interpretação se opõe à noção rousseauiana que fundamenta a defesa kantiana da autonomia dos indivíduos, uma vez que, se o direito é heterônomo, cada pessoa não pode obedecer plenamente a si mesma mediante o consentimento na elaboração das leis<sup>2</sup>.

Em uma segunda leitura, de matriz alemã, identificam-se algumas conexões entre direito e moral. Todavia, por não se explicitarem adequadamente as terminologias e as distinções de âmbito prático, essa relação acaba permanecendo obscura (Beckenkamp, 2014).

Neste trabalho, propõe-se uma leitura iniciada no Brasil pelo professor Ricardo Terra (1995) e desenvolvida pelo professor João-sinho Beckenkamp. Fundamentada nas distinções terminológicas e conceituais encontradas na *Metafísica dos Costumes* e prefigurada pela Escola Wolffiana, essa interpretação sustenta que o direito é uma espécie da moral, distinta da ética — e deve ser compreendido como uma autorização da razão prática pura<sup>3</sup>.

Para responder à questão sobre se, em Kant, o direito se constitui como **obrigação ou autorização**, é necessário buscar o seu fundamento racional. Na *Metafísica dos Costumes*, Kant define a **autorização** (*Befugnis*) pela ausência de restrição imposta por algum imperativo contraposto: “Lícita é uma ação (*licitum*) que não é contrária à obrigação; e essa liberdade não restringida por nenhum imperativo contraposto se chama autorização (*facultas moralis*)” (Kant, 2013, p. 223).

2 Conceitualmente, a ligação entre as leis externas e a autonomia dos indivíduos, segundo o princípio da liberdade, revela que o direito não pode ser heterônomo — reduzido a um conjunto de normas técnicas —, mas deve fundamentar-se na razão prática, isto é, em um processo pelo qual cada indivíduo dá racionalmente o seu consentimento às leis que a si mesmo se aplicam (processo legislativo).

3 Razão prática pura, em Kant, é a faculdade da razão de determinar a vontade com base em princípios que não derivam da experiência, mas da própria racionalidade do agente moral. É prática porque tem como função orientar a ação, e é pura porque sua autoridade normativa independe de qualquer motivação sensível ou interesse empírico. Ela é a fonte do imperativo categórico, que expressa a obrigação moral universal válida para todo ser racional, unicamente por força de sua forma e não de seu conteúdo.

Assim, quando não há prescrição nem proibição de uma ação, diz-se que ela é lícita ou autorizada.

É interessante observar que essa definição desfaz a controvérsia entre as doutrinas da *negative Bindung* (vinculação negativa) e da *positive Bindung* (vinculação positiva). Conforme explica Rafael Oliveira (2017), a doutrina da vinculação negativa se relaciona ao princípio da supremacia da lei, segundo o qual a norma jurídica delimita o campo de atuação do administrador. Na ausência de disposição legal, haveria maior margem de liberdade administrativa para atender ao interesse público.

Por outro lado, a doutrina da vinculação positiva vincula-se à reserva legal, exigindo que toda atuação administrativa dependa de prévia autorização normativa.

Considerando, portanto, que o lícito é aquilo que não contraria uma obrigação — seja ou não previamente autorizado por lei —, conclui-se que o administrador público tem sempre como imperativo contraposto o interesse público, parâmetro último de legitimidade de sua conduta.

#### 4. A DISTINÇÃO ENTRE ÉTICA E DIREITO

Sem dúvida, R. R. Terra desempenhou papel importante na definição dos limites do direito em relação a outras áreas, sobretudo por meio de sua obra *A política tensa: ideia e realidade na Filosofia da História de Kant* (1995). Segundo Terra (1995), uma análise correta da relação entre moral e direito exige a consideração precisa do significado desses conceitos. A negligência dessas distinções, afinal, é justamente o que levou muitas interpretações a se afastarem das verdadeiras intenções de Kant.

Ao analisar as passagens da *Metafísica dos Costumes*, pode-se extrair o seguinte:

Na medida em que estas leis morais se referem a acções meramente externas e à sua normatividade, denominam-se jurídicas; mas se exigem, além disso, que elas próprias (as leis) constituam o fundamento determinante das acções são leis éticas e então diz-se que a conformidade com as leis jurídicas é a legalidade da acção e a conformidade com as leis éticas a moralidade (Kant, 2013, p. 22).

Constata-se que, ao diferenciar as leis naturais daquelas que regulam a liberdade, Kant confere à moral um sentido abrangente (cf. Kant, 2007, p. 14), isto é, as leis da liberdade são, em essência, morais. Quando essas leis se restringem apenas às ações externas e à sua conformidade com a legalidade (*Ge-setzmäßigkeit*), recebem a denominação de jurídicas; entretanto, se também exigem que sirvam como princípios determinantes (*Bestimmungsgründe*) das ações, passam a ser consideradas éticas. Assim, a moral em sentido amplo engloba tanto o direito quanto a ética (*Rechtslebtre, apud Terra*, 1995).

Essa distinção é essencial para compreender a harmonia entre o direito, em sua especificidade, e a moralidade em sentido amplo. Segundo Alan Ricardo Pereira (2020), a tese da especificidade do direito possibilita superar o dualismo entre, de um lado, a suposta independência do direito em relação à moral e, de outro, sua completa subsunção à ética. Para Pereira, o direito integra a moral na medida em que deriva da razão prática pura, mas não se confunde com a ética, pois atua no plano da exterioridade, fundamentando-se em autorizações e não em imperativos provenientes do motivo interno.

A distinção entre os âmbitos da ética e do direito se torna evidente quando Kant analisa os elementos constitutivos da legislação prática: toda legislação prática possui duas partes. A primeira é a lei, que objetiva apresentar a ação como necessária, ou seja, transforma a ação em dever. A segunda é o móvel, que vincula subjetivamente à representação da lei a razão que determina o arbítrio para agir de acordo com ela; em outras palavras, o móvel é o que faz

da lei um princípio capaz de motivar o dever. Assim, enquanto a primeira parte apresenta a ação apenas como dever — um conhecimento teórico sobre a determinação possível do arbítrio e das regras práticas —, a segunda efetiva essa obrigação no sujeito, ligando o dever à determinação real do arbítrio (Kant, 2013).

Nesse sentido, as leis jurídicas estão subordinadas ao que a razão pode estabelecer a priori, mas não se reduzem à ética, uma vez que a exigência quanto ao fundamento de determinação do arbítrio para a ação é distinta (Bekkenkamp, 2014). Enquanto a ética exige que o móvel determinante da ação seja o próprio dever, as leis jurídicas admitem um móvel diverso — inclusive patológico —, desde que a ação externa esteja em conformidade com a lei.

## 5. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A PROMOÇÃO E FISCALIZAÇÃO DA INTEGRIDADE NA GESTÃO PÚBLICA

Com base nos argumentos apresentados anteriormente, deduz-se que a promoção e a fiscalização da integridade na gestão pública constituem obrigação jurídica, e não necessariamente ética. Como visto, para que uma ação seja ética, é preciso que o motivo que a impulsiona seja a própria noção de dever (móvel interno). Na ação jurídica, entretanto, exige-se apenas que a ação externa esteja em conformidade com o dever. Assim, se a integridade é realmente uma obrigação jurídica, basta analisar formalmente se a conduta do administrador observou o interesse público, sem considerar se ele espontaneamente quis ou se sentiu motivado a agir de acordo com esse interesse.

Com efeito, é evidente que a atuação ministerial tem como objetivo a promoção e a fiscalização da integridade na gestão pública. No entanto, nem sempre está claro o alcance desse desiderato institucional. A proximidade conceitual entre os termos “integridade” e “ética” pode obscurecer um ponto central: no âmbito do Ministério Público, a promoção e fiscalização da integridade é essencialmente

procedimental, derivada de sua função institucional de preservação da ordem jurídica<sup>4</sup>.

Quando essa aproximação é feita sem as devidas distinções terminológicas, corre-se o risco de interpretar equivocadamente que o Ministério Público seria responsável por campanhas de conscientização ou por ações vinculadas a conteúdos pré-jurídicos de natureza política. Não se nega que a promoção da integridade comporte uma dimensão axiológica, conferindo-lhe características políticas; contudo, essa dimensão se manifesta sobretudo internamente, nas diretrizes e na estrutura organizacional da instituição.

No entanto, no plano externo, ou seja, na atuação do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica, a promoção e fiscalização da integridade adquire contornos objetivos e concretos, estabelecendo deveres claros que orientam a atuação ministerial. Trata-se, portanto, de uma função normativa e institucional, centrada na conformidade dos atos administrativos com a ordem jurídica e o interesse público, independentemente das inclinações pessoais dos agentes.

Desse modo, ainda que o Ministério Público busque estabelecer diretrizes e campanhas em prol da integridade — e, de certo modo, objetive promover o agir ético em sentido estrito —, em razão de sua função de garantidor da ordem jurídica, é condição necessária para a promoção da integridade que sua atuação vise, ao menos, à adequação externa dos atos do administrador ao interesse público, isto é, que este aja conforme o dever, ainda que nem sempre por dever.

## 6. CONCLUSÃO

A análise dos fundamentos kantianos aplicados à atuação institucional do Ministério Público permite compreender que a promoção da integridade na gestão pública não é uma atividade de natureza moral ou psicológica, mas um dever jurídico derivado diretamente de sua missão constitucional de defe-

sa da ordem jurídica. Inspirada na distinção kantiana entre agir *por dever* e agir *conforme o dever*, a integridade pública assume, nesse contexto, um caráter formal, voltado à conformidade objetiva dos atos administrativos com o interesse público, independentemente das motivações subjetivas do agente.

O estudo demonstrou que o direito, segundo Kant, não impõe a pureza das intenções, mas a legalidade das ações, exigindo apenas que o agir externo se harmonize com a lei. Assim, ao fiscalizar e promover a integridade, o Ministério Público exerce uma função essencialmente jurídica, cuja finalidade é assegurar que a administração pública atue dentro dos limites da razão prática e da legitimidade normativa, sem pretender moldar a consciência moral dos gestores.

Sob essa perspectiva, a integridade deixa de ser vista como um ideal ético de comportamento e passa a ser compreendida como um imperativo jurídico de conformidade. A coerção legítima, entendida como expressão da razão prática, torna-se instrumento indispensável para a preservação da liberdade e da racionalidade no exercício do poder público.

Conclui-se, portanto, que o Ministério Público, ao promover e fiscalizar a integridade, concretiza a própria racionalidade jurídica do Estado Democrático de Direito, operando como mediador entre a autonomia da razão prática e a legalidade objetiva dos atos administrativos. Sua atuação, fundada no dever e não em inclinações subjetivas, reafirma o compromisso da instituição com a Justiça, a ordem jurídica e a efetividade dos princípios republicanos.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BATISTON, André Luiz. *O moral possível e a semântica de termos modais na filosofia do direito de Kant*. 2019. 112 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.
- BECKENKAMP, J. Introdução. In: KANT, I. *Princípios metafísicos da doutrina do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. XIII-LXXV.

<sup>4</sup> Na defesa da ordem jurídica, o Ministério Público objetiva resguardar o regime democrático, bem como os interesses sociais e individuais indisponíveis.

BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico**: lições de filosofia do direito. Tradução e notas Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Editora Ícone, 2006.

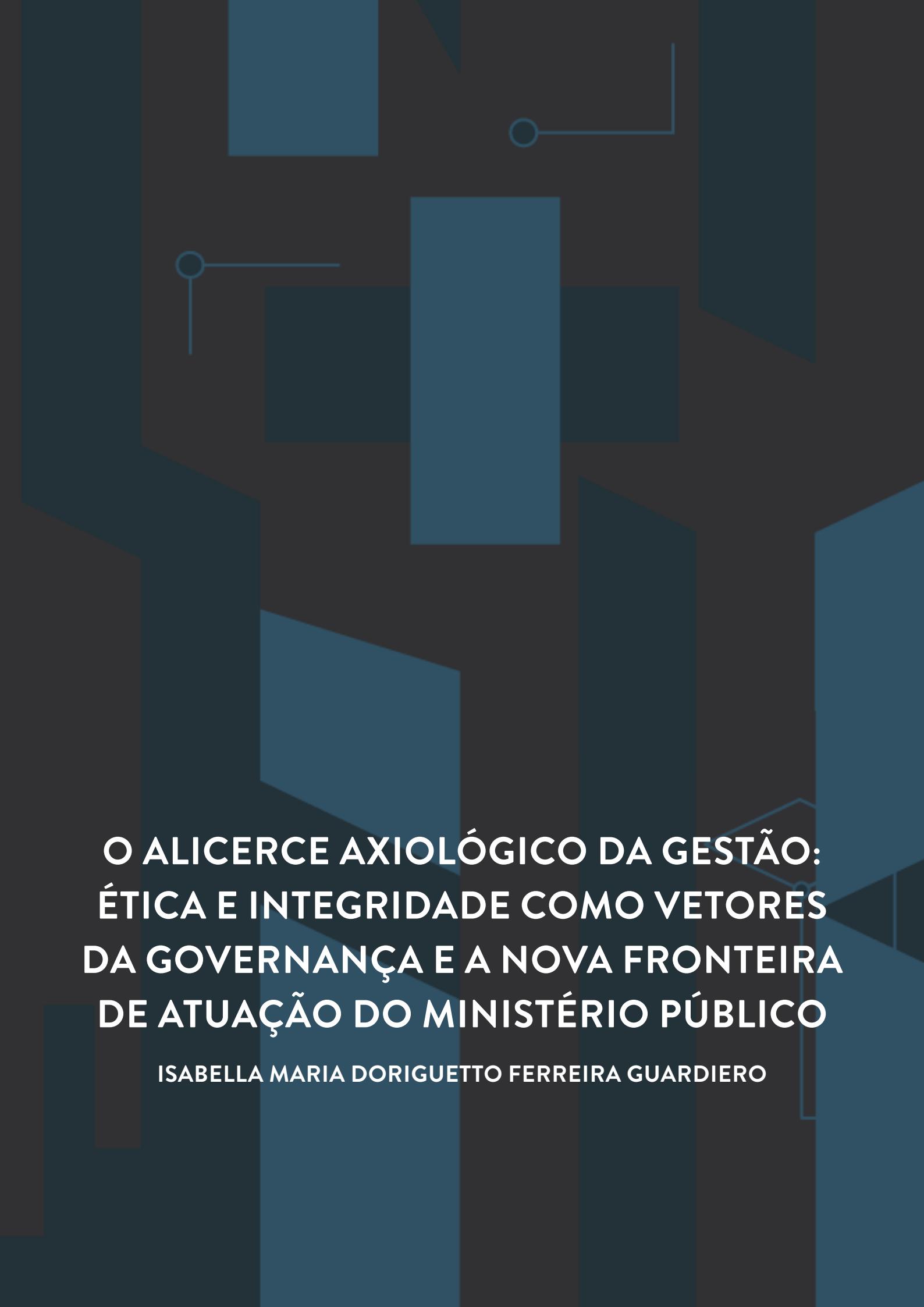
KANT, Immanuel. **Metafísica dos Costumes**. Tradução de Clélia Aparecida Martins. Petrópolis: Vozes, 2013.

LOPES JR., Jaylton. **Manual de Processo Civil**. 3. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

PEREIRA, Alan Ricardo. **Sobre a relação do direito com a moral em Kant**: o conceito kantiano de direito como possibilidade moral ou como o reino do moralmente possível. 2020. 201 f. Tese (Doutorado em Filosofia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte, 2020.

TERRA, Ricardo. **A política tensa**: ideia e realidade na filosofia da história de Kant. São Paulo: Iluminuras, 1995.



# O ALICERCE AXIOLÓGICO DA GESTÃO: ÉTICA E INTEGRIDADE COMO VETORES DA GOVERNANÇA E A NOVA FRONTEIRA DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

ISABELLA MARIA DORIGUETTO FERREIRA GUARDIERO



# O ALICERCE AXIOLÓGICO DA GESTÃO: ÉTICA E INTEGRIDADE COMO VETORES DA GOVERNANÇA E A NOVA FRONTEIRA DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

ISABELLA MARIA DORIGUETTO FERREIRA GUARDIERO

OFICIALA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

## 1. INTRODUÇÃO

A gestão pública enfrenta hoje um problema difícil: as políticas e serviços públicos tornam-se cada vez mais intrincados, mas os cidadãos esperam que tudo seja feito com perfeição e de forma muito eficiente. Nesse contexto, o conceito de governança pública surge como um conjunto de formas de liderar, planejar e controlar as ações da administração pública, com o objetivo de direcionar, avaliar e acompanhar seu desempenho. No entanto, o sucesso desses mecanismos depende não só da sua forma legal, mas principalmente da base moral que os sustenta: ética e cultura de integridade.

O título sugerido para o artigo, “O Alicerce Axiológico da Gestão: Ética e Integridade como Vetores da Governança e a Nova Frontera de Atuação do Ministério Público”, mostra a ideia principal do trabalho: a integridade é o valor essencial (axiológico) que apoia uma governança pública justa e eficiente. A integridade, segundo a definição da Controladoria-Geral da União (CGU), significa que as instituições públicas atuam de acordo com os princípios e normas que regulam a gestão. Vai além de seguir as regras (*compliance*), mostrando um compromisso com o que é certo e com o bem-estar da sociedade.

Promover essa cultura é essencial para fortalecer o Estado Democrático de Direito e aumentar a confiança da sociedade nas instituições. O objetivo deste trabalho é entender como a ética influencia o comportamento dos agentes públicos em situações onde há espa-

ço para decisão própria e como a cultura de integridade, por meio da criação de programas e do gerenciamento de riscos, se torna a ferramenta mais importante para garantir uma administração pública honesta e transparente. Além disso, busca-se definir o papel do Ministério Público nessa nova área de atuação, que passa da simples repressão para a promoção ativa da integridade.

## 2. A ÉTICA PÚBLICA E A SUPERAÇÃO DO FORMALISMO LEGAL

O Direito Administrativo tradicional norteia-se basicamente no princípio da legalidade, segundo o qual o administrador só pode agir se a lei autorizar. No entanto, o artigo 37 da Constituição Federal é claro ao dizer que, junto com a legalidade, deve haver o princípio da moralidade. Esse princípio obriga as pessoas a agirem com honestidade e boa-fé, mesmo que não haja uma lei que trate desse assunto de forma explícita.

### 2.1. MORALIDADE ADMINISTRATIVA E DISCRICIONARIEDADE

A moralidade administrativa, segundo a doutrina clássica de Hely Lopes Meirelles (2020), é o grupo de regras éticas que orientam o administrador a agir conforme a lei, mas também com honestidade e compromisso com a instituição. A ética funciona como um guia prático para tomar decisões.

Nos espaços onde a lei permite ao gestor escolher entre várias opções que são todas legais, a ética é o critério fundamental para tomar a

decisão certa. O agente público não escolhe só entre o que é legal e o que não é, mas principalmente entre o honesto e o que não é, e entre o que é melhor para o bem comum. A ética é o que permite ao indivíduo reconhecer o que é certo e agir de forma correta, guiando seu comportamento de maneira virtuosa (CGU, 2017).

A falta de um aspecto ético robusto resulta em uma situação que pode ser chamada de “legalidade sem moral” – a realização de ações que são formalmente legais, mas ética ou moralmente duvidosas, o que prejudica a confiança da população. A ética preenche essa lacuna, pedindo que os princípios constitucionais do “LIMPE” (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência) sejam usados como critérios ativos para a tomada de decisões, capazes de explicar as escolhas administrativas diante da sociedade.

## 2.2. CÓDIGOS DE ÉTICA E EDUCAÇÃO: O ELEMENTO FORMATIVO

A ética se estabelece por meio da criação e utilização de Códigos de Ética e Conduta. Esses códigos, além de serem manuais de regras, devem ser ferramentas que incentivem a cultura organizacional, transformando os valores organizacionais em diretrizes que podem ser aplicadas no dia a dia. A doutrina diz que para que as pessoas realmente entendam os conceitos de ética e integridade, é preciso investir em ações de ensino, a fim de que cada pessoa perceba seu papel e responsabilidade.

A educação ética contínua ajuda a tornar a moralidade parte da própria existência do servidor, transformando algo que vem de fora para um valor intrínseco do agente público. Isso faz com que ele priorize o bem comum em tudo o que faz, conforme ensina Di Pietro (2023), que vincula o dever de probidade ao núcleo do ofício público.

## 3. A CULTURA DE INTEGRIDADE: ESTRUTURA E INSTITUCIONALIZAÇÃO

A integridade pública é a aplicação prática da ética na gestão. É a capacidade orga-

nizacional de evitar que aconteçam erros, fraudes e corrupção, garantindo que o bem público seja priorizado em relação aos interesses particulares.

### 3.1. INTEGRIDADE VERSUS COMPLIANCE: AS FRONTEIRAS CONCEITUAIS

A diferença entre *compliance* (conformidade) e integridade é muito importante no Direito Administrativo moderno. Enquanto *compliance* é o processo de seguir as normas, leis e regulamentos, a integridade é algo mais abrangente, que inclui ética, valores e a maneira como a organização e as pessoas dentro dela escolhem cumprir compromissos que vão além do que é exigido por lei (CGU, 2017).

A integridade é, segundo Heywood e Kirby (2020), um ideal moral sólido que vai além da retórica contra a corrupção e busca criar um conjunto de normas que tenha efeitos positivos na cultura organizacional. No Brasil, a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e o Decreto da Governança (Decreto nº 9.203/2017) estabeleceram o termo “Programa de Integridade” para designar esses sistemas de conformidade ética e legal.

### 3.2. OS PILARES PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UMA CULTURA SÓLIDA

Apenas ter um “Programa de Integridade” não é suficiente para garantir que ele funcione; é preciso transformá-lo em uma “Cultura de Integridade”. Essa cultura se consolida sobre pilares operacionais e axiológicos:

a) Liderança e *tone at the top*: o compromisso ético deve ser dado “pelo exemplo da liderança”. A alta administração precisa mostrar um compromisso firme com a ética (*tone at the top*), criando um ambiente onde o comportamento correto é valorizado e encorajado.

b) Gestão de riscos de integridade: esse é o pilar técnico mais importante. A identificação, avaliação e tratamento dos riscos de integridade, como fraudes, assédio e conflitos de interesses, ajudam a administração a criar controles internos que são adequados e eficazes. A gestão de riscos leva a organização de uma forma reativa para uma forma proativa, prevenindo de forma antecipada a ocorrência do ilícito.

c) Canais de denúncia e *due diligence*: uma cultura de integridade precisa de mecanismos que ajudem a identificar problemas, como canais de denúncia fáceis de usar e seguros. A devida diligência (*due diligence*) na contratação e na assinatura de parcerias garante que a integridade vá além dos muros da organização.

d) Ações de punição e remediação: a integridade requer que qualquer comportamento inadequado seja identificado rapidamente e punido com justiça e transparência. A punição certa cria um sistema que desencoraja a fraude, complementando o incentivo de boas ações.

Estudos recentes destacam que a falta de implementação adequada desses pilares, principalmente a resistência à mudança e a interferência política, constitui um grande obstáculo para a eficácia da governança (Fernandes, 2025).

#### 4. INTEGRIDADE, GOVERNANÇA E FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL

A inclusão da integridade dentro da estrutura de governança pública é o que ajuda as instituições a aumentar sua credibilidade e a obter resultados mais eficazes (Fernandes, 2025). A governança, ao exercer sua função de fiscalizar e avaliar, precisa utilizar a integridade como forma de medir a qualidade da gestão.

##### 4.1. GOVERNANÇA E O GRC: UMA ABORDAGEM SISTÊMICA

A governança pública moderna funciona com base nos três pilares GRC (governança, risco e *compliance*). Isto é dizer que a governança define o tom e o caminho a seguir; a gestão de riscos identifica as ameaças que podem prejudicar os objetivos organizacionais; e o *compliance* assegura a adesão às normas.

A integridade é o valor que une esse tripé. Quando exige que as decisões sejam feitas com base em valores éticos, a integridade transforma a governança de algo apenas burocrático em um sistema que prioriza o bem público. A transparência e o envolvimento das pessoas são considerados resultados importantes e necessários para esse fortalecimento, porque o compromisso ético do Estado exige que ele seja público e responsável pela sua gestão.

#### 4.2. O IMPACTO DA INTEGRIDADE NA EFICIÊNCIA E LEGITIMIDADE

A integridade não é só um gasto ou um dificultador burocrático; é um investimento que ajuda a ser mais eficiente e a ter mais credibilidade. Organizações que têm uma cultura sólida de integridade gastam menos dinheiro com erros, investigações e processos judiciais.

Além disso, a integridade é a base da legitimidade. A confiança que a sociedade tem na Administração Pública é o bem mais importante de um Estado Democrático. A integridade, ao assegurar que a gestão seja legal, justa, ética e transparente, ajuda a reconstruir a confiança entre o Estado e o cidadão.

A doutrina de Manoel de Oliveira Franco (2024) reforça essa visão ao dizer que a falta de ética e integridade na gestão é a causa principal da ineficiência e da desconfiança, e que é necessário mudar o foco do Direito Administrativo para os resultados, mas sempre guiado por valores.

#### 5. NOVA FRONTEIRA DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público, como instituição fundamental para o funcionamento jurisdicional do Estado e como fiscal da lei, tem um papel importante na fiscalização e na promoção da integridade, além de contribuir para o *compliance* na gestão pública.

A atuação do MP é variada e inclui a repressão, mas cada vez mais passa a enfatizar a promoção e a prevenção, marcando um verdadeiro novo campo de atuação.

##### 5.1. DA ATUAÇÃO REPRESSIVA À PRIORIZAÇÃO DA PREVENÇÃO

Ao longo da história, o Ministério Público é o principal responsável por punir atos de improbidade administrativa e combater a corrupção. Por meio de inquéritos civis e ações civis públicas (com base na Lei de Improbidade Administrativa), o MP cumpre seu papel de repressão. No entanto, a experiência mostra que a repressão, sozinha, é um tratamento caro e que chega tarde demais.

A nova perspectiva de atuação ministerial exige que o *Parquet* assuma uma atitude mais ativa e preventiva, funcionando como um estimulador de políticas públicas que garantam integridade.

## 5.2. O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INDUTOR DE BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA

O Direito Administrativo moderno atribui ao Ministério Público a função de resguardar a proteção do patrimônio público e a preservação da moralidade. Isso significa que há uma preocupação em assegurar que os sistemas de governança, como os programas de integridade, sejam bem aplicados e acompanhados, envolvendo os seguintes itens:

- a) Recomendação e orientação: Utilizar Recomendações e Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) para incentivar a Administração a implementar políticas de integridade, gestão de riscos e transparência, com o objetivo de corrigir possíveis falhas de forma preventiva.
- b) Fiscalização de políticas: O Ministério Público deve verificar a qualidade e a credibilidade dos programas de integridade que os órgãos públicos criam, garantindo que não sejam apenas formalidades, mas verdadeiros sistemas para gerenciar riscos e valores.
- c) Atuação educativa: O Ministério Público pode criar parcerias e desenvolver projetos educativos junto a escolas públicas e a sociedade civil, reforçando a cultura da integridade de maneira abrangente (TRT8, 2024).

A atuação proativa do Ministério Público na fase de governança assegura que os princípios do Direito Administrativo, como legalidade, moralidade e imparcialidade, sejam aplicados em situações de grande demanda por responsabilidade. A promoção da ética e da cultura de integridade pelo Ministério Público mostra-se como o caminho mais eficaz para transformar a gestão pública no Brasil e em Minas Gerais.

## 6. CONCLUSÃO

A governança pública atual não pode se manter apenas com estruturas legais e técnicas. Sua força e credibilidade dependem diretamente da ética e da cultura de integridade.

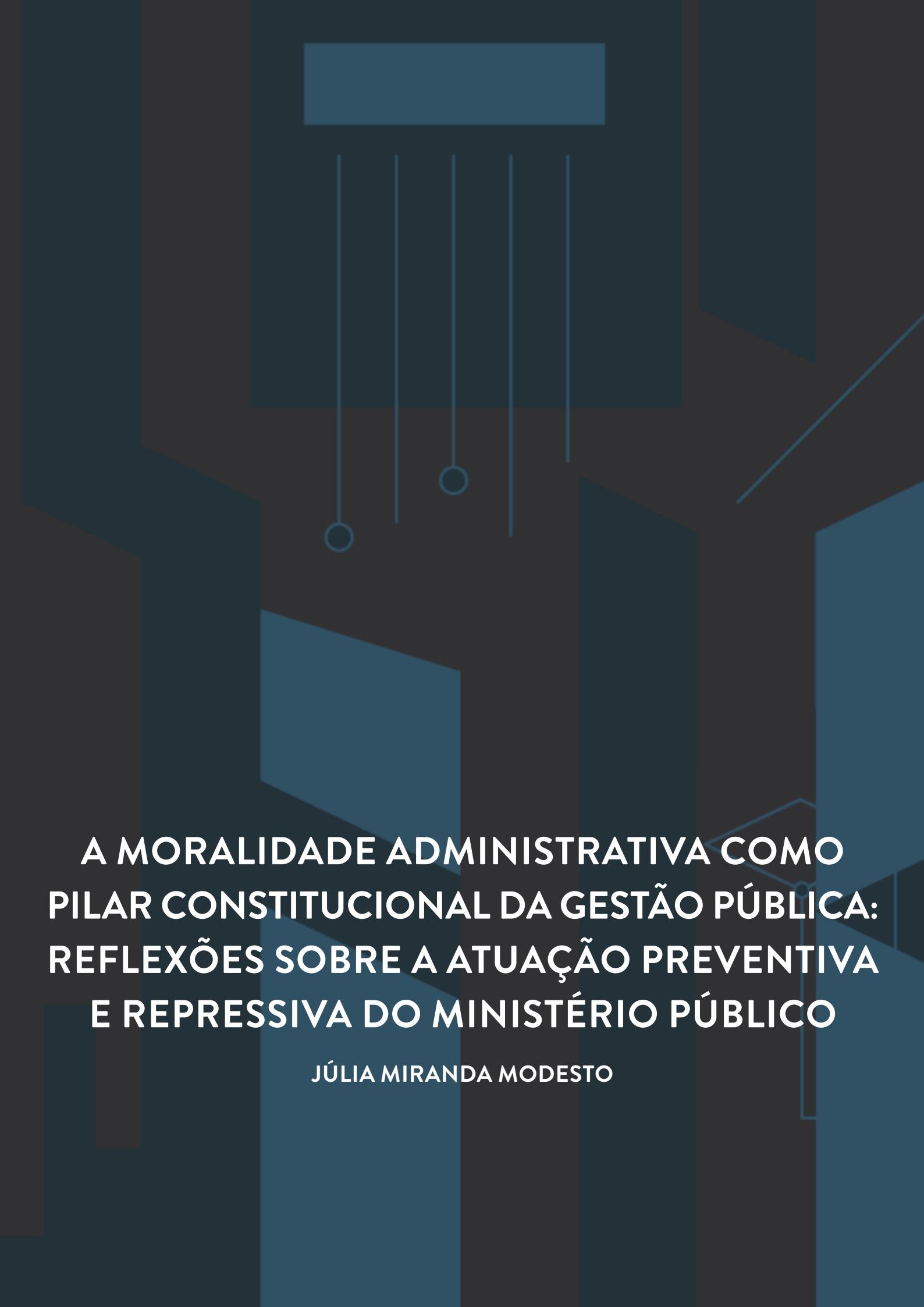
A ética é o conjunto de valores que orienta o agente público nas situações em que há dúvidas ou espaço para escolha, pedindo que ele atue com honestidade e em benefício da comunidade. A integridade, por sua vez, é a forma prática dessa ética, expressa por meio de programas, gestão de riscos e um sistema de recompensas e penalidades que orienta a organização para padrões morais e de comportamentos elevados.

O título “O Alicerce Axiológico da Gestão” resume esta conclusão: a integridade é o valor fundamental que transforma a Administração.

O Ministério Público deve continuar com sua atuação repressiva, mas, sobretudo, reforçar seu papel de incentivo e fiscalização preventiva, assegurando que os mecanismos de governança e integridade sejam devidamente aplicados na gestão pública, atuando como um catalisador na construção de uma Administração mais justa, transparente e eficiente no Estado de Minas Gerais. O sucesso da governança depende, afinal, do sucesso da ética colocada em prática.

## REFERÊNCIAS

- CGU (Controladoria-Geral da União). **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: ENAP 2017. Disponível em 5\_Livro\_Governança Gestão de Riscos e Integridade.pdf. Acesso em 21 out. 2025.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023.
- FERNANDES, G. C. **Integridade e Ética na Governança Pública: Caminhos para fortalecer a credibilidade das instituições**. RGC, v. 1, n. 1, 2025.
- FRANCO, M. O. **Ética, Moralidade e Eficiência na Administração Pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2024.
- HEYWOOD, P. M.; KIRBY, N. **Public Integrity: from anti-corruption rhetoric to substantive moral ideal**. *Etica Pubblica. Studi su Legalità e Partecipazione*, v. 1, n. 2, p. 11-32, 2020.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.
- PORTAL GOIÁS. **O papel da ética pública no compliance: construindo uma cultura de integridade no serviço público**. Portal Goiás, 2024.
- TRT8 (Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região). **Cartilha de Ética e Integridade**. Belém: TRT8, 2024.



# A MORALIDADE ADMINISTRATIVA COMO PILAR CONSTITUCIONAL DA GESTÃO PÚBLICA: REFLEXÕES SOBRE A ATUAÇÃO PREVENTIVA E REPRESSIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

JÚLIA MIRANDA MODESTO

# A MORALIDADE ADMINISTRATIVA COMO PILAR CONSTITUCIONAL DA GESTÃO PÚBLICA: REFLEXÕES SOBRE A ATUAÇÃO PREVENTIVA E REPRESSIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

JÚLIA MIRANDA MODESTO

ASSISTENTE ADMINISTRATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 representou um marco histórico na consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil, sobretudo ao consagrar princípios que passaram a reinar de maneira vinculante a atuação da Administração Pública.

Dentre eles, a moralidade administrativa, prevista no *caput* do artigo 37<sup>2</sup>, destaca-se como verdadeiro pilar constitucional, impondo ao poder público a observância de padrões ético-jurídicos que ultrapassam a mera legalidade formal. Mais do que simples parâmetro de conduta, a moralidade assume natureza normativa autônoma, funcionando como critério de validade e legitimidade dos atos estatais e como expressão da supremacia do interesse público.

A relevância do tema ganha maior densidade diante dos recorrentes desafios enfrentados pelo Estado brasileiro em matéria de governança, eficiência e combate à corrupção. Em um cenário de constantes denúncias de práticas ímporas e de descrédito social em relação às instituições, a efetividade da moralidade administrativa revela-se condição essencial não apenas para o cumprimento das finalidades constitucionais da Administração, mas também para a preservação da confiança pública e para o fortalecimento da democracia.

Nesse contexto, o Ministério Público desempenha papel de especial relevo, na medida em que a Constituição o institui como defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127<sup>3</sup>, CF). A atuação ministerial em prol da moralidade administrativa não se limita ao campo repressivo, voltado à responsabilização por atos de improbidade e ao combate à corrupção, mas abrange igualmente uma dimensão preventiva, por meio da promoção de políticas de integridade, instrumentos extrajudiciais e estímulo à participação cidadã na gestão pública.

O presente artigo tem por objeto analisar a moralidade administrativa como princípio constitucional estruturante e refletir sobre os desafios e perspectivas da atuação do Ministério Público em sua tutela. Para tanto, parte-se de um estudo sobre a origem, definição e conteúdo jurídico da moralidade administrativa, distinguindo-a da moral comum. Em seguida, discute-se sua relevância como fundamento da boa gestão pública, sua relação com a ideia de boa administração como direito fundamental do cidadão e as consequências da sua inobservância.

Na sequência, aborda-se a Lei de Improbidade Administrativa como mecanismo de con-

<sup>1</sup> Assistente administrativa do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, atuando na 2ª Promotoria de Justiça de Lagoa da Prata.

<sup>2</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] (Brasil, 1988).

<sup>3</sup> Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (Brasil, 1988).

cretização da moralidade, destacando-se seus avanços, retrocessos e os desafios atuais decorrentes de alterações legislativas e da necessidade de responsabilização efetiva de agentes públicos. Posteriormente, dedica-se uma seção específica ao Ministério Público, analisando seu papel histórico e constitucional na defesa da moralidade administrativa, tanto na dimensão preventiva quanto na repressiva.

Por fim, o artigo examina os desafios contemporâneos e as perspectivas futuras para a consolidação da moralidade administrativa no Brasil, considerando a tensão entre moralidade e eficiência, os limites institucionais da atuação ministerial, o impacto das novas tecnologias na fiscalização e a necessidade de fortalecimento de uma cultura de ética pública como política de Estado.

Dessa forma, busca-se demonstrar que a moralidade administrativa não se trata de mera cláusula retórica, mas de um verdadeiro fundamento jurídico-político indispensável à legitimidade do poder público, cujo resguardo depende de uma atuação firme, integrada e prospectiva do Ministério Público.

## 2. A EVOLUÇÃO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA E SUA CONSOLIDAÇÃO COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL

A construção da moralidade administrativa enquanto parâmetro jurídico da atuação estatal, e atualmente reconhecida como princípio constitucional fundamental da Administração Pública, não nasceu de forma imediata, mas se consolidou paulatinamente dentro do Direito Público. Sua consolidação resultou de reflexões doutrinárias, experiências estrangeiras e, sobretudo, da necessidade de impor limites éticos e jurídicos à atuação estatal, superando uma concepção restrita de legalidade meramente formal.

No Direito Comparado, em especial na França do início do século XX, Maurice Hauriou foi um dos juristas que mais se destacou ao sistematizar a ideia de que a Administração deveria observar não apenas a conformidade

estrita com a lei, mas também padrões éticos objetivos. Segundo o autor, a moralidade administrativa teria como finalidade a ampliação da possibilidade de um controle jurisdicional do ato administrativo, que até então só poderia ser objeto de controle por meio de sua legalidade (Giacomuzzi, 2002, p. 49-50).

Essa concepção foi desenvolvida no contexto do chamado desvio de finalidade ou desvio de poder, situação em que a autoridade, embora atuando dentro de sua competência formal, utiliza o ato para alcançar finalidades pessoais, políticas ou alheias àquelas exigidas pela lei e pelo interesse público. Como destaca Meirelles (2012, p. 117-118), a noção de moralidade administrativa, em sua origem, servia justamente para ampliar os mecanismos de controle dos atos administrativos, superando a limitação de um exame meramente formal de legalidade.

A ideia de moralidade, nesse contexto, assumia caráter objetivo, próximo do dever de boa administração, sendo comparável ao princípio da boa-fé existente no Direito Privado. Contudo, apesar da formulação doutrinária, a jurisprudência francesa não chegou a consolidar a moralidade administrativa como conceito autônomo. Aos poucos, essa noção foi absorvida pelo princípio da legalidade em sentido amplo, de modo que o controle judicial passou a compreender também os motivos e finalidades dos atos, esvaziando a necessidade de uma categoria própria de moralidade. A autora Márcia Noll Barboza ensina que

Tudo isso explica o pouco crédito dado à noção de moralidade administrativa ali mesmo, na França, onde fora elaborada. De certo porque, além de vaga, mostrou-se desnecessária ao controle do desvio de poder, fundado no princípio da legalidade, especialmente quando este se viu ampliar, passando a constituir exigência de legalidade substancial e não mais de legalidade formal. A compreensão do princípio da legalidade como exigência de juridicidade, *i.e.*, de conformidade com o direito e não só com a lei, se impôs, ao longo do século XX, na França, razão suficiente para que a ideia de moralidade administrativa fosse descartada. (Barboza, 2002, p. 96).

No Brasil, a ideia de moralidade administrativa encontrou campo fértil, ainda que inicialmente de forma indireta. A Lei nº 4.717/1965, que regula a ação popular, já previa, em seu artigo 2º, incisos “d” e “e”<sup>4</sup>, a nulidade de atos administrativos praticados sem motivo ou com desvio de finalidade, permitindo que qualquer cidadão impugnasse judicialmente condutas administrativas contrárias ao interesse público. Embora a expressão “moralidade administrativa” não fosse amplamente utilizada pela doutrina da época, esse instrumento antecipava, de certo modo, a consagração futura do princípio.

A positivação expressa da moralidade administrativa ocorreu apenas com a Constituição Federal de 1988, que, no artigo 37, *caput*, consagrou a legalidade, a imparcialidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência como princípios norteadores da Administração Pública. Diferentemente da experiência estrangeira, em que a moralidade foi absorvida pela legalidade, o constituinte brasileiro optou por positivá-la de forma autônoma, atribuindo-lhe densidade normativa própria e eficácia imediata. Com isso, a moralidade passou a ser exigível judicialmente e a funcionar como verdadeiro parâmetro de validade e legitimidade da atuação administrativa.

Outro marco relevante foi a previsão, no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal de 1988<sup>5</sup>, da moralidade administrativa como bem jurídico tutelado pela ação popular. Esse dispositivo reforçou a natureza democrática do princípio, permitindo que qualquer cidadão impugnasse atos administrativos que atentassem contra padrões mínimos de ética pública, mesmo quando não houvesse lesão patrimonial direta. Tal previsão ampliou a participação social no controle da Administração e fortaleceu a ideia de que a moralidade integra o patrimônio jurídico de toda a coletividade.

<sup>4</sup> Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de: [...] d) inexistência dos motivos; e) desvio de finalidade. (Brasil, 1965).

<sup>5</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; (Brasil, 1988).

Esse marco representou um verdadeiro avanço no constitucionalismo brasileiro, que, até então, limitava-se a prever a probidade e a responsabilidade dos agentes públicos, sem conferir densidade normativa própria à moralidade. Como observa Giacomuzzi (2002, p. 135), a inserção do princípio da moralidade na Constituição de 1988 refletiu as aspirações democráticas do período de redemocratização, funcionando como reação ao autoritarismo e como afirmação da ética administrativa como valor constitucional.

Assim, diferentemente da experiência francesa, em que a moralidade se diluiu no conceito amplo de legalidade, no Brasil o constituinte de 1988 optou por positivá-la de forma autônoma, atribuindo-lhe força normativa e eficácia imediata. A partir de então, a moralidade administrativa passou a ocupar posição de destaque no sistema jurídico, sendo exigível judicialmente e tornando-se elemento essencial de legitimidade e validade da atuação estatal.

É importante destacar, ainda, que a moralidade administrativa se distingue claramente da moral comum. Enquanto esta se refere a normas de conduta aceitas socialmente, que orientam comportamentos individuais e coletivos, a moralidade administrativa possui natureza jurídica específica e vinculante. Diferentemente da moral social, que é voluntária e muitas vezes subjetiva, a moral administrativa impõe obrigações legais aos agentes públicos, sendo exigível judicialmente e orientando a atuação do Estado em conformidade com princípios constitucionais e com o interesse público.

Essa distinção evidencia a autonomia do princípio, que não se limita a valores éticos ou juízos morais subjetivos. Atos praticados com desvio de finalidade, favorecimento pessoal ou violação de padrões ético-administrativos podem ser considerados inválidos ou ímpar-

bos, mesmo que formalmente legais. Assim, a moralidade administrativa não apenas orienta a conduta dos agentes públicos, mas também atua como instrumento de controle social e institucional, consolidando-se como pilar da democracia, da boa governança e da legitimidade do poder estatal.

### 3. A RELEVÂNCIA DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA PARA A BOA GESTÃO PÚBLICA

#### 3.1. BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A MORALIDADE ADMINISTRATIVA COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS DO CIDADÃO

A noção de boa administração pública tem sido objeto de intenso debate doutrinário, especialmente quanto à sua natureza jurídica. Parte da doutrina entende que ela se apresenta como objetivo a ser alcançado pelo Estado e por seus gestores, integrando a própria essência da função administrativa. Outros autores, porém, defendem que a boa administração não se limita a uma diretriz programática, mas constitui verdadeiro direito fundamental dos cidadãos, diretamente exigível perante a Administração Pública. Nesse contexto, a moralidade administrativa assume papel central, na medida em que a boa gestão não pode ser concebida sem padrões éticos que orientem a atuação estatal.

Nessa perspectiva, Rogério Soares (1955, p. 198-201) sustenta que o dever de boa administração se traduz na obrigação de o gestor público utilizar o poder conferido pela norma jurídica para identificar e concretizar o interesse público em cada caso concreto. Em contrapartida, como em uma relação bilateral, o administrado passa a deter o direito subjetivo de exigir que o Estado atue de forma eficiente, transparente, proba e comprometida com os valores constitucionais.

Juarez Freitas (2009, p. 22-28 e 46) amplia essa concepção, entendendo a boa administração como direito fundamental composto

por faculdades asseguradas ao cidadão, incluindo a Administração transparente, imparcial, proba, eficaz, preventiva e dialógica. Nessa perspectiva, o cidadão deixa de ser mero destinatário das políticas públicas para assumir papel ativo na fiscalização, cobrança e participação na gestão da coisa pública. Lorenzo Baquer (2011, p. 54) reforça essa visão, destacando que a boa administração corresponde a práticas concretas que tornam a gestão mais efetiva e democrática, só alcançáveis quando permeadas pela moralidade.

No Brasil, embora a Constituição de 1988 não contenha dispositivo expresso a respeito da boa administração como direito fundamental, é possível identificar a sua presença implícita em diversos pontos.

O artigo 70, *caput*, da Constituição Federal de 1988<sup>6</sup>, ao disciplinar o controle contábil, financeiro e orçamentário, impõe a verificação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos, revelando preocupação com a boa gestão dos recursos públicos. Ademais, o artigo 5º, XXXIV, alínea “a”<sup>7</sup>, assegura ao cidadão o direito de petição contra ilegalidades ou abusos de poder, reforçando sua participação e fiscalização. A própria inclusão da eficiência como princípio constitucional da Administração Pública (art. 37, *caput*, CF) é indicativo da aproximação do ordenamento brasileiro com a noção de boa administração, sem dissociá-la da moralidade administrativa.

A boa administração, segundo Juarez Freitas (2013, p. 51), envolve não apenas eficiência e economicidade, mas também justiça administrativa, entendida como a busca pela decisão ótima que respeite a legalidade, a razoabilidade, a proporcionalidade e os direitos fundamentais. Nesse aspecto, Canotilho (2008, p. 73), ao tratar do tema, destaca que a boa administração exige uma gestão pública orientada pela máxima proteção da dignidade

6 Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (Brasil, 1988).

7 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; (Brasil, 1988).

da pessoa humana e pela efetiva participação dos cidadãos nos processos decisórios.

Assim, a boa administração pública, em conjunto com a moralidade administrativa, constitui direito fundamental de caráter presencial, vinculando a Administração aos princípios constitucionais, promovendo a participação social e reforçando a legitimidade da função administrativa.

Não se trata apenas de assegurar eficiência, mas também integridade ética, responsabilidade e respeito aos valores democráticos, consolidando-se como instrumento de proteção da cidadania e fortalecimento do regime democrático. Dessa forma, a moralidade administrativa se revela como elemento indispensável para a efetividade do princípio da boa administração, funcionando como elo entre o dever estatal de atender ao interesse coletivo e o direito do cidadão de exigir uma gestão proba, transparente e comprometida com o bem comum.

### 3.2. A MORALIDADE ADMINISTRATIVA COMO REQUISITO DE LEGITIMIDADE, VALIDADE E INTEGRIDADE DA GESTÃO PÚBLICA

A moralidade administrativa, conforme destacado anteriormente, não se limita a um valor ético abstrato, mas constitui verdadeiro parâmetro jurídico que condiciona a legitimidade e a validade dos atos estatais. Isso significa que, além da necessária conformidade com a lei, a atuação da Administração Pública deve observar padrões mínimos de honestidade, lealdade, probidade e boa-fé, de modo a assegurar que o exercício da função administrativa se volte, em caráter prioritário, à realização do interesse público.

O Estado Democrático de Direito, estruturado sobre fundamentos como a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, tem como essência o exercício do poder em benefício da coletividade. Desse modo, a função administrativa deve sempre orientar-se pela promoção do bem comum, sob pena de violar não apenas a ordem constitucional, mas também a própria razão de existir do Es-

tado enquanto unidade política fundada na participação popular. É o disposto no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal:

Art. 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

Parágrafo único – Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (Brasil, 1988).

Com efeito, não basta que o ato administrativo seja formalmente legal; é indispensável que ele esteja materialmente conforme aos ditames da moralidade. Nesse sentido, Delgado (1988, p. 212-213) adverte que a Administração não se encontra sujeita apenas à lei em sentido estrito, mas também aos motivos e modos de agir que revelem respeito à moralidade administrativa, inexistindo liberdade absoluta de atuação do gestor público.

A moralidade, portanto, atua como elemento principiológico que permeia todas as fases da atividade administrativa, desde a intenção do agente e a motivação do ato até a sua execução e os efeitos produzidos. Brandão (1951, p. 23) reforça que a moralidade atua como fundamento essencial da ação estatal, permeando todas as fases da atividade administrativa, desde a intenção do agente até a execução e os efeitos do ato.

Nesse ponto, cabe lembrar que o controle judicial dos atos administrativos não se restringe à análise de sua legalidade formal, podendo alcançar também a verificação da moralidade. Assim, atos praticados em conformidade com a lei, mas contrários à ética administrativa, como contratações com evidente favorecimento pessoal, gastos desarrazoados em detrimento das necessidades coletivas ou omissões deliberadas que prejudiquem a co-

letividade, podem ser anulados por configuraarem violação ao princípio da moralidade.

A exigência de moralidade como requisito de validade não é mera formalidade, mas verdadeira salvaguarda da legitimidade democrática. Isso porque o Estado, enquanto expressão ideal da sociedade, só mantém sua razão de existir se pautar sua atuação pela prevalência do interesse público sobre o privado. Quando a Administração se desvia dessa finalidade, seja por favorecimentos pessoais, por atos de improbidade ou por decisões arbitrárias, rompe-se a relação de confiança entre Estado e sociedade, comprometendo-se a própria legitimidade da gestão pública.

Dessa forma, a figura do bom administrador não se define apenas pelo cumprimento da lei, mas pela observância de padrões éticos de conduta que assegurem a integridade da função pública. A legalidade, portanto, deve caminhar em conjunto com a moralidade, constituindo ambas requisitos indissociáveis da validade e eficácia dos atos estatais. Essa articulação é fundamental para garantir que a Administração atue de forma legítima, transparente e comprometida com a concretização do interesse público, afastando práticas que, embora aparentemente legais, estejam impregnadas de desvio ético e de finalidade.

#### 4. A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE

##### 4.1. BREVE HISTÓRICO DA LEI Nº 8.429/1992 E SUA FINALIDADE CONSTITUCIONAL

A Constituição Federal de 1988 inovou ao prever, em seu art. 37, § 4º, que os atos de improbidade administrativa importariam a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da responsabilidade penal cabível. Vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 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 graduação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (Brasil, 1988).

Tratava-se de uma norma de eficácia limitada, que dependia de regulamentação para produzir plenamente seus efeitos, o que se deu com a edição da Lei n.º 8.429/1992<sup>8</sup>, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

Esse diploma normativo representou um marco no combate à corrupção e à má gestão da coisa pública, ao criar um regime jurídico próprio de responsabilização por atos ímparos. Desde a sua edição, consolidou-se como um dos instrumentos mais relevantes para a concretização do princípio da moralidade administrativa, permitindo que condutas lesivas à ética e à probidade fossem objeto de sanção, mesmo quando não configurassem crime ou ilícito civil típico.

O artigo 1º da LIA deixa claro o seu escopo de abrangência, ao estabelecer que os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a Administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de entidades custeadas, majoritária ou minoritariamente, pelo erário, sujeitam-se às penalidades previstas na lei.

A conceituação de agente público também foi trabalhada de maneira ampla pelo legislador. O art. 2º dispõe que é considerado agente público, para os fins da LIA, todo aquele que exerce, ainda que de modo transitório ou sem remuneração, por qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função em entidades da Administração. Dessa forma, o conceito não se restringe ao servidor efetivo ou ocupante de cargo comis-

<sup>8</sup> Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.

sionado, mas alcança parlamentares, gestores temporários, contratados, bem como quaisquer indivíduos que detenham prerrogativas funcionais em órgãos ou entidades públicas.

Não menos importante, o art. 3º da LIA estabelece a responsabilidade de terceiros, ainda que não sejam agentes públicos, quando induzam, concorram ou se beneficiem, direta ou indiretamente, da prática de atos de improbidade. Com isso, a lei evita que particulares, empresas e demais interessados se beneficiem de atos desonestos, reforçando a lógica de proteção integral à moralidade e ao patrimônio público.

Esse regime jurídico inovador revela a finalidade constitucional da LIA: proteger a Administração contra práticas que, embora nem sempre formalmente ilegais, atentam contra os deveres de honestidade, lealdade, imparcialidade e probidade. Como observam Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2018), a improbidade administrativa caracteriza-se precisamente pela violação qualificada da moralidade, sendo instrumento essencial para dar efetividade aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Assim, a Lei nº 8.429/1992 não apenas regulamenta o art. 37, § 4º, da Constituição, mas também concretiza o princípio da moralidade, transformando-o em critério normativo de responsabilização. A moralidade, que antes se apresentava como diretriz principiológica, adquire contornos de juridicidade sancionatória, vinculando de forma mais rigorosa a conduta dos agentes públicos e de todos aqueles que se relacionam com a Administração.

#### 4.2. O PAPEL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA COMO PARÂMETRO DE TIPIFICAÇÃO DOS ATOS ÍMPROBOS

O princípio da moralidade administrativa desempenha papel central na tipificação dos atos de improbidade previstos na Lei nº 8.429/1992, funcionando como verdadeiro parâmetro normativo de conduta exigível do administrador público.

Como observa Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p. 122), a moralidade adminis-

tiva não se confunde com a moral comum, mas corresponde a um conjunto de valores éticos juridicamente exigíveis do administrador público, que devem orientar sua atuação na persecução do interesse coletivo. Dessa forma, a improbidade se configura como a violação qualificada desse dever de moralidade, ultrapassando a mera ilegalidade formal para alcançar comportamentos desonestos e antiéticos.

A Lei de Improbidade Administrativa tipifica os atos ímparobos nos arts. 9º, 10 e 11, abrangendo, respectivamente, os que importam enriquecimento ilícito, os que causam lesão ao erário e aqueles que atentam contra os princípios da Administração Pública. Este último dispositivo revela, de maneira inequívoca, a função da moralidade como núcleo de tipificação, pois não exige dano material ou enriquecimento, bastando a afronta direta a valores como honestidade, lealdade e probidade. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013, p. 885) ressalta que tais condutas traduzem-se em atos ilegítimos, ainda que praticados sob aparente legalidade formal, uma vez que se afastam do padrão ético imposto pela Constituição.

A moralidade administrativa, nesse contexto, não atua apenas como um princípio orientador, mas como critério objetivo de imputação de responsabilidade. José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 984) enfatiza que a improbidade deve ser entendida como “a imoralidade administrativa qualificada pelo desvio ético funcional”, exigindo do intérprete a verificação do conteúdo da conduta para além da estrita legalidade. Esse aspecto reforça que a tipificação dos atos ímparobos não se limita ao prejuízo econômico, mas se estende à violação da confiança depositada pela sociedade no administrador.

No aspecto objetivo, a moralidade administrativa conecta-se à boa-fé e à proteção da confiança dos administrados. Giacomuzzi (2002, p. 270) destaca que a moralidade exige da Administração padrões de retidão, lealdade e transparéncia, vedando comportamentos contraditórios, omissos ou abusivos. Desse modo, práticas como o nepotismo, a omissão deliberada diante de irregularidades

ou o favorecimento indevido, ainda que sem enriquecimento ilícito direto, podem configurar improbidade por violarem a boa-fé objetiva que deve reger a função pública.

No aspecto subjetivo, a moralidade assume a forma do dever de probidade, isto é, da obrigação de honestidade pessoal do agente público. A Lei n.º 8.429/1992, especialmente após as alterações introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021, passou a exigir a presença do dolo, ressalvadas hipóteses específicas de culpa grave nos atos que causem lesão ao erário. Tal exigência reforça que a improbidade não pode ser confundida com a mera inaptidão administrativa, mas deve recair sobre condutas desonestas ou gravemente negligentes, conforme ensinam Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2013, p. 402).

A tipificação da improbidade a partir da moralidade também cumpre importante função de limitação, evitando que qualquer irregularidade administrativa seja confundida com improbidade. Nesse sentido, Marçal Justen Filho (2006, p. 705-706) adverte que a banalização do instituto comprometeria sua efetividade, tornando necessária a distinção entre ilegalidades meramente formais e violações substanciais à ética administrativa. A moralidade, portanto, fornece o critério para identificar quando a conduta ultrapassa o erro administrativo e alcança o campo sancionatório.

De outro lado, a previsão do art. 11 da LIA, que trata dos atos que atentam contra os princípios da Administração, constitui clara positivação do princípio da moralidade como parâmetro de responsabilidade. Tais atos, embora nem sempre envolvam enriquecimento ilícito ou dano ao erário, comprometem gravemente a integridade do Estado e corroem a confiança da sociedade em suas instituições.

Além disso, a moralidade administrativa, enquanto critério de tipificação, está diretamente associada à proteção da legitimidade democrática.

Como observa Juarez Freitas (2009, p. 46), o direito fundamental à boa administração sómente se concretiza quando a atuação estatal se pauta pela moralidade e pela integridade, sendo a improbidade administrativa uma forma de ruptura desse pacto ético entre Estado e sociedade. A tipificação de condutas ímporas, portanto, constitui medida indispensável para a preservação da confiança pública e da própria estabilidade institucional.

Por fim, cumpre destacar que o papel da moralidade administrativa como parâmetro de tipificação dos atos ímparobos reforça a natureza multidimensional desse princípio. Ele atua tanto como critério de validade dos atos administrativos quanto como fundamento de responsabilização pessoal dos agentes que, por dolo ou culpa grave, atentam contra a ética no serviço público. Dessa forma, a Lei nº 8.429/1992 concretiza o comando constitucional do art. 37, *caput* e § 4º, conferindo densidade normativa à moralidade e assegurando sua efetividade prática na proteção do patrimônio público e da probidade administrativa.

## 5. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A TUTELA DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

### 5.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA ATUAÇÃO NA PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE

O Ministério Público brasileiro passou por profundas transformações ao longo do século XX, até alcançar o status constitucional de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, nos termos do art. 127 da Constituição Federal de 1988<sup>9</sup>. A referida Carta conferiu ao Ministério Público independência administrativa e financeira, bem como legitimidade ampla para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Como observa Hugo Nigro Mazzilli (2013), o constituinte fez do Ministério Públlico “um verdadeiro guardião da socieda-

<sup>9</sup> Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. [...] (Brasil, 1988).

de”, assegurando-lhe instrumentos para coibir abusos de poder, ilegalidades e violações éticas no âmbito da Administração Pública. Nesse sentido, o vínculo do Ministério Público com a tutela da moralidade administrativa decorre de sua própria função de defesa do interesse público primário.

Pedro Roberto Decomain (2007, p. 20) assinala que a Constituição de 1988 foi decisiva ao alçar a probidade administrativa à categoria de valor constitucional expresso, o que repercute diretamente na atuação ministerial. Assim, não se trata de mera atribuição formal, mas de dever institucional de zelar pela observância dos princípios que orientam a Administração Pública, em especial a moralidade.

Com efeito, a defesa da moralidade administrativa não pode ser vista apenas sob a ótica repressiva, por meio de ações de improbidade ou de ações civis públicas. Ao Ministério Público compete também fomentar uma cultura de integridade, atuando de forma proativa na prevenção de ilícitos e na promoção da boa governança. Como lembra Juarez Freitas (2009, p. 22), o direito fundamental à boa administração pública exige não apenas a repressão das condutas desonestas, mas também a criação de condições para que o agir administrativo se desenvolva em bases éticas, transparentes e eficientes.

O fortalecimento da integridade administrativa, nesse contexto, passa pela utilização dos instrumentos que a própria Constituição e a legislação infraconstitucional colocam à disposição do *Parquet*. Recomendações, termos de ajustamento de conduta, fiscalizações extrajudiciais e o acompanhamento sistemático das contratações públicas são exemplos de medidas capazes de impedir que o dano ao erário se consuma. A atuação preventiva, como ressaltam Azevedo e Mansur (2019, p. 114), é mais resolutiva e eficiente do que a mera tentativa de remediar os prejuízos posteriormente, já que a recomposição do erário é tarefa complexa e nem sempre exitosa.

Destarte, o Ministério Público não apenas exerce papel repressivo no combate à improbidade, mas também se revela ator fundamental

na consolidação de uma cultura de integridade e boa administração. Ao incentivar a observância dos princípios constitucionais da moralidade, legalidade, publicidade e eficiência, contribui para transformar práticas institucionais e reduzir os espaços de corrupção e desmandos.

Em última análise, ao tutelar a moralidade administrativa, o Ministério Público protege não só o patrimônio público, mas também a legitimidade democrática e a confiança da sociedade no Estado.

## 5.2. A ATUAÇÃO PREVENTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO: INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS E FORTALECIMENTO DA INTEGRIDADE

A atuação preventiva do Ministério Público no combate à improbidade administrativa representa um dos maiores avanços institucionais no fortalecimento da ética e da probidade no setor público. A experiência brasileira tem demonstrado que a repressão, embora necessária, não basta para reduzir a prática de ilícitos contra a moralidade administrativa. Nesse cenário, o Ministério Público assume função estratégica não apenas como órgão de controle repressivo, mas também como verdadeiro promotor de integridade, orientando gestores públicos e prevenindo a ocorrência de condutas ímporas.

Entre os principais mecanismos de atuação preventiva do *Parquet*, destacam-se os instrumentos extrajudiciais, como os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), recomendações administrativas e compromissos de ajustamento. Por meio deles, é possível solucionar de maneira célere e eficiente irregularidades que, se não corrigidas, poderiam evoluir para atos de improbidade. Conforme observa Oliveira (2020), tais instrumentos reforçam a natureza consensual e dialógica do direito administrativo contemporâneo, privilegiando a prevenção em lugar da repressão tardia.

Não menos relevante é o papel do Ministério Público na indução de práticas de governança e programas de integridade no setor público. Ao fiscalizar a implementação dessas medidas, em especial após a promulgação da

Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013<sup>10</sup>), o órgão contribui para estruturar mecanismos internos de controle, auditoria e transparência. Assim, a integridade deixa de ser apenas atributo individual do agente público e passa a ser requisito estrutural de toda a organização administrativa, tornando-se verdadeira política de prevenção de ilícitos.

A atuação preventiva ministerial também se projeta no campo da promoção da transparência e da participação social. A fiscalização do cumprimento da Lei de Acesso à Informação, o incentivo à publicidade dos atos administrativos e a aproximação com a sociedade civil organizada são estratégias que ampliam a vigilância coletiva sobre a gestão pública.

Como salienta Canotilho (2003), a democracia contemporânea exige um modelo participativo, em que o povo atue como fiscal constante da coisa pública. Nesse contexto, o Ministério Público funciona como elo entre a cidadania e a Administração, fortalecendo a confiança social nas instituições e diminuindo os espaços de corrupção sistêmica.

Essa dimensão preventiva da atuação ministerial representa verdadeira mudança de paradigma no enfrentamento da improbidade administrativa. Em vez de aguardar a consumação do ilícito para somente então promover a responsabilização, o Ministério Público busca criar condições que dificultem a prática de atos desonestos, fomentando a ética pública e consolidando uma cultura de integridade. Esse modelo de atuação contribui para reduzir custos sociais e financeiros, uma vez que a recomposição de danos causados pela improbidade nem sempre é plenamente possível.

Em síntese, a atuação preventiva do Ministério Público reafirma a moralidade administrativa como princípio estruturante da Administração Pública e como valor constitucional de primeira grandeza. Por meio de sua função pedagógica e de seus instrumentos extrajudi-

ciais, o órgão não apenas combate a improbidade, mas também promove a boa governança, a transparência e o fortalecimento da confiança democrática, elementos indispensáveis para a consolidação de um Estado ético e comprometido com o interesse público.

### 5.3. A ATUAÇÃO REPRESSIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO: IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, COMBATE À CORRUPÇÃO E AÇÕES CIVIS PÚBLICAS

Se, por um lado, a atuação preventiva do Ministério Público busca evitar a concretização de práticas ilícitas, por outro, sua função repressiva é indispensável para assegurar a responsabilização de agentes públicos e privados que violem os princípios constitucionais da Administração. A repressão, nesse sentido, constitui um dos pilares da tutela da moralidade administrativa, pois garante que atos de improbidade e corrupção não permaneçam impunes, reafirmando a seriedade da ordem jurídica.

A Constituição Federal de 1988, ao conferir ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais, legitimou-o a propor ações civis públicas e ações de improbidade administrativa como mecanismos centrais de responsabilização. O art. 129, inciso III, da Constituição Federal atribui ao Ministério Público a função de “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”, legitimando sua atuação tanto na esfera judicial quanto na extrajudicial.

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/93), em seu art. 25, inciso IV, alínea “a”<sup>11</sup>, reforça essa competência, conferindo ao *Parquet* legitimidade para propor ações destinadas à prevenção, proteção e reparação de danos a interesses coletivos, difusos e individuais indisponíveis.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), ainda que recentemente modi-

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

11 Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público: [...] IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei: a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos; (Brasil, 1993).

ficada pela Lei nº 14.230/2021, continua a ser um marco regulatório fundamental, pois disciplina as sanções aplicáveis a agentes ímparobos, abrangendo hipóteses de enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e violação dos princípios administrativos. De modo complementar, a referida lei, em seu art. 17, *caput*<sup>12</sup>, confere ao Ministério Público legitimidade para propor a ação principal em casos de responsabilização de agentes públicos, enquanto a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) amplia o alcance de sua atuação em defesa do patrimônio público.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolida tal legitimidade, especialmente por meio da Súmula 329, que estabelece que “o Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público”.

No combate à corrupção, o Ministério Público tem se destacado como instituição protagonista. Operações de grande repercussão nacional evidenciam que a atuação repressiva vai além da responsabilização individual, alcançando esquemas sistêmicos que corroem a credibilidade do Estado.

Com base nessa legitimidade, a atuação repressiva do Ministério Público materializa-se principalmente na propositura de ações civis públicas e ações de improbidade administrativa, voltadas à responsabilização de agentes públicos que atentem contra a moralidade, a legalidade e a probidade. Essa atuação não se limita à mera reparação de danos ao erário, mas também busca restaurar a integridade da Administração Pública e fortalecer a confiança da sociedade no Estado.

As ações promovidas pelo *Parquet* são, portanto, expressão concreta da função institucional de tutela do interesse público e de proteção do regime democrático, garantindo que atos lesivos à coletividade sejam devidamente sancionados.

Além da repressão, o Ministério Público atua de forma a preservar a legitimidade do

próprio sistema de governança estatal. Ao promover ações civis públicas e medidas de improbidade, o órgão reforça a observância dos princípios constitucionais da Administração Pública e estabelece um precedente normativo que desestimula práticas ilícitas. A legitimidade conferida ao *Parquet* permite que sua atuação seja independente e eficaz, assegurando que o combate à corrupção e a defesa da moralidade administrativa não dependam de iniciativa privada ou de outros órgãos, consolidando o Ministério Público como verdadeiro guardião da ordem jurídica e da ética no serviço público.

Em síntese, a atuação repressiva do Ministério Público combina legitimidade constitucional, legal e jurisprudencial com estratégias processuais efetivas, promovendo responsabilização, preservando o patrimônio público e fortalecendo a moralidade administrativa. A repressão, nesse sentido, é complementada por ações preventivas e educativas, formando um sistema integrado de proteção do interesse público, em que o Ministério Público desempenha papel central como protagonista da defesa da legalidade, da integridade e da probidade na Administração Pública.

Não obstante, a repressão deve observar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, evitando que a sanção se converta em medida meramente simbólica ou excessiva. A aplicação das penas previstas na Lei de Improbidade deve atender ao devido processo legal, à ampla defesa e à individualização da responsabilidade, o que reafirma a natureza garantista do direito sancionador.

Portanto, a atuação repressiva do Ministério Público desempenha papel essencial na consolidação de um Estado Democrático de Direito íntegro e responsável. Ao responsabilizar agentes ímparobos, o órgão não apenas repara danos ao erário, mas também reafirma valores fundamentais da ordem constitucional, como a legalidade, a moralidade e a eficiência. Se a prevenção constitui o alicerce da integridade, a repressão é a salvaguarda da justiça e da credibilidade das instituições públicas.

12 Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei. (Brasil, 1992).

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A moralidade administrativa, elevada pela Constituição Federal de 1988 à condição de princípio estruturante da Administração Pública, revela-se não apenas como um parâmetro ético, mas como verdadeiro critério jurídico de validade, legitimidade e integridade da gestão estatal. Longe de se limitar a uma diretriz abstrata, trata-se de norma de eficácia imediata, indispensável à concretização do Estado Democrático de Direito e à preservação da confiança da sociedade nas instituições públicas.

Ao longo do trabalho, verificou-se que a moralidade administrativa percorreu trajetória complexa até sua consolidação como princípio autônomo no ordenamento jurídico brasileiro. Diferentemente da experiência estrangeira, em que se diluiu na noção ampla de legalidade, no Brasil foi expressamente positivada, adquirindo densidade normativa própria e alcançando *status* de direito fundamental do cidadão à boa administração. Nesse sentido, a moralidade transcende a mera conformidade legal, impondo ao administrador padrões mínimos de honestidade, lealdade, probidade e boa-fé.

Observou-se também que a Lei de Improbidade Administrativa desempenha papel decisivo na concretização desse princípio, ao prever instrumentos de responsabilização de agentes públicos e de terceiros que, por dolo ou grave desvio ético, atentem contra a integridade do serviço público. A improbidade administrativa, nesse contexto, é compreendida como a violação qualificada da moralidade, configurando-se não apenas na lesão ao patrimônio, mas, sobretudo, na quebra da confiança social depositada na Administração.

Por outro lado, destacou-se o papel essencial do Ministério Público, cuja atuação na tutela da moralidade administrativa se desdobra em dimensões repressiva e preventiva. Se, de um lado, cabe ao *Parquet* propor ações de improbidade e ações civis públicas para responsabilizar atos ilícitos, de outro, sua função preventiva assume relevância cada vez maior, mediante recomendações, termos de ajusta-

mento de conduta, fiscalização extrajudicial, incentivo à integridade institucional e fortalecimento da participação social. Essa atuação prospectiva reafirma a moralidade administrativa como valor constitucional de primeira grandeza e contribui para a construção de uma cultura de ética pública.

Em síntese, a moralidade administrativa não se reduz a mera cláusula retórica, mas constitui pilar indispensável à legitimidade democrática e ao fortalecimento do Estado de Direito. Seu resguardo demanda uma atuação firme, coordenada e inovadora por parte das instituições de controle, especialmente o Ministério Público, cuja missão ultrapassa a repressão de ilícitos para alcançar a promoção de uma Administração Pública íntegra, transparente e comprometida com o interesse coletivo. Somente assim será possível consolidar uma gestão pública orientada pela ética, pela probidade e pelo respeito ao cidadão, assegurando a efetividade dos princípios constitucionais e a preservação da confiança social nas instituições.

## 7. REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Daniel; MANSUR, Jamylle Hanna. Atuação preventiva do Ministério Público – um olhar sobre as aquisições públicas. In: *O Ministério Público na Defesa da Probidade Administrativa*. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2019.
- BAQUER, Lorenzo Martín-Retortillo. De los derechos humanos al de-recho a una buena administración. In: RODRÍGUEZ, Carmen María Ávila Rodríguez; RODRÍGUEZ, Francisco Gutiérrez (coord.). *El de-recho a una buena administración y la ética pública*. València: Tirant lo Blanch, 2011, p. 43-54.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BARBOZA, Márcia Noll. *O princípio da moralidade administrativa: uma abordagem de seu significado e suas potencialidades à luz da noção de moral crítica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.
- BRANDÃO, Antônio José. Moralidade administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 25, jul./set. 1951.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. *Lei nº 4.717/1965, de 29 de junho de 1965*. Regula a ação popular. Diário Oficial da União, 5 set. 1965, republicado em 8 abr. 1974.
- BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Diário Oficial da União, 25 jul. 1985.

**BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial da União, 3 jun. 1992.

**BRASIL. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.** Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Diário Oficial da União, 15 fev. 1993.

**BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 2 ago. 2013.

**BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.** Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial da União, 26 out. 2021.

**CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

**CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estudos sobre Direitos Fundamentais.** 1. ed. brasileira, 2. ed. portuguesa. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais; Coimbra: Coimbra, 2008.

**CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo.** 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

**DECOMAIN, Pedro Roberto. Improbidade Administrativa.** São Paulo: Dialética, 2007.

**DELGADO, José Augusto. Princípio da moralidade administrativa e a Constituição Federal de 1988. Revista Trimestral de Direito Públ-co,** São Paulo, v. 1, p. 212-213, 1993.

**DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. Direito Administrativo.** 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

**FREITAS, Juarez. Discretariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

**FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais.** 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1999.

**GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

**GIACOMUZZI, José Guilherme. A moralidade administrativa e a boa-fé da administração Pública: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa.** São Paulo: Malheiros, 2002.

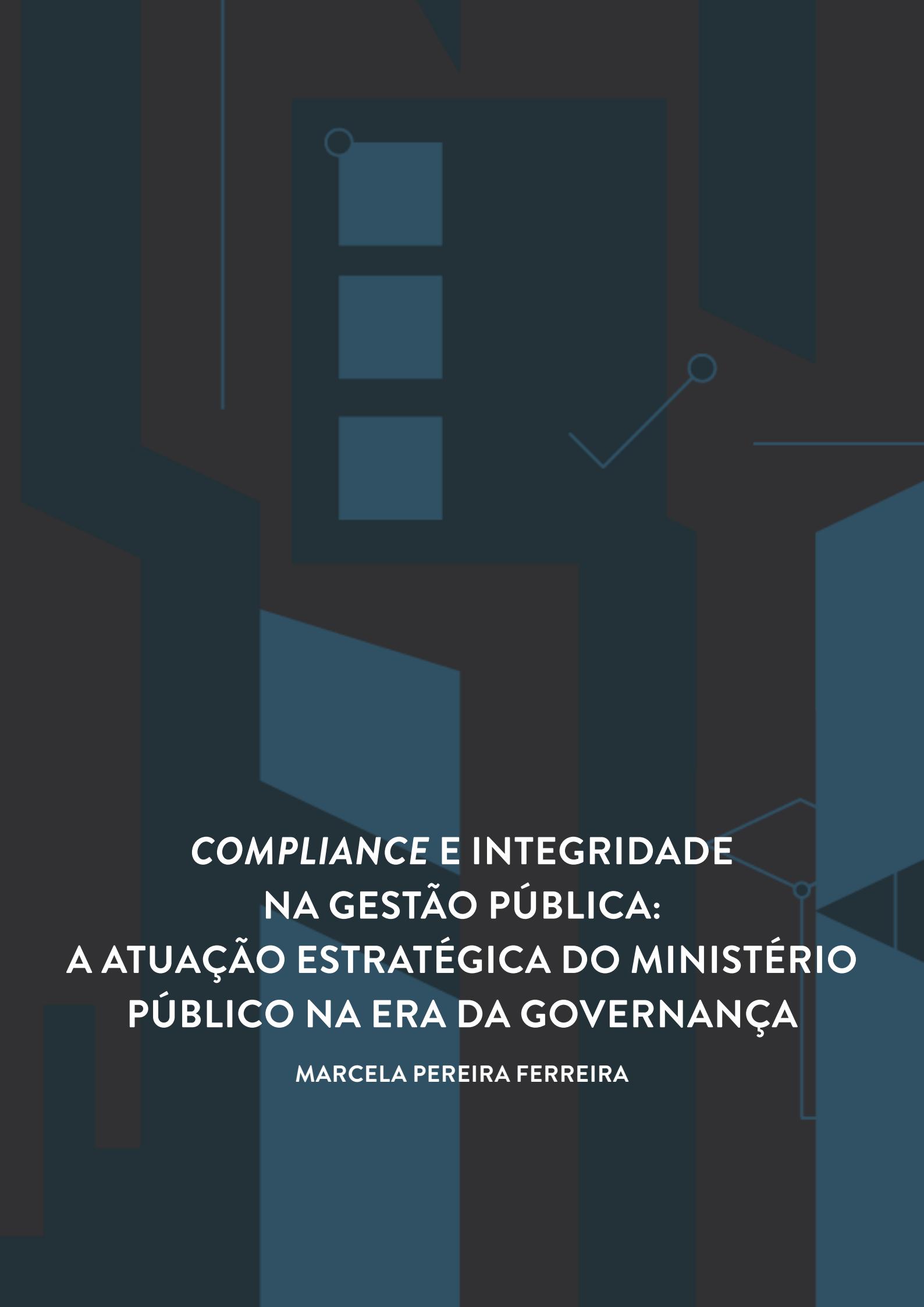
**JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

**MAZZILLI, Hugo Nigro. Princípios institucionais do Ministério Público brasileiro. Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul,** n. 731, jan./abr. 2013.

**MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro.** 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

**OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Direito Administrativo.** 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.

**SOARES, Rogério Guilherme Ehrhardt. Interesse público, legalidade e mérito.** Coimbra: Coimbra Editora, 1955.



# **COMPLIANCE E INTEGRIDADE NA GESTÃO PÚBLICA: A ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA ERA DA GOVERNANÇA**

**MARCELA PEREIRA FERREIRA**

# COMPLIANCE E INTEGRIDADE NA GESTÃO PÚBLICA: A ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA ERA DA GOVERNANÇA

MARCELA PEREIRA FERREIRA

SERVIDORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

## 1. INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira, a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, passou por um profundo processo de transformação que redefiniu seus fundamentos e paradigmas. Ancorada nos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, a gestão pública moderna busca garantir a entrega de políticas públicas e serviços de qualidade pautados pela transparência, responsabilidade e equidade.

Esses princípios estruturam o que se conhece hoje como governança pública, conceito oriundo da governança corporativa, mas adaptado à complexidade e especificidades do setor público. A governança pública representa o conjunto de mecanismos, práticas e procedimentos institucionais que visam assegurar a integridade, a ética e a eficácia na gestão dos recursos públicos, fortalecendo a confiança da sociedade nas instituições estatais.

Dentro desse contexto, a integridade administrativa emerge como um valor central e imprescindível para o funcionamento adequado do Estado Democrático de Direito. Não se tratando apenas de uma questão moral ou ética, a integridade constitui um princípio operativo que orienta a conduta dos agentes públicos e assegura a conformidade dos atos administrativos com os padrões legais e normativos.

A efetividade da governança pública depende, portanto, da capacidade institucional de prevenir, detectar e responsabilizar atos ilícitos e de promover a transparência e a *accounta-*

*bility* na gestão pública. O Ministério Público, instituição autônoma e essencial à função jurisdicional do Estado, conforme previsto nos artigos 127 e seguintes da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, desempenha papel estratégico nesse cenário. Sua missão transcende o simples controle da legalidade dos atos administrativos, estendendo-se à promoção ativa da cultura da integridade, da transparência e da ética pública.

O Ministério Público atua não apenas como fiscalizador, mas também como induzidor de políticas de *compliance* e integridade, colaborando para a construção de sistemas robustos que previnem a corrupção e fortalecem a gestão pública. Nos últimos anos, a atuação do Ministério Público tem se ampliado e se sofisticado, incorporando instrumentos extrajudiciais e estratégias preventivas que vão além da repressão penal, visando a indução de boas práticas administrativas e o fortalecimento da governança institucional.

Este movimento ganha ainda mais relevância diante dos desafios contemporâneos, que incluem limitações orçamentárias, resistência cultural e a complexidade crescente da gestão pública, exigindo do Ministério Público inovação, articulação interinstitucional e capacitação técnica contínua. Desse modo, o presente artigo se propõe a analisar o papel do Ministério Público como agente estratégico na promoção do *compliance* e da integridade na gestão pública, destacando suas funções institucionais, os marcos legais que embasam essa atuação, os instrumentos utilizados e os desafios enfrentados.

Ao evidenciar a importância da atuação ética e colaborativa do Ministério Público na construção de uma administração pública eficiente, transparente e confiável, pretende-se contribuir para o entendimento da governança pública como pilar fundamental do Estado democrático de direito.

Dessa forma, a primeira parte do artigo versará sobre a governança pública, o sistema de integridade e o papel institucional do Ministério Público. Na sequência, discorrerá sobre o Ministério Público como indutor de sistemas de integridade e *compliance* na Administração Pública e, por fim, descreverá sobre os desafios e perspectivas na atuação do Ministério Público em integridade e *compliance* no âmbito público.

## 2. GOVERNANÇA PÚBLICA, INTEGRIDADE E O PAPEL INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 instituiu um novo paradigma para a Administração Pública brasileira, assentado nos princípios da legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência conforme art. 37, *caput*. Esses princípios estruturam a ideia de governança pública, compreendida como o conjunto de mecanismos, práticas e procedimentos que visam assegurar a entrega de políticas públicas e serviços de qualidade à sociedade, com responsabilidade, equidade e transparência.

Nesse contexto, a integridade administrativa surge como um valor central, representando a aderência dos agentes públicos aos padrões éticos e legais que orientam a gestão pública. A integridade, portanto, não é apenas um atributo moral, mas um princípio operativo da boa governança, essencial para a construção de instituições sólidas e confiáveis, conforme previsto no art. 37 e no Título III da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que trata da organização do Estado.

A governança pública efetiva exige a articulação entre prevenção, detecção e responsabi-

lização por atos ilícitos, criando um ambiente institucional que favoreça a ética, a transparência e a *accountability*. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao fortalecer o controle interno, externo e social, proporciona as bases para o desenvolvimento de um sistema de integridade pública robusto.

A concepção de governança pública teve sua origem na governança corporativa, a qual se refere às relações estabelecidas entre a administração de uma empresa, seu conselho de administração, acionistas e demais partes interessadas. Por sua vez, a governança pública diz respeito à regulamentação das práticas de boa conduta na administração pública. (Coelho, 2017).

Destacando que a interpretação moral da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 faz parte do trabalho diariamente realizado pelos operadores do Direito, o autor Emerson Garcia (2019, p. 54) pontifica que:

A identificação da sinceridade metódica do intérprete exige que seja devidamente considerado que a norma é fruto da interação entre texto e contexto, daí decorrendo a necessária observância aos balizamentos oferecidos pelos enunciados linguísticos e consideração dos influxos de ordem moral colhidos no ambiente sociopolítico, que não devem ser manipulados, exasperados ou flexibilizados de acordo com suas pré-compreensões.

O Ministério Público, conforme delineado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conforme art. 127 e seguintes, é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Sua autonomia funcional, administrativa e financeira assegura a independência necessária para o desempenho de suas funções. A atuação do Ministério Público está intrinsecamente vinculada à promoção de valores éticos e à defesa da integridade institucional. Ao exercer o controle da legalidade dos atos da administração pública, fiscalizar a correta aplicação dos recursos públicos e proteger os direitos fundamentais, o Ministério Público

atua como guardião da moralidade administrativa e do interesse público.

Além disso, o Ministério Público tem um papel destacado na indução de boas práticas na gestão pública, sendo agente ativo na promoção da cultura da integridade, da transparência e da responsabilização, valores centrais de uma administração pública orientada pelo interesse coletivo. Um dos desafios do Ministério Público é encontrar o ponto de equilíbrio entre sua autonomia e o seu controle externo exercido pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Nesse sentido, Emerson Garcia (2008, p. 31) explana que:

O grande desafio a ser enfrentado é compatibilizar a autonomia duramente conquistada pelo Ministério Público brasileiro com o controle externo exercido pelo Conselho Nacional do Ministério Público, o que exige responsabilidade e ética por parte das instituições controladas, mantendo-se no plano da juridicidade e proscrevendo os abusos que costumam se manifestar em qualquer estrutura estatal de poder, e uma postura de autocontenção por parte do órgão de controle, evitando que, ao invés de controlar, termine por substituir-se às instituições controladas em juízos valorativos que lhes são próprios.

Desde a redemocratização, o Ministério Público ampliou significativamente sua atuação no combate à corrupção, tornando-se protagonista no enfrentamento de ilícitos que comprometem a eficácia e a legitimidade do Estado. Casos emblemáticos de investigação e denúncia de crimes contra a administração pública consolidaram o Ministério Público como ator chave na promoção da integridade e da justiça.

A partir dos anos 2000, com o fortalecimento dos mecanismos de controle e a cooperação interinstitucional, o Ministério Público passou a investir também em ações preventivas, buscando induzir boas práticas administrativas, fomentar a transparência e promover políticas públicas mais eficientes e justas. Essa evolução reflete uma atuação mais estratégica e orientada por resultados, em que o combate à corrupção caminha lado a lado com a promoção da ética pública.

O Ministério Público também se tornou parceiro em programas de educação cívica, capacitação de gestores públicos e articulação de redes de controle, promovendo a construção de uma cultura de integridade em todas as esferas da administração. Salientando que a falta de integridade não se confunde com corrupção, o autor Robert Klitgaard (1994, p. 40) menciona que:

Corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública devido a interesses privados (pessoais, familiares, de grupo fechado) de natureza pecuniária ou para melhorar o status, ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamento ligados a interesses privados.

Nessa toada, o autor Marcelo Zenkner (2019, p. 46) esclarece sobre a integridade ressaltando da seguinte maneira:

Em geral, quando se pensa na palavra integridade, é estabelecida uma relação direta com valores consolidados a partir de conceitos extraídos da ética e da moralidade. De um modo mais direto e específico, a integridade implica a exata correspondência entre os relevantes valores morais e a realização desses valores no momento em que, diante das situações-problema do dia a dia, uma escolha é reclamada a fim de que uma ação ou uma omissão sejam realizadas.

Nos últimos anos, o ordenamento jurídico brasileiro passou por avanços significativos no campo da integridade pública e da governança institucional, destacando-se normas como a Lei nº 12.846/2013-Lei Anticorrupção, que introduziu a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas por atos lesivos à administração pública, estimulando programas de *compliance* e integridade no setor privado e público; o Decreto nº 9.203/2017, que trata da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelecendo diretrizes de governança, integridade e gestão de riscos; a Lei nº 13.655/2018, que incluiu à LINDB dispositivos que reforçam a segurança jurídica na aplicação do direito público, com ênfase na motivação técnica de decisões e na responsabilização com base em dolo ou erro grosseiro, e a Lei nº 14.133/2021-Nova Lei de Licitações e Contratos, que exige mecanismos de integridade como requisito para contratação com

o poder público em determinados casos.

Nesse viés, a redação da Lei nº 12.846/2013 traz a previsão de programas de integridade quando da aplicação de penalidades, conforme disposto no art. 7º:

Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções:

VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica. (Brasil, 2013).

Essas normas convergem para o fortalecimento da *accountability*, a responsabilização transparente e eficaz dos agentes públicos, e para a institucionalização de práticas de *compliance* público, que visam mitigar riscos de integridade e garantir a observância de padrões éticos e legais na gestão.

Neste novo cenário, o Ministério Público tem papel central, não apenas como fiscal da lei, mas como indutor de políticas de integridade, parceiro no desenvolvimento de mecanismos de controle e agente promotor de uma cultura de transparência e ética no serviço público.

A governança pública e a integridade administrativa, firmadas nos princípios constitucionais de 1988, representam pilares fundamentais para a consolidação de um Estado Democrático de Direito. O Ministério Público, como instituição independente e comprometida com o interesse público, desempenha papel essencial nesse processo, tanto na repressão de desvios quanto na promoção de valores éticos e boas práticas de gestão.

Dante dos desafios contemporâneos, é imperativo fortalecer a atuação do Ministério Público na indução de uma cultura de integridade, na promoção da transparência e na construção de uma administração pública mais eficiente, justa e confiável. O futuro da boa governança no Brasil passa, indiscutivelmente, pelo protagonismo ético e institucional do Ministério Público.

### 3. O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INDUTOR DE SISTEMAS DE INTEGRIDADE E COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Ministério Público brasileiro tem ampliado significativamente sua atuação extrajudicial como mecanismo estratégico de promoção da integridade institucional e do fortalecimento da governança pública. Além de sua função clássica de fiscal da lei, o Ministério Público tem se posicionado como agente catalisador na prevenção de irregularidades, na indução de boas práticas de gestão e no estímulo à adoção de programas de integridade e *compliance* no setor público.

Evidenciando sobre *compliance*, os autores Rogério Sanches e Renee do Ó Souza (2020, p. 25) apontam que:

O termo *Compliance* é traduzido do inglês como conformidade, observância, complacência ou submissão, substantivo que advém do verbo inglês *to comply* cuja tradução é adequar, cumprir, obedecer. Sua origem remonta a edição de leis internacionais, sobretudo norte-americana (*FCPA-Foreign Corrupt Practices Act*) e inglesa (*UK Bribery Act*) que passaram a exigir que as empresas apresentassem um programa geral de adequação de suas normas e práticas a determinados marcos legais comuns ao setor em que atuavam na economia, o termo *Compliance* popularizou-se e ganhou significado próprio. O instituto ganhou sentido próprio e passou a corresponder não apenas conformidade com as regras legais, mas uma disposição geral de comportamento socialmente legal, moral, ético, ligados à honestidade. É inegável que a Lei FCPA é a principal lei americana anticorrupção. Aprovada em 1977 é considerada modelo para todo o mundo como lei anticorrupção, porque proíbe, rigorosamente, o pagamento de subornos a representante de governos estrangeiros com a finalidade de obter, reter ou direcionar um negócio. A lei proíbe não somente o pagamento de dinheiro, mas também de qualquer vantagem econômica, como doações, patrocínios, ofertas de emprego ou presentes em geral como viagens, refeições ou objetos em si, destinados ao benefício pessoal do agente público ou membros de sua família. A lei ainda alcança partidos políticos, políticos ou candidatos políticos (incluindo seus familiares). Ao contrário da Lei Anticorrupção brasileira, a lei FCPA prevê sanções penais e civis para funcionários, administradores e representantes de empresas que

pratiquem atos de corrupção no estrangeiro, quer tais atos sejam realizados pelas matrizes ou por suas subsidiárias. Essa é uma das maiores características da lei americana que manifesta interesse em inibir e punir a prática de atos de corrupção ocorridos em território estrangeiro, quer tais atos sejam realizados pelas matrizes ou por suas subsidiárias. Mas como foi dito, a Lei FCPA prevê a necessidade de adoção de um conjunto de regras que buscassem evitar e punir fraudes e práticas de corrupção, o que inspirou a adoção dos programas de *Compliance*. A Lei nº 12.846/2013, que não adota um conceito legal para o instituto, indica pressupostos que devem lhe servir de contornos mínimos ao prever, no art. 7º, VII, da Lei, como fator para aplicação das sanções “a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica”.

Nesse contexto, destaca-se o uso de instrumentos extrajudiciais, como recomendações, orientações técnicas e termos de ajustamento de conduta (TACs), que visam orientar os gestores públicos quanto à implementação de políticas de integridade. Por meio dessas ferramentas, o Ministério Público atua proativamente para fomentar uma cultura administrativa voltada à prevenção de riscos, à integridade dos processos decisórios e à responsabilização ética dos agentes públicos.

O planejamento permite que instituições pensem estrategicamente sobre sua missão e busquem melhorar seus serviços. O Ministério Público de Minas Gerais iniciou seu Plano Estratégico em 2012, passando por revisões.

Em 2019, alinhou-se ao Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público, elaborando um novo plano para 2020-2029, com foco em resultados para a sociedade, integração e aprendizado. Esse novo plano se encontra alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que fazem parte da Agenda 2030 da ONU, especialmente o ODS 16, que visa combater a corrupção e fortalecer instituições eficazes e transparentes.

A implementação de um programa de integridade é um processo gradual, que deve abranger todos os níveis da organização, es-

tratégico, tático e operacional, para, dessa forma, promover uma cultura de integridade em todas as suas áreas. Trata-se da prática da integridade de forma intencional e consciente.

Nessa toada, sobre o significado de integridade intencional, o autor Robert Chesnut (2021, p. 288) enfatiza que:

Integridade Intencional não é só uma promessa de agir virtuosamente. Significa fazer um esforço sério e rigoroso para primeiro, identificar o objetivo de uma organização e os valores que ela representa; depois, desenvolver regras específicas que refletem esses valores; e, por fim, defender a importância de seguir as regras em todos os lugares – e níveis – de uma empresa. Geralmente, não é uma jornada em linha reta, e você precisa estar preparado para contratempos. Mas, na minha experiência, o esforço pode oferecer tanto sucesso nos negócios quanto valor social positivo. De fato, há evidências crescentes de que não estabelecer confiança e ignorar questões importantes para toda a lista de partes interessadas de uma organização prejudicará o desempenho da empresa.

O Ministério Público também vem se articulando com outros órgãos de controle, como Tribunais de Contas, Controladorias e Ouvidorias, de modo a promover uma atuação coordenada e sistêmica. Essa articulação interinstitucional se reflete na construção de redes de governança, fóruns de integridade e outras instâncias colaborativas, que permitem o compartilhamento de boas práticas, a padronização de critérios e o fortalecimento de mecanismos de conformidade em diversos níveis da administração pública.

Outro ponto relevante é o incentivo à criação e ao fortalecimento de programas de integridade pública nos órgãos e entidades da administração direta e indireta. O Ministério Público tem atuado como indutor de políticas de *compliance*, sugerindo diretrizes, avaliando estruturas internas de controle e promovendo capacitações voltadas à ética, à transparência e à prevenção da corrupção.

A presença de integridade na administração pública é fundamental para assegurar que as decisões sejam tomadas no melhor interesse do público e para prevenir a corrupção e a má

gestão. Em um cenário global onde a corrupção continua sendo um desafio significativo, a implementação de programas de integridade se torna uma ferramenta vital para promover a transparência e a responsabilidade no setor público. (Novacki; Machado, 2020).

Adicionalmente, o Ministério Público desempenha um papel importante no fomento ao controle interno e à cultura da transparência, contribuindo para que os entes públicos desenvolvam sistemas robustos de auditoria interna, canais de denúncia confiáveis e mecanismos efetivos de *accountability*. Nesse processo, estimula-se a construção de uma cultura institucional ética, que ultrapassa a mera formalidade normativa e se enraíza nos valores e práticas cotidianas da gestão pública.

Portanto, a atuação extrajudicial e articulada do Ministério Público configura-se como um pilar essencial na consolidação de um ambiente público mais íntegro, transparente e orientado por princípios republicanos, sendo elemento-chave na indução e consolidação de sistemas de integridade em todo o aparato estatal.

#### 4. DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM INTEGRIDADE E COMPLIANCE NO ÂMBITO PÚBLICO

A atuação do Ministério Público em temas relacionados à integridade e *compliance* no setor público tem se mostrado fundamental para a promoção da transparência, eficiência e combate à corrupção. Contudo, essa atuação enfrenta diversos desafios institucionais que dificultam sua proatividade, ao mesmo tempo em que abre espaço para perspectivas inovadoras que podem ampliar sua eficácia.

Um dos principais entraves para o fortalecimento do Ministério Público em integridade e *compliance* é a limitação orçamentária, que restringe a capacidade de investimento em ferramentas, pessoal especializado e projetos preventivos. Paralelamente, a sobrecarga repressiva, caracterizada pelo foco tradicional

em investigações e processos penais, desvia esforços que poderiam ser destinados à prevenção de irregularidades.

Além disso, existe uma significativa resistência institucional, tanto interna quanto externa, que dificulta a implementação de práticas inovadoras e colaborativas, especialmente quando envolvem o controle e a fiscalização das próprias instituições públicas.

Tratando especificamente do plano de comunicação e das orientações para terceiros que prestam serviços ao MPMG, o Programa de Integridade do Ministério Público de Minas Gerais (2022, online) expõe que:

O Programa de Integridade e 'Compliance' do MPMG adota as seguintes diretrizes:

(...) VI - Plano de comunicação do programa de integridade e 'compliance', incluindo orientações para terceiros que prestam serviços ao MPMG por meio de credenciamentos, cooperações técnicas ou similares, que deverão parametrizar suas condutas, no que for pertinente, com as orientações insertas neste pacto.

Diante desse cenário, torna-se imprescindível a qualificação técnica dos membros do Ministério Público, com ênfase em temas como gestão de riscos, *compliance* e governança pública. A capacitação contínua permite que os procuradores e promotores atuem de forma preventiva e estratégica, indo além da mera repressão.

O uso de tecnologias avançadas, como análise de dados, inteligência artificial e ferramentas de monitoramento digital é outro fator decisivo para potencializar a eficiência do Ministério Público, possibilitando a identificação precoce de riscos e o acompanhamento sistemático dos programas de integridade nas instituições públicas.

O Ministério Público brasileiro já conta com exemplos notáveis de programas de integridade que servem como referência. Iniciativas que combinam auditorias internas, treinamentos contínuos e canais de denúncia eficazes demonstram resultados positivos na prevenção de irregularidades.

A adoção de protocolos de *compliance* alinhados às diretrizes internacionais e a criação de comitês específicos dentro do Ministério Público para tratar exclusivamente de integridade também têm se destacado. Essas práticas fomentam a cultura da ética e transparência, fortalecendo a confiança da sociedade nas instituições públicas.

Conforme apresenta o autor Mauro Flávio Ferreira Brandão (2025, p. 123): “A experiência do Ministério Público de Minas Gerais demonstra as frentes perante municípios, fundações e a Instituição do seu próprio programa de integridade”.

O futuro da atuação do Ministério Público em integridade e *compliance* está intimamente ligado à capacidade de inovar e integrar diferentes ferramentas e atores. A utilização de *big data* e análise preditiva pode transformar a forma como os riscos são identificados e gerenciados. Além disso, o fortalecimento da inteligência institucional, com troca estruturada de informações entre órgãos de controle, é essencial para construir uma atuação mais coordenada e efetiva.

Ademais, a chamada “atuação em rede”, envolvendo Ministério Público, tribunais de contas, controladorias e sociedade civil cria um ambiente propício para o desenvolvimento de estratégias conjuntas, potencializando o impacto das ações de integridade no setor público.

## 5. CONCLUSÃO

A análise do papel do Ministério Público na promoção da integridade e do compliance na gestão pública revela a crescente importância desta instituição como agente estratégico para a consolidação da governança pública no Brasil.

Fundamentado nos princípios constitucionais de legalidade, moralidade, publicidade, eficiência e transparência, o sistema de governança pública depende intrinsecamente da existência de mecanismos robustos que garantam a integridade administrativa e o combate efetivo à corrupção, elementos essenciais para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

O Ministério Público, enquanto instituição autônoma e permanente, transcende sua função tradicional de fiscal da lei para se posicionar como indutor ativo de políticas de integridade e compliance. Essa atuação estratégica envolve não apenas a repressão de ilícitos, mas também a prevenção de irregularidades por meio de instrumentos extrajudiciais, como recomendações, termos de ajustamento de conduta e orientações técnicas, que estimulam a implementação de programas de integridade em órgãos públicos.

Além disso, a articulação interinstitucional com tribunais de contas, controladorias e demais órgãos de controle demonstra o caráter sistêmico e colaborativo necessário para enfrentar os desafios contemporâneos da administração pública.

A evolução normativa, marcada por leis anticorrupção e políticas de governança, reforça a importância do *compliance* público como ferramenta indispensável para mitigar riscos, assegurar a *accountability* e promover a cultura ética no setor público.

A atuação do Ministério Público nesse cenário se mostra vital para estimular a adoção de práticas administrativas transparentes e responsáveis, assim como para capacitar gestores e servidores públicos em temas essenciais à boa governança. No entanto, a efetividade da atuação do Ministério Público enfrenta obstáculos relevantes, como limitações orçamentárias, sobrecarga de atividades repressivas e resistência institucional.

Superar esses desafios exige investimentos em qualificação técnica, uso de tecnologias avançadas, fortalecimento da inteligência institucional e aprofundamento da cooperação entre diferentes atores e órgãos públicos. O futuro da gestão pública íntegra e eficiente no Brasil depende, em grande medida, da capacidade do Ministério Público de inovar, atuar de forma preventiva e consolidar redes de governança que promovam a transparência, a ética e a justiça social.

Constatou-se que a promoção da integridade e do *compliance* pelo Ministério Pú-

blico não é apenas um imperativo legal, mas uma necessidade ética e social para assegurar que a administração pública atue sempre em benefício do interesse coletivo.

A construção de uma cultura pública baseada em valores republicanos e na responsabilidade institucional é o caminho para a consolidação de um Estado mais justo, eficiente e confiável, onde a governança pública efetiva seja um pilar sólido para o desenvolvimento sustentável e para a confiança da sociedade nas instituições democráticas.

## REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Mauro Flávio Ferreira. Apontamentos sobre integridade: a experiência do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público*, Brasília, v. 10, p. 123–145, 10 fev. 2025. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/rjcn/article/view/684>. Acesso em: 23 set. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucional/constitucional.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucional/constitucional.htm). Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 ago. 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/L12846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/L12846.htm). Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Acrescenta dispositivos à Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB), para dispor sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 abr. 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Edição extra. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 22 set. 2025.

CHESNUT, Robert. **Integridade Intencional**. Rio de Janeiro: Editora Alta Books, 2021. E-book. ISBN: 9786555203967. Disponível em: <https://integrada.mnhbiblioteca.com.br/#/books/9786555203967/>. Acesso em: 23 set. 2025.

COELHO, Cláudia Cristina Barros Pereira. *Compliance na Administração Pública: Uma necessidade para o Brasil*. *Revista de Direito da Faculdade Guanambi*, 3(1), 75–95. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.29293/rdfg.v3i01.103>. Acesso em: 22 set. 2025.

CUNHA, Rogério Sanches. **Lei Anticorrupção Empresarial**. Rogério Sanches Cunha e Renee do Ó Souza. 3. ed., rev. atual. e ampl. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

GARCIA, Emerson. **A autonomia do Ministério Público**: entre o seu passado e o seu Futuro. Prática Jurídica. [S.I.], n. 80. 2008.

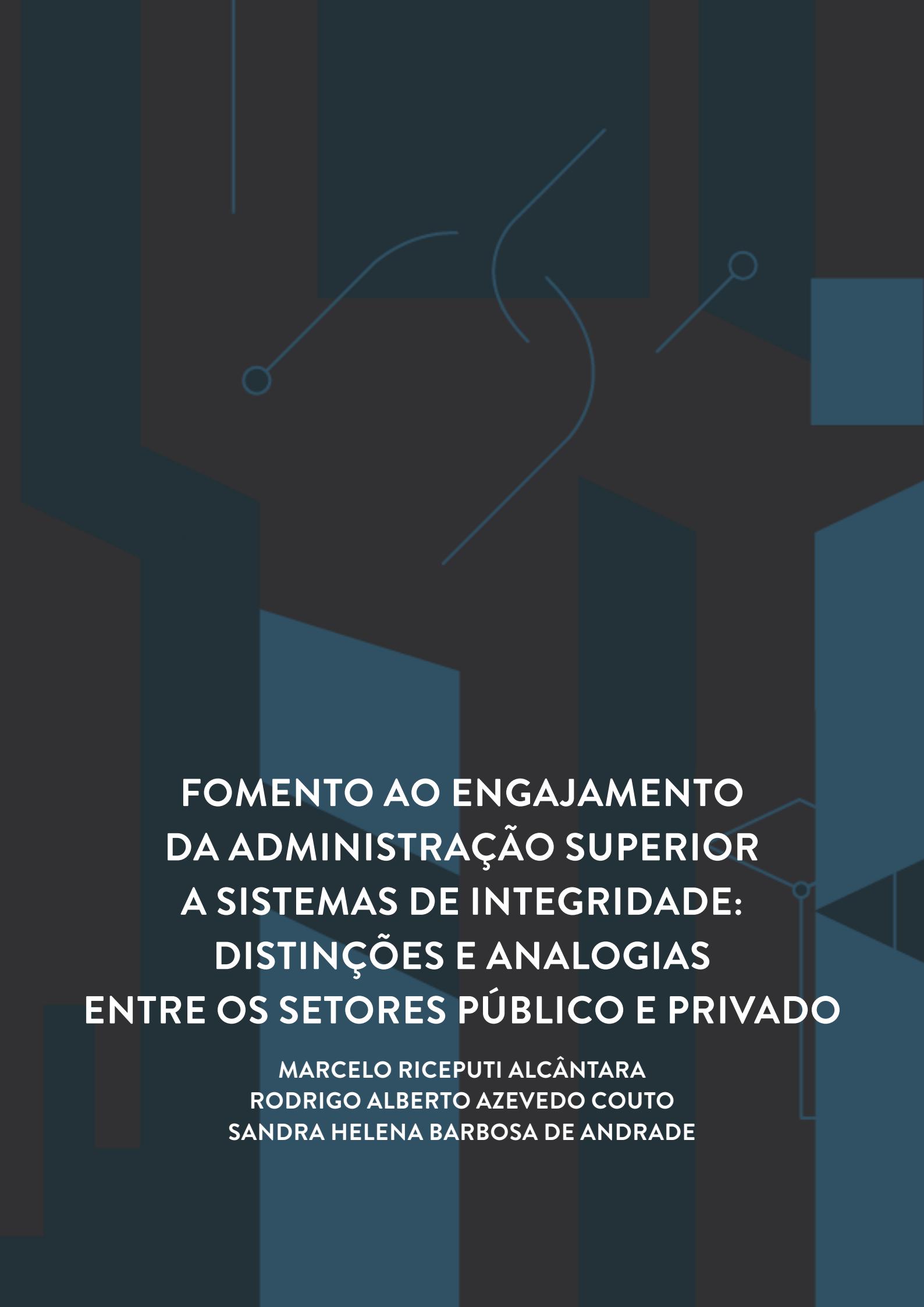
GARCIA, Emerson. **O Neoconstitucionalismo e os seus contornos essenciais**. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (org.). Ministério Público, Constituição e acesso à justiça: abordagem institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1994.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS (MPMG). **Programa de Integridade e Compliance do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/atuacao/integridade-e-compliance/programa-de-integridade-e-compliance>. Acesso em: 23 set. 2025.

NOVACKI, E. R., & MACHADO, A. C. M. (2020). *Compliance na Administração Pública Brasileira: o caso do pacto pela Integridade no Ministério da Agricultura, Pecuária, Pecuária e Abastecimento*. *Revista ESMAT*, 12(19), 129–144. Disponível em: <https://doi.org/10.34060/reesmat.v12i19.3510>. Acesso em: 23 set. 2025.

ZENKNER, Marcelo. **Integridade Governamental e Empresarial**. Um espectro da prevenção e da repressão à corrupção no Brasil e em Portugal. Belo Horizonte: Fórum. 2019.



# FOMENTO AO ENGAJAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR A SISTEMAS DE INTEGRIDADE: DISTINÇÕES E ANALOGIAS ENTRE OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO

MARCELO RICEPUTI ALCÂNTARA  
RODRIGO ALBERTO AZEVEDO COUTO  
SANDRA HELENA BARBOSA DE ANDRADE

# FOMENTO AO ENGAJAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR A SISTEMAS DE INTEGRIDADE: DISTINÇÕES E ANALOGIAS ENTRE OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO

**MARCELO RICEPUTI ALCÂNTARA**

OFICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

**RODRIGO ALBERTO AZEVEDO COUTO<sup>1</sup>**

PROMOTOR DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

**SANDRA HELENA BARBOSA DE ANDRADE**

ANALISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho foi elaborado em um contexto de pós-edição da Resolução nº 305 do Conselho Nacional do Ministério Público, promulgada em 11 de fevereiro de 2025. Em seus arts. 2º e 3º, estabelece a Resolução um *dever de fomento à implantação de Programas de Integridade na Administração Pública*, atribuído ao Ministério Público e pautado de acordo com os parâmetros da boa técnica, pelos quais se devem guiar programas desta natureza. O art. 4º da Resolução vai além: ao Ministério Público incumbe não apenas fomentar a instauração – ou certificar-se da existência –, mas também aferir o *adequado funcionamento* destes programas de integridade.

Repete-se, aqui, a fórmula da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), que ao se referir aos sistemas de integridade – em seu art. 7º, VIII –, condiciona-os expressamente a um padrão de *aplicação efetiva*. O Decreto nº 11.129/2022, em seu art. 57, densifica este ditame da Lei Anticorrupção, concedendo-nos os *parâmetros de avaliação da existência e aplicação de fato de um sistema de integridade*.

Nosso sistema normativo, portanto, repete categoricamente o que se consolidou como

uma etiqueta básica do *compliance* e da integridade: *sistemas de compliance e integridade meramente formais são equivalentes à inexistência*. Não basta que se criem as estruturas que formalmente os compõem. É necessário que essas estruturas funcionem de fato.

O funcionamento de fato destas estruturas passa pela efetivação de todos os pilares de um sistema de integridade – cuja boa síntese, aliás, se pode encontrar no aludido art. 57 da Decreto nº 11.129/2022. Há, no entanto, um pilar transversal e condicionante não apenas à instalação de um sistema de integridade, mas também à sua necessária evolução para a eficácia de fato: o *comprometimento da alta administração*.

Este comprometimento é um parâmetro de acordo com o Decreto nº 11.129/2022, que em seu art. 57, inciso I – destaque-se, primeiro dos parâmetros elencados –, dispõe: “comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa, bem como pela destinação de recursos adequados” (Brasil, 2022).

Também na Resolução CNMP nº 305/2025, este é o primeiro parâmetro elencado, constante do art. 3º, inciso I: “Comprometimento

<sup>1</sup> Coordenador de Integridade no Ministério Público de Minas Gerais.

de todos os agentes públicos, especialmente da alta administração, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa" (Conselho Nacional do Ministério Público, 2025).

O texto produzido parte, então, da premissa conceitual de que *a forma como se apresenta um sistema de integridade à alta gestão de uma entidade – pública ou privada – é determinante não apenas sobre a instalação propriamente do sistema de compliance ou integridade, mas também sobre o prospecto de aquisição de eficácia de fato por este sistema.*

O momento em que se apresenta o sistema de integridade à alta administração é questão de significativa importância, podendo mesmo delimitá-lo uma considerável irreversibilidade. Entendê-lo estritamente como uma obrigação ou uma imposição externa induz à administração superior o raciocínio de implementá-lo sob a lógica do *mínimo necessário* e, portanto, conduz à implementação defeituosa ou à existência meramente formal de suas estruturas.

Por outro lado, compreendê-lo não apenas como uma imposição, mas também como uma ferramenta de gestão que detém aptidões para aliar-se a interesses imediatos daquela gestão é uma forma de induzir à *percepção do sistema de compliance ou integridade como um valor*.

Trabalha-se, portanto, com a premissa de que *o fomento ao engajamento da administração superior de uma entidade aos sistemas de compliance ou integridade depende da identificação de percepções e interesses imediatos de tal administração e da associação entre estes interesses ou objetivos e as vantagens em potencial que os pilares do sistema têm a oferecer em suas respectivas consecuções.*

Para exercer este *fomento ao engajamento da alta administração*, naturalmente, os membros do Ministério Público buscarão o que a doutrina e a boa técnica têm a oferecer para auxiliá-los. O desafio, neste sentido, resi-

de no fato de que muito do que há disponível como referência foi desenvolvido voltado às entidades privadas. Cumpre saber, então, se estas orientações são apropriadas para as entidades públicas.

Trabalha-se aqui, pois, com a hipótese de que, *embora haja distinções fundamentais entre as gestões de entidades públicas e privadas, há formas de encontrar analogias e raciocínios comuns que, com a devida cautela, podem ser transplantados do setor privado para o setor público.*

Como primeiro objetivo específico, tem-se a necessidade de compreender os *sistemas de compliance e integridade como custos*, o que será desenvolvido na seção 2, sustentando-se em um arcabouço simplificado da *teoria do valor-trabalho*, desenvolvida por David Ricardo (2004).

Como segundo objetivo específico, é necessário que se compreendam as *distinções entre as gestões de entidades privadas e entidades públicas*, buscando-se, de outro lado, identificar *analogias e pontos potenciais de encontro entre elas*, a que se voltará a seção 3, sustentado majoritariamente na clássica obra *The Practice of Management*, de Peter F. Drucker ([1954]). É nesta terceira seção que se testará, primordialmente, a hipótese levantada, buscando-se elucidar que *há formas de aproveitar os raciocínios desenvolvidos em âmbito do setor privado para o fomento ao engajamento da alta administração em entidades públicas, desde que se faça com devida cautela.*

Por fim, como terceiro objetivo específico, desenvolver-se-á a noção de que *sistemas de compliance e integridade não são apenas custos, mas também benefícios ou ferramentas de gestão*. Para tanto, utilizar-se-á, como base, a Lei nº 12.847/2013 (Lei Anticorrupção), o Decreto nº 11.129/2022 – que densifica a Lei Anticorrupção, estabelecendo critérios de avaliação da existência e real efetividade de um sistema de *compliance ou integridade* – e a própria Resolução CNMP nº 3052/2025.

## 2. SISTEMAS DE INTEGRIDADE REPRESENTAM UM CUSTO

Ao se afirmar que os sistemas de integridade são, *também*, um custo, pretende-se enquadrá-los não apenas como *custo em sua acepção tradicional* – dispêndio de um recurso voltado à obtenção de dado fim –, mas também demonstrar que *a lógica de seu mecanismo de funcionamento atravessa uma perspectiva contemporânea sobre custos e formação dos preços*, seja em se considerando organismos públicos, seja em se tratando de empresas privadas.

Para auxiliar nesta incursão, elucidando as relações entre *compliance* e custo em ambos os sentidos apontados, é suficiente que recorramos ao tradicional arcabouço teórico desenvolvido por David Ricardo (2004) na obra *Os Princípios de Política Econômica e Tributação* (2004)<sup>2</sup>, na qual desenvolveu o autor as linhas da difundida *teoria do valor-trabalho*.

Conforme sustentou o então parlamentar inglês Ricardo – no âmbito do período denominado por Economia Clássica –, o *produto* é o resultado do processamento da matéria-prí-

ma pelos fatores *trabalho, maquinário e capital*. Este produto possuirá um *valor de uso* – que expressa a *utilidade* de dado objeto em um determinado contexto – e um *valor de troca* – expressivo da *capacidade de aquisição de outros bens por dado objeto* (2004, p. 1-5)<sup>3</sup>.

É o *valor de troca* o mais relevante para análises relacionadas ao mercado, o qual será determinado, em âmbito doméstico<sup>4</sup>, fundamentalmente<sup>5</sup>, pelo *valor de custo* deste produto<sup>6</sup>. Este valor de custo, por sua vez, é o resultante de um somatório entre o denominado *capital fixo* – isto é, aquele capital de *consumo lento* – e o *capital circulante* – por sua vez, aquele de *rápido perecimento* (2004, p. 5-19).

Para a presente análise, é *determinante que se percebam as aberturas conceituais das categorias “capital fixo” e “capital circulante”*, às quais podem aderir desde elementares de análise tradicionais – como o *salário*, no caso do capital circulante, e um edifício próprio para a execução de atividades econômicas, no caso do capital fixo – até, como se verá, elementos modernos e contemporâneos fundamentais à compreensão do *compliance* sob a ótica proposta.

2 Obra publicada originalmente em 1817.

3 Esta dupla semântica de valor tomará Ricardo emprestada de Adam Smith – assim expressamente declarado pelo autor. Dispõe Ricardo (2004, p. 5, tradução livre): “As coisas”, prossegue ele [Adam Smith], ‘que possuem os maiores valores de uso, frequentemente possuem pouco ou nenhum valor de troca; e, ao contrário, aquelas que possuem maiores valores de troca recorrentemente possuem nenhum valor de uso’. Água e oxigênio são extremamente úteis; são, em verdade, indispensáveis para a existência, e ainda, em circunstâncias ordinárias, nada se pode obter em troca por eles. Ouro, por outro lado, embora de pouca utilidade quando comparado ao oxigênio ou à água, pode ser trocado por uma grande quantidade de outros bens”.

4 Relevante tal observação, visto que, em Ricardo, *diversa é a forma de se mensurar o valor de uma commodity produzida em âmbito doméstico e em âmbito estrangeiro*. No caso da *commodity* estrangeira, seu valor é determinado pela *quantidade de produção nacional* – e de emprego de trabalho nela implícito – que se dá em troca dela (2004, p. 77). Conforme preceitua o autor, portanto, “a regra que regula o valor relativo de *commodities* em um país não regula o valor relativo de *commodities* trocadas entre dois ou mais países” (2004, p. 81, tradução livre).

5 As fontes fundamentais do valor de troca das *commodities*, coloca Ricardo, são a *quantidade de trabalho necessário para sua obtenção e a escassez*. Para que se compreenda isso, é necessário que se analise a fórmula no contexto de sua produção – isto é, no Reino Unido do século XIX. Para Ricardo, em condições ordinárias de oferta e demanda, as *commodities* – à época, aquelas pertinentes aos primórdios da industrialização – seriam produzidas pelas terras mais eficientes para suas obtenções, de forma que seu valor natural de troca refletiria seu valor de custo (2004, p. 1-15). Em âmbito do valor de custo, destaca Ricardo a *quantidade de trabalho necessário*, uma vez que o trabalho se refletiria não apenas de forma direta – isto é, pelo trabalho empregado naquela linha produtiva em questão –, mas também de forma indireta, no trabalho empregado sobre o maquinário utilizado nesta linha produtiva para obtenção daquele produto; “não apenas o trabalho aplicado imediatamente às *commodities* afeta seus valores, mas também o trabalho agregado aos implementos, às ferramentas e aos edifícios empregados por este trabalho aplicado” (2004, p. 13; tradução livre dos autores). A escassez, por outro lado, poderia elevar a demanda de forma a obrigar que se recorra a terras menos produtivas para a obtenção de dado bem, como forma de complementar a oferta de modo a fazê-la corresponder à demanda. Neste caso, o valor de troca seria aquele referente às terras menos produtivas – que, naturalmente, demandariam um investimento maior em termos de valor de custo para obtenção de um mesmo produto em relação àquelas de maior eficiência. A diferença entre o valor de troca da mercadoria, no caso, e o valor de custo das terras mais produtivas seria convertida em aluguel em favor do proprietário destas terras – que seria remunerado em razão do aspecto qualitativo superior destas terras (2004, p. 35-37). *Simplificou-se, aqui, o arcabouço, uma vez que a análise do valor de custo – ciente de que seu reflexo é fundamental e permanente sobre o valor de troca de dado bem – é suficiente para compreensão do objeto de exposição.*

6 Interessante que se destaque, aqui, a *bipótese de distinção entre o preço natural de dada commodity* – resultante do capital fixo e capital circulante nela investido – e o *preço efetivamente aplicado em mercado*, diferença que representaria uma *resposta temporária às variações relativas de demanda de dada commodity*. Temporário, uma vez que estas distorções seriam regularizadas através da competição (Ricardo, 2004, p. 50, tradução livre): “é, então, o desejo – presente em todo capitalista – de direcionar seus fundos de atividades menos produtivas para atividades mais produtivas que impede que o preço de mercado de *commodities* continue muito abaixo ou muito acima de seu preço natural. É a competição que ajusta o valor de troca de *commodities* de forma que – após o pagamento dos salários ao trabalho necessário para sua produção, bem como dos demais gastos necessários para se colocar o capital empregado em seu estado original de eficiência – o valor remanescente ou *overplus* em cada troca será proporcional ao valor de capital empregado”. Em outras palavras: o deslocamento da curva de demanda por dada *commodity* – de forma a alterar o equilíbrio oferta-demanda e o correspondente preço de equilíbrio, representando uma quantidade maior de oferta do bem ao mercado sob novo equilíbrio – não será instantaneamente acompanhado pela produção. Ter-se-á um interregno em que o preço de mercado de dada *commodity* estará acima do preço de equilíbrio, circunstância na qual aquele que seria o comprador marginal sob a égide do preço natural – aquele dos compradores dispostos a pagar o valor mais próximo do preço de equilíbrio do bem, e nada além – não será contemplado pelo mercado. Tal situação estimulará o aporte de capital para que se forneça a quantidade de bens sobressalente – contemplada pela demanda sob o novo equilíbrio oferta-demanda, mas não ainda oferecida em razões de alterações recentes do nicho de mercado. A competição, enfim, estabilizará a situação, levando o preço de mercado ao encontro do preço natural.

Desta forma, *sistemas de integridade, públicos ou privados, são um custo em sua acepção tradicional*: para construção e operação de sistemas de integridade, é necessário que se mobilizem recursos humanos – seja através de novas contratações para uma instância independente, seja mesmo por meio do direcionamento integral ou parcial de tempo de trabalho de recursos humanos já disponíveis ao organismo – para a execução das rotinas deste sistema. *Custa*, então, uma *remuneração ou salário em sentido amplo*, que é tradicionalmente capital circulante.

Se a estrutura normativa do sistema de integridade não for construída por estes recursos humanos – uma vez que, nestes casos, estes custos serão computados sob a mesma lógica do parágrafo anterior –, pode-se cogitar da necessidade de contratação de serviços externos para esta construção. Poder-se-ia, então, trabalhar com a lógica de que se adquirirá uma estrutura normativa a ser introjetada pela estrutura institucional do organismo e utilizada no longo prazo – portanto, capital fixo. De outro lado, poder-se-ia cogitar de uma terceirização dos recursos humanos a serem empregados na construção desta estrutura, mediante contraprestação financeira transitória e precária – sob tal perspectiva, capital circulante.

Há, ainda, um componente estrutural básico: os recursos humanos que executam as tarefas do sistema de integridade precisarão de uma infraestrutura – computadores, acesso à *internet*, possivelmente uma sala ou espaço reservado em um edifício –, o que poderia ser computado como capital fixo ou circulante, a depender da solução adotada<sup>7</sup>.

Algumas das ferramentas demandadas para a operação de um sistema de integridade, se não desenvolvidas internamente pelos próprios recursos humanos mobilizados – caso em que se seguiria a lógica já anteriormente exposta –, podem demandar contrata-

ções externas. Exemplo bastante tradicional é o de *softwares* com código adequado para comportar a operação de *canais de denúncia* conforme as boas práticas do *compliance*. Também essas contratações serão custos – que poderão se encaixar nas categorias de capital fixo ou capital circulante, a depender da forma como forem contratas<sup>8</sup>.

De outro lado, como introduzido, para compreensão da lógica mecânica do *compliance*, é necessário que a análise contemple, também, uma ótica contemporânea sobre custos e formação dos preços.

Suponhamos que uma firma de origem dos Estados Unidos pretenda explorar uma determinada atividade econômica em um país *x*, realizando amplo investimento estrutural neste país com tal finalidade. Iniciadas suas operações, tal firma se depara com uma situação na qual não lhe é possível executar as atividades econômicas pretendidas sem o pagamento mensal de uma “propina” a um grupo de funcionários públicos responsáveis por fiscalizá-la.

Em optando essa empresa, infelizmente, por arcar com esses custos ilícitos, *estas propinas serão elementos computados no capital circulante para produção do bem final daquela atividade econômica*. Perceba-se, pois: *em função da corrupção praticada no país x, o valor de um bem oferecido ao mercado por uma empresa dos Estados Unidos será mais elevado do que o valor natural a que se anteriormente aludiu*. Em outras palavras: *a corrupção do país x afetou, neste caso hipotético, a competitividade de uma empresa dos Estados Unidos*.

Esta é uma forma de se compreender a lógica do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), normativa dos Estados Unidos promulgada em 1977 e que se destina a *combater a prática de atos corrupção em países estrangeiros, de forma a se preservar a competitividade*

7 Em se decidindo, por exemplo, pelo aluguel de uma sala para recebimento destas pessoas, estar-se-ia diante de um capital circulante; por outro lado, em se adquirindo um imóvel para guarnecê-las no desempenho de sua atividade, estar-se-ia diante de capital fixo. Um dispêndio mensal de contratação de serviços de *internet*, de outro lado, estaria adequado à categoria de capital circulante.

8 A lógica, aqui, é semelhante à da aquisição da estrutura normativa do sistema de integridade: em se cogitando da contratação de um *software*, mediante contraprestação financeira mensal para disponibilização de seu uso, ter-se-á capital circulante. Por outro lado, em se supondo a contratação do desenvolvimento de um *software* específico para a empresa, a ser por ela incorporado e utilizado no longo prazo, pode-se enquadrá-lo como capital fixo.

*global das firmas dos Estados Unidos cujas operações transcendam os limites territoriais da soberania deste Estado.*

Ainda no contemporâneo, pode-se trabalhar o exemplo das *transições energéticas*, compreendidas como a “busca por uma transição de mix energético para uma composição baseada em meios de conversão de energia que tenham por sustentação fontes naturais renováveis e de ampla disposição, contando com procedimentos que gerem menos externalidades ambientais que prejudiquem os próprios insumos pertinentes aos meios” (Alcântara, 2021, p. 14-15).

Ao se cogitar de uma *alteração fundamental da forma de produção de um determinado bem*, passando-se de um processo produtivo já bem consolidado sobre fontes energéticas poluidoras – com os recursos estruturais em estágios tecnológicos avançados, amplamente disponíveis no mercado, bem como plena a disponibilidade dos recursos humanos tecnicamente capazes de operá-los – para processo produtivo sustentado em fontes energéticas introduzidas em razão de uma demanda externa – isto é, não de uma inovação que permita a obtenção de processos de produção mais eficientes, mas de uma limitação ambiental, que inviabiliza que se dê continuidade às técnicas de produção dominantes do estado da arte –, uma empresa naturalmente precisará fazer novos investimentos de capital fixo<sup>9</sup> e circulante<sup>10</sup>.

Tudo isso, destaque-se, para o prospecto de obtenção de um valor de custo superior para a entrega do mesmo produto em relação

à metodologia produtiva anterior – observado que a alteração, como se viu, não se deu por um processo de inovação pautado na maior eficácia produtiva, mas, sim, em uma limitação de teor externo à prática produtiva.

Este é um panorama que, deixado por si, inviabilizaria a obtenção de transições energéticas em nível global, porquanto se cria um *incentivo perverso*: aderir à transição energética significaria perder competitividade em detrimento daquelas estruturas de produção que optem por permanecer sob a lógica produtiva anterior.

Aqui, o mecanismo de funcionamento do *compliance* enquanto *política econômica* é diverso: devem-se criar *incentivos que não estão nos mecanismos naturais de formação do preço para que haja vantagem para as firmas na adoção das novas estruturas de produção*.

Um exemplo de política neste sentido seria a criação de *tributos voltados às firmas poluidoras*, de forma que a geração de poluição se convertesse em um custo para aquela atividade – custo que, se recorrente, configurar-se-á como despesa amoldável à categoria de capital circulante, refletindo sobre o valor de custo do bem produzido sob aquela lógica estrutural<sup>11</sup>.

Outro exemplo seria a vedação normativa à produção de dado bem a partir de fontes energéticas discriminadas – tornando-se ilegal a obtenção daquele valor de custo reduzido em função da vedação dos *inputs* necessários para a sua obtenção, de forma que aos agentes de mercado restaria explorá-lo sob

9 A título de exemplo, todo o maquinário adequado para funcionamento abastecido a partir daquela fonte energética, de forma a adaptar a estrutura produtiva da firma suposta.

10 Ainda exemplificativamente, tem-se a demanda por recursos humanos que sejam tecnicamente capacitados para operar esta nova estrutura produtiva, de dinâmica tecnológica diversa da anteriormente empregada, seja através de novas contratações, seja através de capacitação dos recursos humanos já disponíveis.

11 Conforme leciona Gregory Mankiw, em linhas mais didáticas, há *duas formas básicas de reação do governo às externalidades negativas*: as políticas de comando e controle – baseadas na regulamentação sobre o comportamento de mercado – e as *políticas baseadas no mercado*, como os subsídios e os denominados *impostos corretivos* ou *impostos de Pigou*, voltados “a induzir decisores privados a considerar os custos sociais que surgem a partir de uma externalidade negativa” (2022, p. 160-161). A *poluição*, em exemplo, é uma potencial *externalidade negativa*: se um sistema produtivo gera poluição, esta poluição não será computada como um custo na formação do preço daquele bem produzido. Configurar-se-á, portanto, como um *custo social*, a ser suportado pela população em que for gerada, e não pelo agente econômico produtor. Um tributo voltado apenas aos agentes econômicos poluidores é uma forma de se *internalizar* aquele custo, trazendo-o para o mecanismo de formação de preços daquele bem. Exemplo complexo é o dos denominados *tributos ecológicos alemães* (Ökosteuer). O *tributo energético* (Energiesteuer), por exemplo, incide sobre o consumo de matéria-prima não renovável como combustível para geração de energia. O *Energiesteuer* se soma ao *Stromsteuer* (tributo sobre a energia elétrica) como *“impostos indiretos sobre o consumo comercial e particular de energia*, com o *intuito de provocar a internalização indireta dos custos ambientais no preço da energia”* (Alcântara 2021, p. 96).

lógica diversa, não o fazer ou fazê-lo sob as consequências da ilicitude<sup>12</sup>.

A mesma razão, com as especificidades exigidas, se vêposta quando se tem por escopo os sistemas públicos de integridade. Não há dúvida de que um programa de *compliance* implementado em determinado organismo público traduzir-se-á em custos, de capital fixo ou circulante, mas, para além de também inafastáveis benefícios econômicos, aqui se tem mais ainda a oferecer: as benesses vislumbráveis atingem de igual modo aspectos tão ou ainda mais relevantes quando se trata da prestação de serviços públicos, tais como os princípios constitucionais relativos à atividade administrativa.

Percebe-se, então: fomentar a instalação de um sistema de integridade em uma entidade significa incentivar a adoção de um custo, que deve ser compensado por algum benefício. Além disso: elaborar e compreender o *design* institucional de políticas legislativas e concretas de *compliance* tem por pressuposto a compreensão do mecanismo de formação dos preços, seja em se tratando de empresas privadas, seja sob a óptica da administração de recursos públicos.

### 3. DISTINÇÃO DE FUNÇÕES E INTERESSE ENTRE OS ADMINISTRADORES PÚBLICO E PRIVADO

Fato é que, entretanto, há uma diferença fundamental entre administrar uma entidade pública e um organismo privado: este é admi-

nistrado sob a pauta da autonomia da vontade; enquanto aquela, guiada pelo princípio da legalidade. Esta distinção é categoricamente destacada por Di Pietro: nas relações entre particulares, sob a lógica da autonomia da vontade, não é possível declinar *a priori* as vontades dos indivíduos, de forma legalmente taxativa, enquanto no Direito Administrativo, pelo princípio da legalidade, é *necessário* que se vincule a vontade da Administração Pública àquela que decorre da lei (Di Pietro, 2021, p. 82).

Pelo princípio da legalidade, leciona Celso Antônio Bandeira de Mello (2021, p. 65),

[...] a atividade administrativa deve não apenas ser exercida sem contraste com a lei, mas inclusive, só pode ser exercida nos termos de autorização contida no sistema legal. A legalidade na Administração não se resume à ausência de oposição à lei, mas pressupõe autorização dela, como condição de sua ação.

A autonomia da vontade, por sua vez, é traço do ordenamento jurídico clássico-privatístico, em sua acepção *plena absoluta*, sustentada nos pilares da garantia da propriedade e da liberdade contratual. Na passagem do moderno ao contemporâneo, sob a inflexão do princípio da ordem pública, observa-se maior delimitação dos escopos a serem perseguidos pela autonomia da vontade, bem como dos meios a serem eleitos para persecução destes fins (Pereira, 2011, p. 10-14)<sup>13</sup>.

Mantém-se, no entanto, em detrimento ao princípio da legalidade, a noção de que o

12 Exemplo interessante é o da Regulation (EU) nº 2023/1115, conhecido como *EU Regulation on Deforestation-free Products*. Através desta regulação, selecionam-se sete *commodities* – óleo de palma, soja, madeira, cacau, café, gado e borracha – sobre as quais se estabelecerão rígidos deveres de devida diligência. Não obedecendo a estrutura produtiva destas *commodities* a determinados valores estabelecidos pela normativa – voltados, notoriamente, à proteção do meio ambiente e dos direitos humanos –, tais produtos não poderão circular comercialmente no mercado da União Europeia. A noção basilar está sintetizada pelo parágrafo 42 da exposição de motivos do diploma normativo: “quando da análise do risco de não *compliance* de *commodities* e produtos relevantes que se pretenda colocar no mercado ou exportar, violações de direitos humanos associadas com o desmatamento ou a degradação florestal, incluindo os direitos de povos indígenas, comunidades locais e posses derivadas de direitos costumeiros deverão ser considerados” (União Europeia, 2023, tradução livre dos autores).

13 É indispensável que se destaque, neste ponto, que há controvérsia notória a respeito do quanto esta autonomia da vontade, de fato, foi e pode ser limitada. A intenção do parágrafo é, então, de alertar o leitor sobre o debate contemporâneo a seu respeito. Para uma leitura especializada sobre o tema, recomenda-se a obra *A Ordem Jurídica do Capitalismo*, de Vital Moreira. Acerca da questão, leciona Caio Mário da Silva Pereira: “No curso da história da civilização humana houve relação próxima entre autonomia privada e as noções de sujeito de direito (e não de pessoa humana) e propriedade (e não de situações proprietárias), ensejando a construção do conceito moderno de negócio jurídico, como efeito jurídico da vontade livre, de maneira a romper com os valores econômicos da fase do feudalismo e permitir a passagem para o capitalismo. Desse modo, foi possível a construção da noção de autonomia privada, a saber, o ‘poder reconhecido pela ordem jurídica ao homem, prévia e necessariamente qualificado como sujeito jurídico, de judicializar a sua actividade (designadamente, a sua actividade econômica), realizando livremente negócios jurídicos e determinando os respectivos efeitos’. O período áureo do voluntarismo clássico permitiu atribuir à vontade do indivíduo o papel de fonte exclusiva da criação do Direito, olvidando que as normas jurídicas e as soluções por elas apresentadas devem ser essencialmente determinadas pelo fim prático e social das instituições. Na contemporaneidade, contudo, revela-se mudanças de perspectiva a partir do momento em que se questionou a concepção da vida econômica como mera resultante automática das atividades dos sujeitos jurídicos (e econômicos), já que a liberdade negocial, por si só, se mostrou insuficiente para a satisfação das pessoas em geral e ensejadora da violação ao princípio da igualdade material. De acordo com as lições de Ana Prata, foi necessária a reconstrução do conceito de autonomia privada associada ao reconhecimento da funcionalização do negócio jurídico com a reformulação da noção de liberdade jurídica indissoluvelmente vinculada à realidade social e informada pelo princípio da igualdade substancial. Cogita-se, assim, do caráter instrumental da liberdade – aí considerada a econômica e, portanto, negocial – no que tange à realização da dignidade da pessoa humana na perspectiva da solidariedade social” (2011, p. 13-14). Referência a: Prata, Ana. A tutela constitucional da autonomia privada. Coimbra: Almedina, 1982, p. 7-11).

*exercício da autonomia da vontade envolve a eleição individual – ou de uma associação de pessoas – de finalidades, enquanto, pelo princípio da legalidade, esta finalidade está eleita.* De outro lado, é indispesável que se mantenha em mente a *abertura conceitual de “interesse público”*.

Dentre os requisitos de validade da *anatomia do ato administrativo* tem-se, em primeiro plano, a análise de seus efeitos jurídicos *immediatos* – no âmbito de seus *elementos essenciais* –, que devem ser lícitos, possíveis, certos (determináveis) e morais. Em segundo plano, em âmbito de *efeitos jurídicos mediatos* – passando-se ao âmbito de seus *requisitos de validade* –, tem-se que o ato administrativo, em seu sentido amplo, deve voltar-se ao *interesse público* e, de outro lado, em sentido restrito, deve *obedecer à finalidade legal, ao resultado específico atribuído, explícita ou implicitamente pela lei, a este ato quando em leitura abstrata* (Di Pietro, 2021, p. 214-2020).

Não se pode perder de vista, portanto, que há uma *pluralidade de opções*, de atos administrativos de diversos moldes jurídicos e conteúdos, *de que pode dispor o gestor público para perseguir o interesse público*, que é categoria aberta. Há, indubitavelmente, maiores restrições nas eleições de finalidades imediatas e de meios para que se a obtenha. Mas *não há*, de outro lado, *supressão da eleição de meios e fins pelo gestor público*.

De tais linhas se pode concluir que, *não obstante haja notórias diferenças entre a administração de entidades públicas e privadas, entre elas pode também haver semelhanças*.

Para uma análise menos abstrata destas distinções e semelhanças, recorramos ao tradicional *framework* de Peter Drucker na obra *The Practice of Management* ([1954]).

Na obra, Drucker desenvolverá sua tradicional noção de *tridimensionalidade do empreendimento*. Em uma primeira dimensão,

o empreendimento é um *negócio*, “uma instituição que existe para produzir resultados econômicos fora de si, no mercado e para consumidores” ([1954], p. viii-ix, tradução livre dos autores)<sup>14</sup>. Em uma segunda dimensão, o empreendimento é uma *organização humana e social*, “que emprega pessoas, deve desenvolvê-las, pagá-las, organizá-las para a produtividade, e, portanto, requer governança, valores e a criação de relacionamentos de poder e responsabilidade” ([1954], p. ix). Em uma terceira dimensão, o empreendimento é, enfim, uma *instituição social*, “integrada na sociedade e na comunidade e, portanto, afetada pelo interesse público” ([1954], p. ix).

Na gestão privada, *a performance econômica está sempre em primeiro lugar*; “a administração sempre deve, em toda decisão e ação, colocar a performance econômica em primeiro lugar” (Drucker, [1954], p. 7)<sup>15</sup>. Ao se referir a “econômico”, aqui – como se viu no parágrafo anterior –, não se está abordando o estritamente financeiro. O propósito central da administração, nesta perspectiva econômica, é o de *criação de consumidores*, tendo por funções básicas para tanto o *marketing* e a *inovação* – que pode resultar, e. g., na diminuição do preço do produto, em um produto novo e melhor, em uma nova conveniência ou em uma nova necessidade (Drucker, [1954], p. 39-42).

Este aspecto financeiro, no entanto, está refletido nesta prioridade. A gestão privada deve ter, como princípio-guia, *evitar perdas*, garantindo o *lucro mínimo necessário*. Somente a partir disto, então, pode-se cogitar não apenas de expandir suas atividades, mas também de contribuir com os custos sociais (Drucker, [1954], p. 35-46).

Além de especificamente administrar o *negócio*, aos administradores cumpre administrar *gestores, trabalhadores e o trabalho* propriamente. Leciona Drucker ([1954], p. 13):

[Aos administradores cumpre] organizar o trabalho de forma a torná-lo mais apro-

14 Texto original: “an institution existing to produce economic results outside of it, in the market and for costumers” (Drucker, [1954], p. viii-ix).

15 “Management must always, in every decision and action, put economic performance first”, no original (Drucker, [1954], p. 7).

priado para os seres humanos, e organizar as pessoas de forma a fazê-las trabalhar da forma mais produtiva e efetiva. Isto implica considerar o ser humano como um recurso – isto é, como algo detentor de propriedades fisiológicas peculiares, habilidades e limitações que demandam a mesma quantidade de atenção e engenharia que as propriedades de qualquer outro recurso, como o cobre. Isto implica também considerar o recurso humano como seres humanos que possuem, de forma diversa a qualquer outro recurso, personalidade, cidadania e controle sobre sua iniciativa de trabalho<sup>16</sup>.

Há, portanto, distinções *prima facie* que, inclusive, levam Drucker a alertar ([1954], p. 8, tradução livre): “as habilidades, a competência e a experiência do gestor não podem, como tais, ser transferidas e aplicadas à organização e administração de outras instituições. Em particular, o sucesso de alguém na administração por si não se reverte em promessa – quanto mais garantia – de sucesso no governo”<sup>17</sup>.

Embora haja, como se viu, uma *distinção fundamental*, ao se adentrar o aspecto técnico da gestão, no entanto, pode-se cogitar de semelhanças, ou paralelos.

Enquanto ao gestor privado, para Drucker, a dimensão econômica está em primeiro plano, naturalmente, ao gestor público, este primeiro plano estará ocupado pela dimensão de instituição social. Isto não implica, no entanto, que o gestor público não esteja em permanente preocupação e interação com os usuários de seus serviços. Pelo contrário, reforça: assim como o gestor privado está em permanente preocupação com os interesses dos consumidores de seu mercado – e a dinamicidade desses interesses –, também o gestor público está preocupado com a sua legitimidade enquanto gestor e, portanto, com o

alinhamento entre a sua gestão e os interesses dos usuários de seus serviços públicos e da população em geral.

Sob um aspecto estritamente financeiro, embora o gestor público primordialmente execute um orçamento – a não ser que seja detentor de poderes arrecadatórios –, não se pode descartar que ele esteja, naturalmente, interessado em ampliar o orçamento destinado à atividade por ele administrada, o que amplificaria sua capacidade de agência.

Também o gestor público administra gestores e trabalhadores. Sua capacidade de agência pode ser diversa à medida em que estes trabalhadores e gestores estejam sob vínculo estatutário, celetista ou sejam a ele fornecidos mediante contratos de terceirização de serviços. Mas em nenhum destes casos se pode considerar como elidida a necessidade de gerenciamento destas pessoas para atendimento das demandas da atividade sob administração deste gestor.

De igual modo é a preocupação do gestor público com o *marketing*, visto que, sob a égide de uma Democracia pluralista, participacionista ou deliberacionista<sup>18</sup>, demonstrar a aderência de sua gestão a determinadas práticas pode ser indispensável para a respectiva legitimidade social e influenciar, portanto, e inclusivamente, a própria continuidade de sua gestão.

Enfim, assim como nas relações consumistas se vislumbra, por parte do destinatário final dos produtos ou serviços ofertados, a dinamicidade de interesses e conveniências, também em relação aos usuários de serviços públicos está ela presente, sendo que a *inovação* deve ser uma constante preocupação do gestor público, que, embora não *crie* con-

16 Na forma original (Drucker, [1954], p. 13): “[...] organization of the work so as to make it most suitable for human beings, and organization of people so as to make them work most productively and effectively. It implies consideration of the human being as resource—that is, as something having peculiar physiological properties, abilities and limitations that require the same amount of engineering attention as the properties of any other resource, e. g., copper. It implies also consideration of the human resource as human beings having, unlike any other resource, personality, citizenship, control over whether they work.”

17 No original: “the skills, the competence, the experience of management cannot, as such, be transferred and applied to the organization and running of other institutions. In particular a man's success in management carries by itself no promise—let alone a guarantee—of his being successful in government.” (Drucker, [1954], p. 8).

18 Referimo-nos aqui, portanto, a abordagens específicas da Democracia. Este *marketing*, a título de exemplo, é bastante menos importante para uma compreensão *elitista* da democracia, como a manifestada por Joseph Schumpeter na obra *Capitalism, Socialism and Democracy* (1942) – com enfoque estritamente na Democracia como *instrumento de fomento ao surgimento de líderes e de seleção destes líderes* – do que em uma perspectiva *deliberacionista* da Democracia, em que se tenha o *debate como instância legitimadora de decisões*, a exemplo da racionalidade comunicativa de Jürgen Habermas. Para uma visão mais detalhada destas perspectivas, recomendamos leitura do capítulo “Teorias Democráticas – múltiplos olhares sobre um fenômeno em mutação”, de Ricardo Fabrino Mendonça e Eleonora Schettini Martina Cunha, constantes da obra *Introdução à teoria democrática: conceitos, histórias, instituições e questões transversais* (2018).

sumidores, perde sua legitimidade e termina por ser percebido como defasado se não se adequar às dinamicidades da demanda social.

Perceba-se, portanto: *não há técnica de promoção de engajamento da administração superior a sistemas de compliance e integridade que possa ser integralmente transplantada do setor privado ao setor público sem qualquer tipo de ressalva ou adaptação*. No entanto, *há pontos de encontro ou paralelos possíveis entre a gestão pública e a gestão privada, de forma que há raciocínios desenvolvidos no setor privado que, se adaptados, podem funcionar em prol da promoção do engajamento em âmbito público*.

#### 4. SISTEMAS DE INTEGRIDADE REPRESENTAM BENEFÍCIOS

Anu Bradford, em sua obra *The Brussels Effect: How European Union Rules the World* (2020), apresenta-nos o poder da União Europeia de regular, unilateralmente, mercados globais de determinados produtos e serviços – isto é, o denominado *efeito Bruxelas*, que é uma externalidade da capacidade da União Europeia de regular o seu próprio mercado único.

Um dos requisitos desta capacidade regulatória é a *dimensão do mercado consumidor* do player que se pretenda regulador. Assim se diz, porque uma firma que pretenda exportar aquele bem ou serviço que receba padrões regulatórios mais rigorosos incorrerá em custos – *custos de montagem de compliance e custos recorrentes de compliance* – e isto somente lhe interessará se a *atratividade deste mercado consumidor, cujo acesso se condiciona ao atendimento destes requisitos regulatórios, for superior a estes custos*: “um produtor estrangeiro terá incentivo *to comply* com os padrões rigorosos da jurisdição importadora sempre que os benefícios do acesso a este mercado superem aos custos de ajustamento” (Bradford, 2020, p. 27).

A decisão do gestor se basearia, portanto, em um *trade-off* simples entre *custos de conformidade e atratividade do mercado*.

Subjacente a esta noção, perceba-se, está uma ideia de que *to comply* seria estritamente um custo. Tratar-se-ia, em outras palavras, de uma fórmula aritmética em que se atribuiria um valor negativo às estruturas necessárias para se estar em conformidade e um valor positivo para a atratividade do mercado.

Esta é, naturalmente, uma das formas de se apresentar um sistema de *compliance* e integridade a um gestor: como uma *imposição externa*. No caso em questão, o *compliance* é uma condicionante ao acesso ao mercado da União Europeia – e, portanto, representa um custo.

Há outras formas análogas a esta de se apresentar um sistema de *compliance* e integridade como custo, estritamente. Tomemos como exemplo o art. 25, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, que impõe a “obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante” em “contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto”: poder-se-ia, sob tal lógica, apresentar o programa de integridade como um custo condicionante ao acesso a contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto.

Ressalte-se, por oportuno, que a Lei nº 14.133/2021 também estabelece a regra da escolha “mais vantajosa” para a Administração. A lógica da maior vantagem não está atrelada unicamente ao custo, mas também ao benefício que se pretende auferir para a sociedade.

No Capítulo III do Título IV, ao tratar especificamente do controle das contratações, estabelece no art. 169 que as contratações devem submeter-se a práticas de gestão de riscos e controle preventivo, inserindo o comando no § 1º do referido dispositivo que

[...] na forma de regulamento, a implementação das práticas a que se refere o *caput* deste artigo será de responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade e levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas. (Brasil, 2021).

Um sistema de *compliance* e integridade para a Administração Pública, na óptica de contratação prevista na Lei de Licitações, tem que atender ao binômio custo-benefício, ainda que exista imposição externa, legal, fiscalizatória, ou ambas. E conclama, expressamente, a alta administração a optar por esta forma.

Outro exemplo claro está na combinação entre a Lei nº 12.846/2013 e o Decreto nº 11.129/2022. A Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) estabelece, entre os parâmetros para fixação de suas sanções, em seu art. 7º, VIII, “a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica”. Esta circunstância é densificada pelo Decreto nº 11.129/2022, que disciplina a apuração do *quantum* das multas impostas através da Lei Anticorrupção. Como regra geral, ter-se-á o faturamento bruto da pessoa jurídica no exercício anterior ao da instauração do Processo Administrativo de Responsabilização. Estabelecidos os critérios de adição percentual, passada à etapa de subtração, tem-se que poder-se-á subtrair este percentual em até 5% em se havendo comprovação da presença e aplicação de um Programa de Integridade (art. 23, V, Decreto Lei nº 11.129/2022). Neste caso, tem-se até mesmo um *parâmetro matemático* que poderá servir como referência para projeções de teto para o quanto custoso poderá ser a instauração de um sistema de integridade<sup>19</sup>.

Imperioso que se perceba, a partir destes exemplos, que quando o compliance e a integridade são apresentados como imposições – e, portanto, como custos apenas –, eles não carregam em si qualquer benefício intrínseco: estes custos devem ser compensados estritamente por benefícios que não derivam diretamente das atividades deste sistema.

Por outro lado, o gestor não associa os sistemas de compliance e integridade como ferramentas, capazes de auxiliá-los na consecução de suas finalidades imediatas propriamente ditas.

Naturalmente, se algo lhes é apresentado como *custo*, o raciocínio provocado no gestor é de buscar *minimizá-lo*, isto é, trazê-lo ao *mínimo necessário*. Tem-se, em outras palavras, um *convite aos programas de integridade meramente formais*, que não são eficazes ou não desempenham de fato as funções deles esperadas.

*Os sistemas de integridade, no entanto, não são custos ou valores negativos: eles possuem qualidades intrínsecas e benefícios a serem oferecidos à gestão.*

Provocar o *engajamento* da administração superior – portanto, não apenas fomentar a construção de um sistema, mas a construção de um sistema a partir de um *interesse genuíno e contínuo da gestão superior da entidade* – envolve *conhecer interesses imediatos da gestão, identificar como os sistemas de integridade podem servir como instrumentos para estes interesses* e estabelecer a conexão, de forma a provocar uma *leitura qualitativa*, de parte do gestor, destes sistemas de integridade – que não são meros números negativos em uma aritmética de interesses, mas ferramentas que capacitam e aprimoram suas capacidades de gestão.

Para compreender os sistemas de integridade sob este outro prisma, reunamos alguns de seus *pilares ou boas práticas*, passíveis de extração do art. 57 do Decreto Lei nº 12.846/2013: os *códigos de ética, política e procedimentos de integridade*; os *treinamentos e ações de comunicação periódicos*; a *gestão de riscos*; os *canais de denúncia*, e os *deveres de devida diligência*.

Em se vislumbrando no gestor, e. g., *preocupação em identificar os interesses de consumidores* – no caso do setor privado –, ou a correlata *preocupação com a legitimidade da gestão e alinhamento aos interesses de usuários de serviços públicos*, pode-se encontrar nos *canais de denúncia* um bom termômetro para medição de descontentamentos e sugestões do público externo. Tra-

19 A título de exemplo, um raciocínio simples seria o de não haver sentido instalar-se um Programa de Integridade que custe mais, anualmente, do que 5% do faturamento bruto da pessoa jurídica. Este raciocínio pode, por óbvio, passar por diversas modulações e projeções.

ta-se, em outras palavras, de um *mecanismo de obtenção de informações valiosas para tomada de decisões*.

O *marketing* depende de uma noção consolidada destas *expectativas externas* e, portanto, o canal de denúncias é um instrumento relevante, neste ponto, para os setores público e privado.

A identificação destas demandas externas não leva necessariamente à coadunação das atividades da entidade às práticas desejosas. Especialmente a depender da dimensão, é necessário que haja uma atividade de *acultramento* das pessoas envolvidas na execução de suas atividades. Os *códigos de ética, política e procedimentos de integridade* são uma boa forma de *alinhar e consolidar desejos da gestão*. Portanto, são um bom instrumento em caso de haver, também, desarranjos, assimetrias ou irregularidades internas.

Em havendo dificuldades no *gerenciamento de equipe*, somado aos códigos a que se fez referência no parágrafo anterior, os *treinamentos e ações de comunicação* são uma boa forma de levar ao conhecimento da equipe as demandas e expectativas da gestão, não apenas para enfrentamento de assimetrias informacionais, mas para *esclarecer e demandar alinhamento*.

Estes desarranjos internos podem, ainda, ser sentidos pela gestão superior no patamar das consequências – como riscos de judicialização frequentes ou fuga de colaboradores e elevada rotatividade nos postos de trabalho –, mas pode não haver um diagnóstico claro a respeito de suas causas. Neste caso, não apenas os canais de denúncia podem funcionar como instrumentos de *controle difuso*, mas também os *sistemas de gestão de riscos* podem colaborar como *ferramentas de detecção, avaliação, controle e monitoramento sistemáticas de riscos*. Podem, portanto, alinhar-se aos interesses de um gestor que busque um *diagnóstico institucional*.

Nos casos em que se detecte grande preocupação reputacional do gestor, co-

nhecer os interesses de seus *stakeholders* e alinhar suas próprias atividades a eles pode não ser suficiente: o desalinhamento de seus parceiros contratuais – seja no setor público, seja no setor privado – pode ser suficiente para provocar danos à reputação da entidade. Nestes casos, tem-se a *devida diligência* como pilar de alinhamento aos interesses imediatos de gestão.

Perceba-se, então: os sistemas de integridade possuem *ferramentas que auxiliam na identificação de elementos de interesse de stakeholders ou de causas de problemas que afetem ou possam afetar as atividades de uma entidade pública ou privada* – os canais de denúncia e a gestão de risco –, de *clarificação das condutas esperadas de parte da gestão em relação aos colaboradores* – códigos de ética, política e procedimentos de integridade – e de *alinhamento dos colaboradores às expectativas de conduta da alta administração* – capacitação e comunicação.

Tais ferramentas *colaboram* na identificação de interesses dinâmicos dos *stakeholders*, na atividade de *marketing* e de *inovação* assertivamente direcionada de parte da gestão e na *promoção da legitimidade social* destas gestões.

Os sistemas de *compliance* ou integridade apresentados como *custos ou imposições* não permitem ao gestor que faça a vinculação lógica entre seus interesses imediatos e as contribuições de determinados pilares do sistema de integridade na consecução destes interesses. Sem este laime lógico, não se cria um *fundamento ao engajamento* da administração superior – que se converte em *obrigação da gestão*.

A criação de um laime lógico de sucesso entre interesses imediatos da gestão – pública ou privada – e capacidades institucionais de um ou mais pilares de um sistema de integridade, por outro lado, induz ao *engajamento por interesse* de parte da gestão e, portanto, fomenta a introdução e desenvolvimento de sistemas de integridade dotados de funcionalidade de fato.

## 5. CONCLUSÕES

Sistemas de *compliance* e integridade não são gratuitos. Custam recursos estruturais e tempo de recursos humanos. Neles se necessita investir o que poderia ser investido em outros aspectos de uma entidade pública ou privada.

Mas nem tudo o que se investe em uma entidade é uma imposição – ou apenas uma imposição. Uma estrutura voltada à administração de recursos humanos, a título de exemplo, é muito comum em entidades de médio e grande porte – e até mesmo, em alguns casos, de pequeno porte. Ela não existe, no entanto, por ser imposta por lei, mas por ser uma necessidade inerente à atividade.

Mas toda estrutura que, com naturalidade, figura no corpo orgânico das entidades públicas ou privadas sempre esteve ali? Ou estas estruturas foram resultados de uma acumulação racional de percepções sobre demandas voltadas à administração destas entidades?

Sistemas de *compliance* e integridade são custos, mas são também *instrumentos de gestão*. São também, portanto, benefícios.

Gestores públicos e gestores privados se inserem em realidades extremamente diferentes. Diferentes, sobretudo, em *fundamento*. Ambos, no entanto, exercem, por fim, *gestão*. Gerenciam recursos financeiros e humanos para a obtenção de determinados fins.

O *interesse público* não uniformiza a gestão pública. Há amplas formas de se perseguir este interesse. Gestores públicos de uma mesma entidade podem priorizar questões diferentes e perseguir o interesse público, mas com finalidades imediatas distintas.

Sistemas de integridade e *compliance* têm ferramentas para auxiliar os gestores na persecução destes fins.

Sustenta este artigo que *a melhor forma de fomentar que a administração superior*

*de uma entidade pública ou privada se engaje não apenas pela existência de sistemas de compliance e integridade, mas também por seu funcionamento efetivo, é identificar interesses imediatos destes gestores e elucidar como os instrumentos do sistema de integridade podem auxiliá-los na persecução destes objetivos.*

*De outro lado, conclui-se que, seja no setor público, seja no setor privado, apresentar um sistema de compliance ou integridade estritamente como uma imposição externa induz o gestor ao raciocínio do menor custo possível e, portanto, a sistemas de reduzida eficácia ou de mínima existência.*

Isto não significa que o argumento da obrigatoriedade não possa ser utilizado. Mas que, se deixado por si, não se produzirá na percepção do gestor a noção de que estes sistemas também *agregam*, o que é vital para a evolução e consolidação destes sistemas, uma vez instalados.

Entende-se, portanto, pela veracidade da hipótese proposta: *com devida cautela, podem-se aproveitar técnicas de promoção do engajamento do setor privado, observando-se sempre que a formação dos interesses imediatos do gestor público obedece a uma lógica diferente, e são estes interesses imediatos que devem ser associados às ferramentas do sistema ali oferecido.*

Sugere-se, enfim, que não pode haver uniformidade ou distanciamento na atuação do membro do Ministério Público que pretenda fomentar a existência e efetividade de um sistema de integridade em entidades públicas: em cada entidade, devem-se identificar interesses imediatos de um estilo de gestão específico e demonstrar formas pelas quais as ferramentas do sistema proposto podem auxiliar na consecução destes interesses, sempre com enfoque no binômio custo-benefício enquanto escolha mais vantajosa para a Administração e, consequentemente, para a sociedade.

## REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Marcelo Riceputi. **O desafio da energia solar na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: Do setor público, pelo setor privado, para a Revolução Verde no Brasil.** 2021. Dissertação (Mestrado em Direito e Inovação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/13173>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRADFORD, Anu. **The Brussels Effect: How the European Union Rules the World.** New York: Oxford University Press, 2020.

BRASIL. **Decreto nº 11.129, 11 de julho de 2022.** Regulamenta a Lei nº 12.846, de 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.

BRASIL. **Lei nº 12.846, 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.

BRASIL **Lei nº 14.133, 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 305, de 11 de fevereiro de 2025.** Institui as diretrizes para atuação dos membros, e para o desenvolvimento de políticas pelas unidades do Ministério Público Estadual, pelo Ministério Público Federal, pelo Ministério Público do Trabalho e pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, para a adoção de medidas preventivas em prol da defesa da probidade administrativa, em especial, o incentivo à implantação de Programas de Integridade perante os órgãos da administração pública.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **The Practice of Management.** New York: Harper, [1954].

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Foreign Corrupt Practices Act.** 1977.

MANKIW, Nicholas Gregory. **Introdução à economia.** Tradução de Allan Vidigal Hastings, Elisete Paes e Lima, Ez2 Translate; revisão técnica de Manuel José Nunes Pinto. 8. ed. São Paulo: Cengage, 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

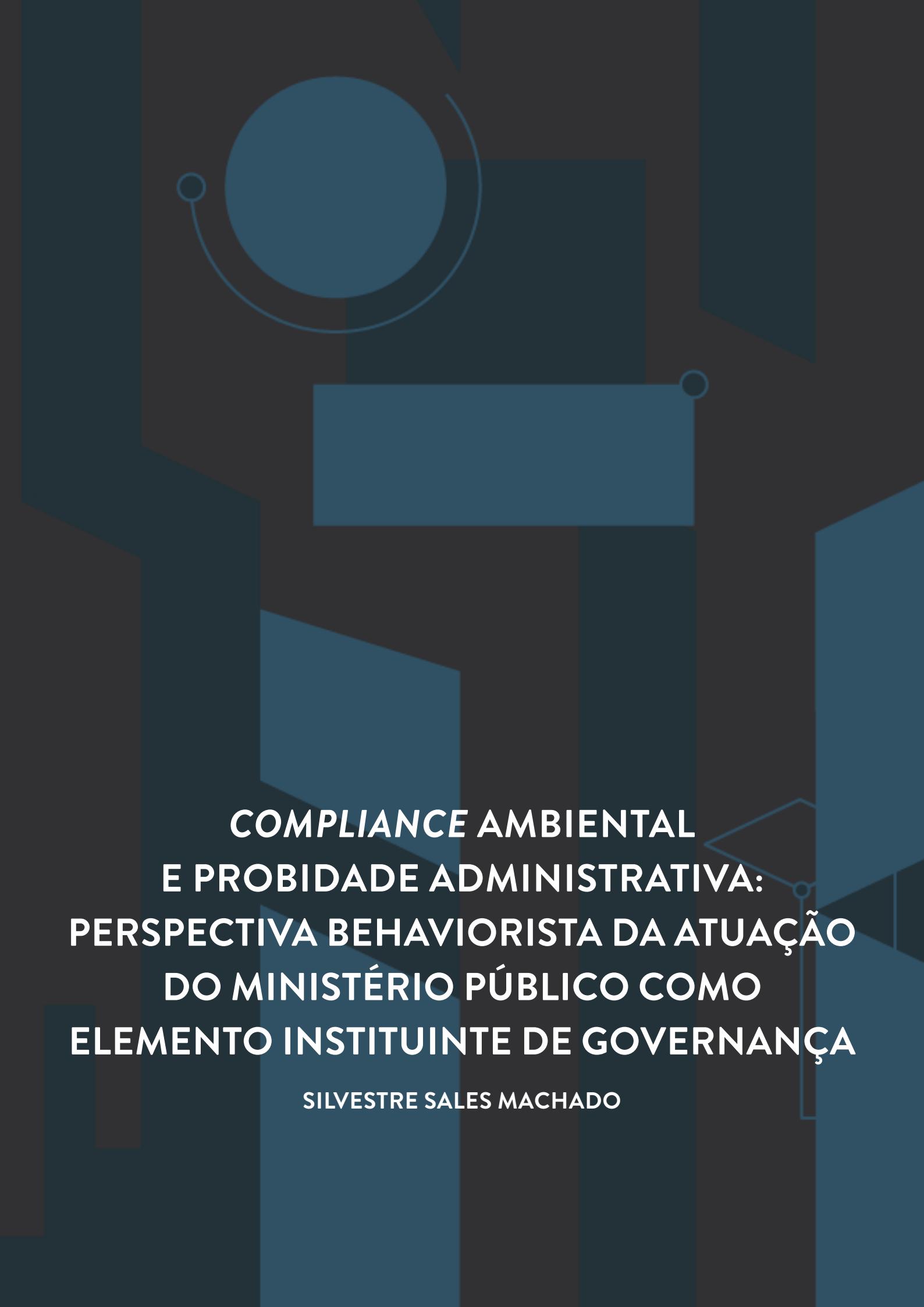
MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Técnicas Democráticas** – múltiplos olhares sobre um fenômeno em mutação. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (org.) **Introdução à teoria democrática:** conceitos, histórias, instituições e questões transversais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018.

MOREIRA, Vital. **A Ordem Jurídica do Capitalismo.** Lisboa: Editorial Caminho S/A, 1987.

RICARDO, David. **The principles of political economy and taxation.** New York: Dover Publications, INC., 2004.

SCHUMPETER, J.A. **Capitalism, Socialism and Democracy.** 3. ed. New York: Harper Perennial Modern Thought, 2008. Publicada originalmente em 1942.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulation (EU) nº 2023/1115.** Regulation (EU) 2023/1115 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010 (Text with EEA relevance). 31 maio 2023. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1115/oj/eng>. Acesso em: 20 out. 2025.



# COMPLIANCE AMBIENTAL E PROBIDADE ADMINISTRATIVA: PERSPECTIVA BEHAVIORISTA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO ELEMENTO INSTITUINTE DE GOVERNANÇA

SILVESTRE SALES MACHADO

# COMPLIANCE AMBIENTAL E PROBIDADE ADMINISTRATIVA: PERSPECTIVA BEHAVIORISTA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO ELEMENTO INSTITUINTE DE GOVERNANÇA

**SILVESTRE SALES MACHADO**

ANALISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

## 1. INTRODUÇÃO

O debate contemporâneo sobre governança ambiental e probidade administrativa ultrapassa no plano coletivo os limites do Direito positivado e alcança uma dimensão behaviorista e institucional. No Brasil, a persistência de disfunções éticas e estruturais nas esferas pública e privada é evidência de que o problema da corrupção e da ineficiência não decorre apenas da ausência de normas, mas da reprodução de padrões comportamentais e institucionais que mantêm a cultura da impunidade e a resistência à transparência.

Nesse complexo contexto, o problema da improbidade ambiental, entendida como desvio ético e institucional que também afeta o patrimônio público (art. 225 da Constituição Federal), reflete tanto falhas estruturais quanto comportamentais. O Ministério Público, diante desse cenário, pode atuar como agente de transformação ética, utilizando o *compliance* como instrumento de prevenção e indução cultural.

Dessa forma, o *compliance* ambiental vem sendo compreendido na literatura recente como instrumento de transformação cultural e institucional, que ultrapassa o simples controle de conformidade para integrar ética, eficiência e sustentabilidade às práticas administrativas e empresariais (Serotini, 2023; Zanella Santana, 2023, Trennphol; Vila, 2023; Magalhães, 2024).

Na Análise Comportamental do organismo individual (Skinner, 1938; 1953; 2006), a mudança de atitude (aqui tentarei trazer para a realidade institucional) é entendida como uma mudança de comportamento operante em função da alteração das contingências ou estímulos ambientais que o mantêm. Em consonância com essa denominada teoria do Behaviorismo Radical de Skinner (1938), tal transformação depende da modificação das contingências que moldam e mantêm as “práticas institucionais”. Nesse sentido, se historicamente o reforço predominante decorria da punição e da visibilidade do controle *ex post*, o novo modelo de governança exige que o reforço positivo seja associado a condutas proativas, como a implementação de programas de integridade, o cumprimento voluntário de cláusulas de *compliance* e o engajamento em políticas de prevenção de riscos e sustentabilidade.

Assim entendido, o comportamento institucional deixa de ser controlado apenas por sanções externas e passa a ser autogerido por consequências sociais e éticas, internalizando valores de integridade, precaução e responsabilidade coletiva. Essa mudança, contudo, não se processa sem conflito, o que Lapassade (1977) denomina de tensão entre o instituído e o instituinte. O instituído representa as práticas cristalizadas ou inflexíveis, a cultura burocrática, o formalismo e a tendência à judicialização, enquanto o instituinte emerge como força inovadora, questionadora das rotinas e promotora de novas formas de atuação baseadas na transparência, diálogo e corresponsabilidade.

A incorporação do *compliance* como eixo da governança pública e ambiental é, portanto, expressão concreta desse movimento instituinte: tende a romper com o automatismo sancionador e introduzir uma lógica educativa e preventiva que reconfigure o papel do Ministério Público de mero aplicador da lei ou do direito para agente de transformação institucional. A propósito, a Resolução nº 305/2025 do Conselho Nacional do Ministério Público definiu diretrizes nacionais para os Programas de Integridade e Governança, com foco em prevenção, canais de denúncia, controle interno e monitoramento contínuo, reforçando o compromisso com uma cultura institucional preventiva e educativa (CNMP, 2025).

Portanto, a aplicação consistente dos critérios de *compliance* e governança ética é essencial para que a adoção da eficiência administrativa não desconsidere o interesse público e a proteção ambiental, a consolidar uma cultura de integridade e responsabilidade socioambiental nos setores público e privado. O Ministério Público, ao articular instrumentos jurídicos e estratégias comportamentais, conforme proposta deste artigo, poderá assumir papel central nesse processo. Mais do que fiscalizar ou punir, atuará como agente instituinte, no sentido lapassadiano, promovendo a reconfiguração das práticas institucionais por meio da indução ética e da cooperação interinstitucional.

Sob o prisma da Análise do Comportamento, na perspectiva de Skinner (1953), as mudanças legislativas e culturais produzem novas contingências de reforço, que transformam os padrões de atuação institucional: o controle coercitivo cede espaço ao reforço positivo da integridade, da transparência e da eficiência.

Diante dessa inter-relação de ideias aparentemente distantes, o presente artigo propõe examinar o papel do Ministério Público como mediador da integridade, cuja questão problematizadora consiste em saber se a efetividade da governança pública e ambiental depende somente da existência de normas ou se é inarredável a capacidade das instituições de internalizar valores éticos e ecológicos em

sua própria cultura organizacional. Trata-se, portanto, de compreender o *compliance* ambiental como expressão de uma nova racionalidade institucional, voltada à prevenção, à integridade e ao interesse público.

Após essa breve contextualização ou justificativa, é necessário questionar de que modo o *compliance* ambiental pode atuar como força instituente de transformação das práticas instituídas nas organizações públicas, ao mesmo tempo em que modifica padrões de comportamento por meio de contingências e reforços voltados à ética, à transparência e à responsabilidade socioambiental.

O caminho para a provável resposta é encaixar os conceitos de “instituído” e “instituiente” em Lapassade (1977), relacionando-os aos processos de mudança estrutural e cultural, notadamente nas instituições e organizações públicas, muitas das quais responsáveis por decisões que afetam toda a coletividade, a exemplo do licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras. Objetivou-se, também, à moda skinneriana analisar como contingências e reforçadores influenciam a adesão institucional ao *compliance* ambiental. Refletiu-se, então, acerca das resistências e barreiras comportamentais que limitam o potencial instituente do *compliance*, propondo caminhos para sua efetividade como política de transformação cultural.

Em consonância com esses objetivos, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, exploratória e analítico-descritiva, voltada à compreensão das transformações institucionais e comportamentais geradas pela adoção do *compliance* ambiental no setor público, principalmente. O estudo se ancora em uma perspectiva interdisciplinar, que articula pressupostos da Psicologia Institucional, notadamente “instituído” e “instituiente”, com os princípios da Análise do Comportamento (Skinner), buscando compreender como normas, valores e contingências podem modelar novas práticas éticas e sustentáveis.

Por meio da análise documental e bibliográfica, são examinadas normativas, diretrizes

de governança, relatórios institucionais e literatura especializada, de modo a confirmar a hipótese de *compliance* como força instituinte e reforçadora de condutas preventivas e responsáveis, capazes de redefinir padrões de gestão e de cultura organizacional na seara ambiental.

## 2. COMPLIANCE AMBIENTAL E PROBIDADE ADMINISTRATIVA

A improbidade ambiental traduz o uso indevido, omissivo ou doloso do poder público em prejuízo do meio ambiente e da coletividade. A reforma introduzida pela Lei nº 14.230/2021, ao restringir a responsabilização de agentes públicos e exigir dolo específico, gerou um enfraquecimento também do controle ambiental. Essa conjuntura impõe ao Ministério Público o poder-dever de aperfeiçoamento por meio de práticas instituintes (Lapassade, 1977). A improbidade ambiental, portanto, não é apenas infração jurídica, mas sintoma institucional e comportamental de ausência de ética ecológica e de falhas no sistema de reforço institucional, inclusive em âmbito legiferante.

Em relação ao conceito de *compliance* ambiental, ele deve ser compreendido em uma dimensão mais ampla do que a mera adequação formal às normas legais. Derivado do verbo inglês *to comply* (“agir em conformidade”), o termo designa a estrutura de valores, políticas e procedimentos que asseguram a atuação ética e responsável das instituições diante das normas jurídicas e convenções sociais. Assim posto, o *compliance*, em sentido contemporâneo, traduz um mecanismo de autorregulação ética e institucional, voltado à prevenção e à sustentabilidade.

A literatura recente reconhece que o *compliance*, ao ser incorporado à administração pública, constitui ferramenta essencial de governança, integridade e responsabilização (Rezende; Generoso, 2023; Serotini, 2023; Magalhães, 2024; Wanis, 2024). Resta indubiatível que o *compliance* ambiental se estrutura sob os princípios da precaução, da prevenção e da transparência, funcionando como

eixo integrador entre a política de proteção ambiental e a cultura organizacional.

Conforme deduzem Rezende e Generoso (2023), o *compliance* ambiental atua como instrumento de concretização dos direitos humanos, ao permitir que as corporações cumpram o dever constitucional de proteção ao meio ambiente e de respeito à dignidade intergeracional. De modo convergente, Serotini (2023) ressalta que a gestão ética e a antecipação de riscos são pilares indispensáveis à governança ambiental e à integridade institucional, devendo ser compreendida como mecanismo estratégico.

Wanis (2024) propõe sua utilização como cláusula atípica em termos de ajustamento de conduta e acordos de não persecução cível, reforçando o papel pedagógico do Ministério Público. Observa que o modelo tradicional de enfrentamento da improbidade administrativa, fortemente judicializado e repressivo, revelou-se ineficaz e incompatível com as demandas contemporâneas da governança pública. Diante das restrições impostas pela Lei n. 14.230/2021, que reduziu o alcance da responsabilização de agentes públicos, o autor propõe uma reconfiguração preventiva da atuação ministerial, por meio da inserção de cláusulas atípicas em Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) e Acordos de Não Persecução Cível (ANPCs) que prevejam a criação e o monitoramento de programas de integridade em instituições públicas e privadas. Tal proposta, em sintonia com as diretrizes do CNMP, reforça o papel do Ministério Público como indutor de boas práticas, transparência e *accountability*, substituindo a lógica punitiva por uma tutela antecipatória e ética da probidade.

Segundo Brites (2025), quando a Administração Pública adota uma postura proativa e ética, promovendo transparência e conformidade com as leis, os sistemas de gestão em *compliance* e em integridade tendem a sair do nível abstrato, advindo para a realidade e efetividade, fortalecendo a cultura de conformidade e gerando confiança e atração de investimentos.

As reflexões desses autores convergem para a compreensão de que a efetividade da governança e da integridade, seja administrativa, seja ambiental, depende de uma mudança de comportamento nas instituições, inclusive no próprio Ministério Público, em direção a práticas preventivas, éticas e cooperativas. Esse processo de transformação institucional, que conjuga os princípios da precaução, da prevenção e da integridade, encontra respaldo direto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, ao consagrar o princípio da eficiência como norte da administração pública, princípio esse que transcende o plano operacional e assume caráter ético estratégico e preventivo (ou pelo menos deveria assumir), vinculando-se à ideia de governança e de racionalidade pública orientada à integridade.

No mesmo sentido, o art. 129, incisos III e IX, ao conferir ao Ministério Público a legitimidade para a defesa do patrimônio público e social e para o controle externo da atividade pública, fundamenta juridicamente sua atuação como “elemento instituinte”, capaz de romper padrões cristalizados e instaurar novas contingências de comportamento institucional. Assim, ao integrar práticas de *compliance*, programas de integridade e políticas de sustentabilidade, o Ministério Público concretiza seu papel constitucional não apenas como órgão de fiscalização, mas como indutor de uma cultura pública de probidade, prevenção e eficiência sistêmica, reafirmando o compromisso republicano com a justiça social e ambiental.

Ressalta-se que a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e o Decreto nº 11.129/2022 inauguraram um novo paradigma de responsabilização objetiva das pessoas jurídicas, consolidando o *compliance* como pilar da integridade pública (Brasil, 2013; 2022). O CADE (2016) reforça que essas mudanças favorecem a prevenção e detecção precoce de irregularidades, além de fortalecer a reputação institucional. Essa lógica foi ampliada pelo Decreto nº 11.529/2023, que instituiu o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Infor-

mação, e pelo Decreto nº 12.304/2024, que consolidou o *compliance* como elemento da ética pública na hipótese de contratação de obras, serviços e fornecimento de grande vulto (Brasil, 2023; 2024).

No âmbito do Ministério Público, a Resolução nº 305/2025 do CNMP definiu diretrizes nacionais para os Programas de Integridade e Governança, com foco em prevenção, canais de denúncia, controle interno e monitoramento contínuo, reforçando o compromisso com uma cultura institucional preventiva e educativa (CNMP, 2025). Eis aí um verdadeiro “ponto de mutação” (Capra, 2006).<sup>2</sup>

Na esfera ambiental, a Lei nº 9.605/1998 estabelece as bases da responsabilização por danos ecológicos, enquanto a Lei nº 14.133/2021 introduz a exigência de programas de integridade e sustentabilidade em licitações públicas (Brasil, 1998; 2021). Já o Projeto de Lei nº 5.442/2019, em tramitação no Senado, propõe um Programa Nacional de *Compliance* Ambiental, prevendo mecanismos de auditoria, denúncia e prevenção de ilícitos ambientais (Brasil, 2019).

Não se pode olvidar da Lei nº 15.190/2025, que institui o novo marco do licenciamento ambiental no Brasil, buscando, em tese, agilizar e desburocratizar processos, com licenças simplificadas e integração digital. Contudo, pode-se avistar, de antemão, possível fragilização dos controles técnicos e redução da participação social, o que pode ampliar riscos de impactos ambientais e de captura institucional (Brasil, 2025).

Essa nova Lei ambiental introduz mecanismos de flexibilização e simplificação dos procedimentos, como a “Licença” por Adesão e Compromisso (LAC) e a Licença Ambiental Única (LAU), aplicáveis a empreendimentos de baixo impacto. Embora tais instrumentos visem à eficiência administrativa e à redução de prazos, sua implementação demandará rigorosos parâmetros de *compliance* e governança pública. A adoção, por exemplo, de

<sup>2</sup> O “ponto de mutação”, em Capra, é o limiar entre o velho e o novo paradigma: uma ruptura no modo de perceber o mundo, que exige uma reconfiguração das ciências, da economia, da política e da ética, em direção a uma visão integrada, ecológica e espiritual da realidade.

procedimentos simplificados que escanteiam o sistema trifásico (LAU) e permitem atos ou cadastros autodeclaratórios (LAC) requerem maior transparência, rastreabilidade das decisões e fortalecimento dos controles internos dos órgãos ambientais, a fim de mitigar riscos de corrupção e de captura institucional. Nesse contexto, a efetividade da lei depende da capacidade técnica e ética das instituições responsáveis pela análise e liberação de licenças, bem como da integração de sistemas digitais e mecanismos de auditoria que assegurem a legitimidade e a *accountability* das avaliações técnicas e das decisões político-administrativas. Assim, essa simplificação do licenciamento somente se traduz em avanço se acompanhada de práticas robustas de integridade e de compromisso com a prevenção do dano ambiental e de restrição a atos ímparobos praticados nesse contexto (Brasil, 2025)<sup>3</sup>.

### 3. GOVERNANÇA INSTITUCIONAL E O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO AGENTE INSTITUINTE

Conforme adiantado, com o novo paradigma de governança pública, o Ministério Público assume um papel fundamental na tutela preventiva e pedagógica da probidade administrativa e ambiental. A proposta de Wanis (2024), ao sugerir a inserção de cláusulas atípicas em TACs e ANPCs, que prevejam a criação e o monitoramento de Programas de Integridade, reforça o caráter educativo e transformador dessa atuação. As cláusulas extrapolam o viés reparatório e instauram mecanismos de prevenção e reconfiguração institucional, alinhando-se às diretrizes da Nova Governança Pública (NGP) e à Resolução CNMP nº 305/2025.

Essa reorientação normativa e institucional marca a transição do modelo punitivo e judicializante para um modelo preventivo e cooperativo, em que a ética e o controle social passam a constituir reforçadores po-

sitivos do comportamento institucional. A efetividade do *compliance*, portanto, não decorre apenas de sua normatividade, mas da mudança das contingências culturais que mantêm as práticas administrativas, o que conduz a esta pretensa e incomum análise “psicojurídica” das instituições.

Wanis (2024), ao propor um modelo de atuação do Ministério Público na defesa da probidade administrativa explorou, qualitativamente, as semelhanças e diferenças entre o Compromisso de Ajustamento de Conduta e o Acordo de Não Persecução Cível. Realizou um ajuste teórico e pragmático dos referidos instrumentos consensuais, diante das lacunas e assimetrias deliberadamente deixadas pela Lei n. 14.230/2021 e propondo a possibilidade da implementação de Programas de Integridade por meio de cláusulas atípicas desses acordos, com escopo de promoção da prevenção e repressão eficientes dos atos de improbidade administrativa ou de danos ao erário.

Segundo o autor, o modelo tradicional de tutela, ainda de caráter repressivo e judicializante, é ineficaz e causador de crise da própria Justiça, no que se refere à efetiva responsabilidade de agentes públicos e privados. É um modelo incompatível com as modificações institucionais experimentadas no âmbito do próprio Ministério Público, rumo à nova e dinâmica Governança (NGP), marcada pelo planejamento estratégico, atuação em rede, consensualidade, participação, priorização da prevenção ao ilícito, *accountability*, transparência e integridade. (Wanis, 2024).

Nesse compasso, o Conselho Nacional do Ministério Público buscou consolidar a atuação ministerial integrada e estimular a articulação interinstitucional, integrada com instituições públicas e privadas no combate à corrupção e à improbidade administrativa” (CNMP, 2025), inclusive em matéria ambiental. Dessa forma, ao indicar empírica ou es-

<sup>3</sup> Na data da revisão final deste artigo a Lei 15.190/2025, sancionada em 8 de agosto de 2025, com 63 vetos presidenciais, já havia sido apreciada pelo Senado Federal (em 27/11/2025), no que se refere à análise desses vetos. Dos 63 vetos, foram derrubados 52. Retornaram ao texto legal trechos como os que tratam da dispensa e simplificação do licenciamento ambiental e de suas exigências e responsabilidades. A votação ocorreu menos de uma semana após o encerramento da Cúpula do Clima das Nações Unidas (COP – 30), realizada em Belém – PA. Na prática, os procedimentos convencionais, que exigem análise prévia de impactos e controle dos órgãos ambientais, tornam-se exceção. A norma concede a estados e municípios o poder de criar ritos ainda mais simplificados para liberar obras e atividades econômicas, ainda que de impacto significativo. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/08/08/publicada-lei-do-licenciamento-ambiental-com-63-vetos>.

tatisticamente a inefetividade e morosidade dos processos judiciais sobre atos ímparobos, ainda sob a égide da alterada lei 8.429/1992, o pesquisador evidencia a crise da Justiça Anticorrupção (Wanis, 2024).

A consolidação do *compliance* como instrumento de governança pública requer que as instituições de controle, dentre elas, Ministério Público, internalizem os valores da integridade e da eficiência previstos no art. 37 da Constituição Federal. No caso brasileiro, a Resolução CNMP nº 305/2025 e em Minas Gerais, a Resolução PGJ nº 47/2021, que institui o Programa de Integridade do MPMG, exemplificam esse movimento de autorregulação ética ou de “autogestão”, no sentido lapassadiano da palavra.

No âmbito do MPMG, o Sistema de Integridade compreende o escritório, o comitê estratégico de integridade, a gestão de riscos institucionais, canais de denúncia como o espaço transparência, integridade e *compliance* (ETICA) e ações de capacitação voltadas à ética pública. Essas medidas representam não apenas mecanismos administrativos, mas estratégias de condicionamento organizacional, reforçadores dos padrões de comportamento ético, com viés corretivo da omissão e da cônivência (MPMG, 2021).

Do ponto de vista jurídico, as recentes reformas legais, especialmente a Lei nº 14.230/2021 (Improbidade Administrativa), reduziram o alcance sancionatório da improbidade ao exigir o dolo específico e eliminar a modalidade culposa. Essa modificação legislativa alterou as contingências que sustentavam o comportamento institucional repressivo, incentivando uma atuação ainda mais preventiva e resolutiva do Ministério Público. Em termos da Análise de Comportamento, em consonância com Skinner (1953; 2003), a mudança de lei modificou o ambiente de reforço: ao diminuir a probabilidade de punição judicial, o comportamento corretivo perde força, e o órgão passa a adotar novos padrões operantes de atuação preventiva, educativa e consensual.

Nessa perspectiva, o Ministério Público tende a se afastar do modelo instituído, ou seja, de mera execução ou replicação das normas gerais heterogêneas, e torna-se instituinte, conforme conceito de Lapassade (1977): força transformadora das práticas e dos sentidos institucionais. O papel do Ministério Público, portanto, ultrapassa a ideia de busca de sanções para ilícitos praticados e compreende a criação de contingências éticas e administrativas, mediante indução de políticas de integridade e implementação de programas de *compliance* na administração pública.

Cabe destacar, por ser atual e objeto de muitos vetos presidenciais, a Lei nº 15.190/2025 (Lei Geral de Licenciamento Ambiental). Ao instituir licenças simplificadas, ilustra as tensões entre a propagada eficiência e o efetivo controle de impactos socioambientais. Embora tenha como objetivo “modernizar o processo de licenciamento”, pode gerar riscos de “concorrência antiambiental” e maior fragilização do aparato fiscalizatório. Nesse sentido, a atuação do Ministério Público é essencial para garantir que a flexibilização procedural não se converta em fragilidade ética, reforçando o papel do *compliance* e da integridade como pilares da governança ambiental.

Assim, o Ministério Público atua como mediador da ética pública, reconfigurando a cultura institucional por meio da cooperação, da transparência e da prevenção. Essa postura sintetiza filosófica e metaforicamente o que Freud (1930) denominou de superação da “pulsão destrutiva” pela sublimação das forças sociais: a transposição do impulso punitivo em energia construtiva voltada ao fortalecimento da civilização institucional.

Dessa forma, a literatura recente sobre *compliance*, ESG (*environmental, social and governance*) e capitalismo *stakeholder* aponta benefícios (conformidade, reputação, redução de passivos) e desafios (custos de adaptação, resistências internas, complexidade regulatória), exigindo políticas públicas e incentivos que alinhem setor privado e Estado (Reis *et al.*, 2025). Nota-se uma dimensão interna (autocontrole, cultura, códigos) e exter-

na (normas públicas, transparência), com *soft law* (códigos, manuais) atuando como autorregulação relevante (Zanella; Santana, 2023; Torres; Santorsula, 2023; Reis *et al.*, 2025).

Conceitualmente, governança não é apenas obediência. É coordenação para solucionar problemas públicos (Gonçalves, 2020). No ESG, integrar fatores ambientais, sociais e de governança reduz riscos e melhora longevidade (Teixeira, 2024; Berg *et al.*, 2022; Trennepohl; Vila; Laragoit, 2023). Nesse compasso, o Ministério Público exsurge em elemento instituinte se realinhar contingências (diagnóstico, incentivos, *enforcement*) e transformar culturas organizacionais cristalizadas, não somente com o clássico viés punitivista, mas pela condução e reforçamento da integridade, ainda que ao modo freiriano.

#### 4. COMPLIANCE SOB A PERSPECTIVA DA PSICOLOGIA COMPORTAMENTAL E INSTITUCIONAL

À luz da Análise do Comportamento proposta por Skinner (1938; 1953), essa transformação decorre do recondicionamento de contingências institucionais, em que novas práticas são reforçadas por consequências socialmente positivas, como a transparência, a eficiência e a sustentabilidade. Sob o prisma de Lapassade, esse movimento expressa a tensão entre o instituído, que conserva a tradição judicializante e punitiva, e o instituinte, que impulsiona a criação de novas formas de agir baseadas na integridade, no diálogo e na responsabilidade socioambiental (Lapassade, 1977). Trata-se, portanto, de um processo de reorganização institucional contínua, no qual a cultura da prevenção e da governança substitui o controle repressivo, instaurando um novo padrão comportamental orientado pelo interesse público e pelo desenvolvimento sustentável.

Assim, o processo de recondicionamento comportamental e simbólico das instituições traduz-se em uma nova ética pública, na qual a probidade administrativa, a sustentabilidade ambiental e a função social da governança se tornam práticas aprendidas, reforçadas e con-

tinuamente recriadas no espaço das relações institucionais. Excepcionalmente, sob uma ótica psicanalítica das instituições, comprehende-se que a resistência institucional à transparência e ao controle se relaciona a mecanismos inconscientes descritos por Freud, como a pulsão, força interior que busca satisfação imediata, e a projeção, pela qual impulsos internos são deslocados para o outro (Freud, 1930).

Nessa perspectiva, práticas burocráticas opacas, contrárias às mudanças e silenciadoras de quaisquer conflitos, ainda que positivos, podem expressar a pulsão de poder e a projeção de responsabilidades, transferindo a culpa por falhas estruturais ao “sistema” ou a agentes externos, em vez de promover autocritica ou efetiva reflexão ética. Aqui, toma-se emprestado, epistemologicamente, o sentido de “psico-higiene”, desenvolvido por Bleger (1984). Segundo o autor, o melhor “grau de dinâmica” de uma instituição não é dado pela ausência de conflitos, mas sim pela possibilidade de explicitá-los, manejá-los e resolvê-los dentro do limite institucional, quer dizer, pelo grau em que são realmente assumidos por seus atores e interessados no curso de suas tarefas ou funções. “A patologia do conflito se relaciona, mais do que com a existência do próprio conflito, com a ausência dos recursos necessários para resolvê-los ou dinamizá-los” (Bleger, 1984).

A perspectiva “psicojurídica” proposta neste estudo permite compreender que a ética institucional não se reduz à protocolar obediência normativa, mas envolve processos de internalização simbólica e comportamental. Dessa forma, a Análise do Comportamento também oferece instrumentos para descrever essas dinâmicas, uma vez que comportamentos institucionais são moldados e mantidos por contingências de reforço, isto é, pelas consequências associadas às ações dos agentes (Skinner, 2003).

Historicamente, as instituições de controle foram moldadas por contingências aversivas, baseadas na punição judicial e na coerção. A mudança legislativa e cultural recente, contudo, forçou o deslocamento do foco para

contingências reforçadoras positivas, como o reconhecimento público, a eficiência, a governança e a confiança social. O *compliance* opera, nesse sentido, como um sistema de metacontingências, em que padrões coletivos de comportamento são mantidos por consequências culturais agregadas, como a reputação, a legitimidade e a eficácia institucional (Skinner, 1938; 1953; 2003).

Para Bleger (1968; 1984) e Lapassade (1977), a instituição é um sistema vivo, atravessado por forças de conservação (instituído) e de transformação (instituiente). No Ministério Público, o instituído ainda pode ser observado na cultura jurídica tradicional, com tendência formalista e demandista, enquanto o instituiente emerge na busca prévia por diálogo, composição ou resolutividade. Esse cenário revela justamente o caráter democrático, dialético e dialógico, inerente a um órgão autônomo e integrado, com membros independentes e atentos às mudanças sociais e tecnológicas. O *compliance* ambiental, entendido nesse contexto teórico proposto, como processo educativo e simbólico, atua justamente como ponte entre essas forças, tornando possível a reorganização do agir institucional.

Sob o prisma psicanalítico, sem prejuízo do original estudo topográfico da psique, Freud (1930) ajuda compreender os mecanismos inconscientes que operam na resistência institucional à ética e à transparência: a pulsão de poder, que se manifesta no controle e na hierarquia; e a projeção da culpa, que transfere a responsabilidade por falhas estruturais a outros órgãos ou indivíduos. Tais mecanismos produzem o que o fundador da Psicanálise denominou “mal-estar na civilização” (1930), aqui adaptado como “mal-estar institucional”, conceito mais próximo da “psico-higiene” de Bleger (1968). O papel do Ministério Público, em sua função fiscalizatória e indutora de outras organizações, a partir da promoção do *compliance* e da integridade, é converter esse mal-estar em elaboração, estimulando a auto-critica e a autorregulação ética.

Desse modo, a governança institucional passa a ser vista como um processo de

aprendizagem e adaptação comportamental. A transformação ética não se impõe genuinamente por decreto ou regulamentos rígidos, mas pode ser engendrada pela modificação das contingências de reforço: as instituições passam a valorizar comportamentos de conformidade, transparência e eficiência, reduzindo a probabilidade de respostas desviantes. A ética, nesse sentido, deixa de ser mero ideal normativo e se torna um comportamento aprendido e socialmente reforçado.

Em termos skinnerianos, políticas de integridade e manuais de *compliance* funcionam como estímulos discriminativos que descrevem relações do tipo “se–então”, orientando comportamentos governados por regras (*rule-governed behavior*). Por exemplo: “se houver risco X, então reporte no canal Y” (Skinner, 1938; 1953; 2003). Contudo, uma regra sem contingências de reforço confiáveis costuma produzir adesão frágil e superficial, pois, quando a organização percebe que “nada acontece” se descumprir, a regra perde controle sobre a resposta.

A Resolução CNMP nº 305/2025 altera o “clima operante” ao criar operações estabelecedoras que aumentam o valor de reforçadores como reputação, conformidade interinstitucional e redução de riscos (CNMP, 2025). Ao mesmo tempo, eleva o custo de resposta do descumprimento, diagnóstico, visibilidade pública, medidas disciplinares e recomendações, deslocando o equilíbrio entre reforço da integridade e punição do desvio (Brasil, 2013; 2022). Isso aproxima a política pública de um arranjo funcional, não apenas declaratório.

Se os incentivos aparecem de forma intermitente (esquemas inconsistentes), algumas organizações ou grupos aprendem que pode “driblar” o sistema sem perder grandes reforçadores, típico do *compliance* “de fachada”, caracterizado por auditorias previsíveis, sanções seletivas e *checklists* formais. A Resolução ministerial nº 305/2025 procura romper esse padrão ao prever monitoramento contínuo e critérios de efetividade, reduzindo a intermitência do controle (CNMP, 2025, arts. 4º–11).

Skinner descreve o contracontrole como a reação de organismos sob controle aversivo, resistência, boicote e rotas de fuga (Skinner, 1938). No licenciamento ambiental, transferências descoordenadas de competência, somadas a sanções pouco prováveis, geram concorrência regulatória e contracontrole federativo: cada ente “escapa” pelo caminho de menor custo. O antídoto, nessa perspectiva, é elevar a probabilidade e a proximidade do reforço pela conformidade, benefícios regulatórios e reputacionais, e da punição do desvio, fiscalização coordenada e critérios uniformes, de modo que “fazer o correto” seja mais barato e previsível do que “dar um jeitinho”.

Para Lapassade (1977), toda organização cristaliza práticas e discursos (instituído) que tendem à autorreprodução; já o instituinte representa as forças de transformação que desestabilizam automatismos. No campo ambiental, o instituído pode ser a cultura do “licenciar para destravar investimento”, a rotina de *checklists* formais e a tolerância a riscos. A Resolução CNMP nº 305/2025 reposiciona o Ministério Público como agente instituinte, introduzindo analisadores institucionais: diagnósticos, questionários e diligências que tornam visíveis os núcleos de inércia, abrindo espaço para reorganização de papéis, fluxos e responsabilidades (CNMP, 2025).

Portanto, a passagem do instituído ao instituiente é um processo cílico, fenomenológico, em permanente mutação e devir, não sendo eficazmente alcançada por força de um regulamento ou normativa estática. Não há virada hermenêutica pela norma em si: é necessário redistribuir poder e retreinar contingências por meio de escuta qualificada, *epoché* e diálogo organizacional (quem é reforçado e por que). O Projeto de Lei Federal nº 5.442/2019, por exemplo, contribui ao especificar padrões mínimos, como atuação da alta direção, gestão de riscos, treinamento, canais de denúncia e disciplina. Contudo, quem realiza a passagem é o trabalho em rede de órgãos fiscalizadores, articulado ao controle interno, aos órgãos ambientais e à sociedade (Gomes; Agostinho, 2019; CNMP, 2025; Conaci, 2022).

Por fim, o arranjo federativo mal calibrado atua como contingência concorrente que reforça a flexibilização normativa e a chamada “concorrência antiambiental”. A intervenção adequada, sob chave comportamental-institucional, deve buscar corrigir essa distorção por meio de contingências reforçadoras consistentes, escuta hermenêutica com suspensão das crenças e pré-julgamentos, cooperação interinstitucional e valorização das práticas éticas e sustentáveis.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso teórico e analítico desenvolvido neste artigo viabilizou inferir que a efetividade do *compliance* ambiental e da probidade administrativa não se limita à produção normativa, mas à capacidade das instituições de internalizar comportamentos éticos e preventivos. O Ministério Público, como agente estruturante do Estado Democrático de Direito, assume papel decisivo nesse processo, atuando como instância de autorregulação e indução institucional.

A consolidação de marcos normativos, como a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), o Decreto nº 11.129/2022 e a Resolução CNMP nº 305/2025, evidencia o esforço de integrar a ética, a governança e a sustentabilidade à cultura organizacional. No âmbito do MPMG, o Programa de Integridade institucionaliza essa diretriz por meio de mecanismos de controle interno, escritórios de integridade e canais de transparência, sinalizando a transição de uma cultura punitiva, *per si*, para uma cultura preventiva e pedagógica. Isso não quer dizer, decerto, abdicar do uso subsidiário de instrumentos clássicos de punição positiva ou negativa, inclusive por meio do Poder Judiciário, na hipótese de condutas antiéticas e ilícitas consumadas por agentes públicos ou privados.

Todavia, a efetividade desses instrumentos depende da modificação das contingências que sustentam o comportamento institucional. Conforme a análise de Skinner (2003), o comportamento, individual (ou coletivo), é função

das consequências que o reforçam. Assim, práticas de *compliance* só se consolidam verdadeiramente quando os reforços são positivos e estáveis, associados à eficiência, à ética e à confiança pública. Caso contrário, tornam-se rituais superficiais e adesões meramente formais.

Nesse sentido, a análise institucional e comportamental revela que a hierarquia rígida, a resistência à autocrítica e a escassez de recursos humanos especializados continuam a reproduzir práticas patrimonialistas, burocráticas e defensivas. A atuação do Ministério Público como força instituente, em consonância com Lapassade (1977) e, de certa forma, com Bleger (1968; 1984), é essencial para romper com automatismos e com pactos inconscientes da cultura organizacional do instituído e instaurar novas práticas fundadas na integridade e na corresponsabilidade. Sob o prisma psicanalítico, inspirado em Freud (1930), a transição ética e institucional pode ser compreendida, metaforicamente, como uma sublimação da pulsão punitiva em direção à cooperação e à prevenção. O impulso de projetar falhas sobre terceiros é substituído pela autorreflexão e pela responsabilização compartilhada, reforçando a autocrítica e a maturidade institucional.

A mudança de paradigmas no sistema de controle público também reflete uma reconfiguração das contingências regulatórias. A Lei nº 14.230/2021, ao reduzir o alcance das punições judiciais por improbidade, alterou o ambiente operante do controle estatal. O comportamento institucional, antes guiado por contingências aversivas (punições e coerções), passou a ser reforçado por estratégias preventivas e de cooperação, como acordos de não persecução cível, recomendações, consensualidade e programas de *compliance*.

Esse deslocamento representa uma transição do controle coercitivo para o controle preventivo e positivo, um novo regime de reforçamento que valoriza a eficiência, a economia de recursos e a legitimidade social. Trata-se, portanto, de um processo de adaptação comportamental e simbólica no qual o Ministério Público e demais órgãos de controle dei-

xam de atuar apenas como instâncias sancionatórias (ou demandistas) e passam a exercer papel educativo e instituidor de uma cultura ética e sustentável.

Em síntese, a governança pública contemporânea deve ser compreendida como fenômeno cultural e comportamental: um sistema de contingências que estimula comportamentos éticos, pune desvios e reforça práticas de integridade. É razoável, pois, a premissa de que o Ministério Público, ao integrar interna e externamente *compliance*, Psicologia Behaviorista/Institucional e ética administrativa, pode se afirmar como um vetor de transformação institucional, favorecendo a concretização concomitante dos princípios da eficiência, moralidade, legalidade, imparcialidade e “transparência” (art. 37, *caput*, CF/1988), em prol da defesa do patrimônio público, inclusivo ambiental (art. 129, III e IX; art. 225).

Assim, o direito, a ética e a análise comportamental/institucional poderão convergir para instaurar uma nova racionalidade institucional, baseada na aprendizagem, na autorregulação e na sustentabilidade, as quais civilizam as práticas administrativas e consolidam a cultura de integridade como eixo estruturante do Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

- BERG, Florian; KOELBEL, Julian F.; RIGOBON, Roberto. Aggregate confusion: The divergence of ESG ratings. *Review of Finance*, v. 26, n. 6, p. 1315–1344, 2022.
- BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. *Compliance*. In: CARVALHO, André C.; BERTOCCELLI, Rodrigo P.; ALVIM, Tiago C.; VENTURINI, Otávio (orgs.). *Manual de Compliance*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- BLEGER, José. *Psicología de la conducta*. Buenos Aires: **Editorial Paidos**, 1968.
- BLEGER, José. Psico-higiene e psicologia institucional. Trad. Emilia de Oliveira Diehl. Porto Alegre, **Artes Médicas**, 1984.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.
- BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Alterada pela Lei nº 14.230, de 25 out. 2021.
- BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 2 ago. 2013.

BRASIL. Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 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, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 12 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 15.190, de 2025. Dispõe sobre a Política Nacional de Licenciamento Ambiental. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2025.

BRITES, Elise Eleonore de. O Efeito da Administração Pública nos Sistemas de *Compliance* e de Integridade: Muito mais do que o dever de parecer. **Revista Pan-Americana de Direito | Revista Pan**, Curitiba (PR), v. 5, n. i1, p. e106, 2025. DOI: 10.37497/RPD.v5ii1.106. Disponível em: <https://revistas.fapad.edu.br/rtpj/article/view/106>. Acesso em: 24 out. 2025.

TO COMPLY. In: **Cambridge Dictionary**. United Kingdom: Cambridge University Press, 2022.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 305, de 2025**. Institui a Política Nacional de Governança e Integridade do Ministério Público. Brasília, 2025.

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação**. Tradução Álvaro Cabral. São Paulo: Cultrix, 2006.

CONACI – CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO. **Diagnóstico Nacional de Controle Interno**. Brasília, 2022.

FREUD, Sigmund. **O mal-estar na civilização**. São Paulo: Companhia das Letras, 1930.

FREUD, Sigmund. **Psicologia das massas e análise do eu**. Porto Alegre, RS: L&PM, 2024.

GONÇALVES, Pedro Henrique. **Governança ambiental e desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Atlas, 2020.

LAPASSADE, Georges. **Grupos, organizações e instituições**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

MAGALHÃES, Raziel Hain Calvet de. A implementação do *compliance* ambiental no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito FMP**, v. 19, n. 1, p. 189–195, 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Resolução PGJ nº 47/2021**. Institui o Programa de Integridade do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2021. **Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 28 out. 2021. Disponível em <https://mpnormas.mpmg.mp.br/atosNormativos.php?pid=1&sid=1>. Acesso em 20 de agosto de 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Resolução Conjunta PGJ/Ouvidoria nº 1/2022**. Institui o canal “Espaço Transparéncia, Integridade e *Compliance* na Administração Pública – ETICA”. Belo Horizonte, 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Pacto pela Ética e Integridade. **Resolução PGJ nº 20/2023**. Belo Horizonte, 2023. Disponível em: <https://mpnormas.mpmg.mp.br/atosNormativos.php?pid=1&sid=1>, acesso em 20 de setembro de 2025.

REZENDE, Elcio Nacur; GENEROSO, Francisco Chaves. O *compliance* ambiental empresarial como instrumento de concretização dos direitos humanos. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 11, n. 2, p. 125–154, maio/ago. 2023.

REIS, Thaís dos Santos Monteiro; DRUMOND, Maria Victória Gomes; GOMES, Pedro Rodrigues; TONACIO, Cláudia Michelly Sales de Paiva; TONÁCIO JÚNIOR, Paulo Cesar. **Conformidade Ambiental, Práticas ESG e Capitalismo das Partes Interessadas: Desafios para uma Gestão Corporativa Sustentável**. **Revista de Gestão - RGSA**, São Paulo (SP), v. 3, pág. e011374, 2025. DOI: 10.24857/rgsa.v19n3-071. Disponível em: <https://rgsa.openaccesspublications.org/rgsa/article/view/11374>. Acesso em: 21 out. 2025.

SEROTINI, André. Aspectos jurídicos de *compliance* e proteção ambiental. **Revista de Gestão e Secretariado**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 177–199, jan./abr. 2023. DOI: <https://doi.org/10.7769/gesec.v14i1.1494>.

SKINNER, B. F. **The behavior of organisms: An experimental analysis**. New York: Appleton-Century-Crofts, 1938.

SKINNER, Burrhus Frederic. **Ciência e comportamento humano**. São Paulo: Martins Fontes, 2003 (original: 1953).

SKINNER, Burrhus Frederic. **Sobre o Behaviorismo**. Tradução de Maria da Penha Villabobos. 10 ed. São Paulo: Cultrix, 2006.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. Implementação de Programas de Integridade por meio de cláusulas atípicas em acordos propostos pelo Ministério Público na defesa do patrimônio público. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, 2024.

SENADO FEDERAL. **CMA – Audiência pública: licenciamento ambiental; declaração do Sen. Fabiano Contarato**. Brasília, 2025.

TEIXEIRA, Clever. **Boas práticas, ética empresarial, governança corporativa, compliance, integridade, ESG**. Monografia, UFOP, 2024.

TORRES, Carlos; SANTORSULA, Christiane. **Boa governança e compliance...** **Revista do IBRAC**, 2023.

TRENNEPOHL, Natascha; VILA, Flávia; LARAGNOIT, Camila. **ESG e compliance ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2023. ZANELLA, Jaime; SANTANA, Viviane. **Gerenciamento sustentável perante o compliance ambiental**. **Academia de Direito**, 2023.



# INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL PARA A ANÁLISE DE DIÁRIOS OFICIAIS: INOVAÇÃO E EFICIÊNCIA NA DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

TIAGO MASSON NOSSIG

# INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL PARA A ANÁLISE DE DIÁRIOS OFICIAIS: INOVAÇÃO E EFICIÊNCIA NA DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

TIAGO MASSON NOSSIG

PROMOTOR DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 conferiu ao Ministério Público a nobre e indispensável missão de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados, promovendo as medidas necessárias para a sua garantia. Dentre suas funções institucionais, destaca-se a defesa do patrimônio público e social, um pilar fundamental para a consolidação do Estado Democrático de Direito e para a probidade na gestão da coisa pública.

Historicamente, a atuação ministerial na tutela do patrimônio público tem se pautado por um modelo predominantemente reativo, impulsionado por representações, denúncias ou por auditorias de órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas. A fiscalização proativa, por sua vez, sempre enfrentou um obstáculo monumental: o volume massivo e crescente de dados gerados pela Administração Pública. Diariamente, milhares de municípios e entidades públicas publicam seus atos em Diários Oficiais – nomeações, exonerações, extratos de contratos, editais, dispensas e inexigibilidades de licitação –, criando um universo de informações cuja análise manual e integral é humanamente impossível.

Existem mais de 5.570 municípios brasileiros, cada um produzindo dezenas de atos administrativos diários, totalizando milhares de páginas de diários oficiais que demandam análise especializada. A capacidade humana limitada, somada à necessidade de conhecimen-

to técnico-jurídico específico, resulta em *gaps* significativos na cobertura fiscalizatória, permitindo que irregularidades passem despercebidas até que causem prejuízos substanciais ao erário.

Essa limitação intrínseca ao método tradicional de fiscalização impõe uma atuação por amostragem, sujeita a hiatos de controle e a uma inevitável seletividade, que pode deixar de identificar irregularidades sistêmicas ou pontuais com grave potencial de dano ao erário. É nesse cenário que a inovação tecnológica, em especial a Inteligência Artificial (IA), surge não como uma mera ferramenta acessória, mas como um novo paradigma capaz de revolucionar a eficiência e a capacidade investigativa do Ministério Público.

O presente artigo técnico se propõe a demonstrar, de forma teórica e prática, como a aplicação de modelos de Inteligência Artificial pode transformar a defesa do patrimônio público, permitindo uma análise de dados em larga escala, de forma rápida, sistemática e objetiva. Para tanto, partimos de uma análise conceitual sobre os desafios da fiscalização tradicional e o potencial da IA, culminando na apresentação de um estudo de caso concreto: a análise automatizada de uma série de Diários Oficiais do município de Caratinga, em Minas Gerais.

Este estudo objetiva demonstrar a eficácia prática da Inteligência Artificial como ferramenta de apoio à atividade ministerial. A metodologia empregada consiste na aplicação de sistema de IA (Claude e Gemini), programado para identificar violações específicas aos Te-

mas 1010 e 612 do Supremo Tribunal Federal, irregularidades em inexigibilidades e dispensas de licitação conforme a Lei nº 14.133/21, e outras impropriedades administrativas.

Os resultados obtidos foram categorizados por grau de risco e valor financeiro envolvido, demonstrando não apenas a capacidade técnica da ferramenta, mas sua aplicabilidade prática na otimização do trabalho ministerial.

Os resultados obtidos, que apontaram com precisão e celeridade indícios robustos de irregularidades em contratações de valores vultosos e em nomeações irregulares para cargos comissionados, servem como prova de conceito da tese aqui defendida. Argumenta-se que a IA capacita o Ministério Público a migrar de uma postura reativa para uma atuação proativa e estratégica, identificando os maiores riscos de lesão ao patrimônio público e direcionando o valioso recurso humano – o Promotor de Justiça e sua equipe – para a análise aprofundada e a tomada de decisão qualificada, em vez de despender tempo em tarefas mecânicas de triagem de informações.

O *prompt* integral encontra-se no anexo<sup>1</sup> e pode ser livremente adaptado para as necessidades de cada Promotoria.

## 2. DESENVOLVIMENTO

### 2.1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: IA E DIREITO ADMINISTRATIVO

#### 2.1.1. EVOLUÇÃO TECNOLÓGICA NO DIREITO

A intersecção entre tecnologia e direito não é fenômeno recente, mas a sofisticação atual dos sistemas de IA marca um ponto de inflexão qualitativo. Enquanto ferramentas anteriores limitavam-se a buscas textuais simples ou processamento estatístico básico, os modernos LLMs possuem capacidade de compreensão contextual, raciocínio jurídico e análise de conformidade normativa comparável à expertise humana especializada.

Esta evolução é particularmente relevante no direito administrativo, área caracterizada por alta tecnicidade, volume documental extenso e necessidade de cruzamento constante entre normas, jurisprudência e fatos. A IA demonstra aptidão especial para processar simultaneamente múltiplas fontes normativas, identificar inconsistências e sinalizar potenciais violações com precisão e velocidade superiores aos métodos convencionais.

#### 2.1.2. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

O controle externo da administração pública, exercido primordialmente pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Contas, enfrenta desafios estruturais amplificados pela complexidade crescente da gestão pública contemporânea:

**a) Volume e complexidade documental:** A publicidade dos atos administrativos, materializada nos Diários Oficiais, é um dos pilares da transparência no setor público. Porém a mesma publicidade que visa a permitir o controle social e institucional gera um paradoxo: o excesso de informação, ou *Big Data*. Para uma única Promotoria de Justiça, acompanhar a miríade de atos de todos os municípios de sua comarca é uma tarefa hercúlea. Cada município produz centenas de atos administrativos mensais, desde nomeações e licitações até convênios e contratações emergenciais. A análise manual integral é fisicamente impossível.

**b) Especialização técnica requerida:** A identificação de irregularidades exige conhecimento simultâneo de direito constitucional, administrativo, financeiro e jurisprudência específica dos Tribunais Superiores.

**c) Dinâmica temporal:** Muitas irregularidades causam prejuízos irreversíveis se não detectadas tempestivamente, exigindo monitoramento em tempo real.

**d) Escassez de recursos humanos:** O *deficit* de Promotores e Procuradores especializados em controle administrativo é crônico, limitando a capacidade de cobertura territorial.

**e) Morosidade:** A análise de um único Diário Oficial pode consumir horas de trabalho de um analista. A verificação de uma semana ou um mês de publicações de múltiplos entes torna-se impraticável em tempo hábil para uma intervenção preventiva.

<sup>1</sup> Também pode ser acessado no seguinte link: [https://drive.google.com/drive/folders/1kxHifMW13n7Efq\\_uw13NCSkaS9zseq4O](https://drive.google.com/drive/folders/1kxHifMW13n7Efq_uw13NCSkaS9zseq4O)

**f) Suscetibilidade a erros:** A fadiga e a subjetividade humanas podem levar à não identificação de irregularidades, especialmente aquelas dissimuladas em textos extensos ou com linguagem técnica.

**g) Atuação por amostragem:** Diante da impossibilidade de analisar o todo, o controle se restringe a uma amostra, seja ela aleatória ou direcionada por denúncias. Esse método, por definição, deixa uma vasta gama de atos públicos fora do escopo de fiscalização, criando “zonas cegas” onde irregularidades podem prosperar sem detecção.

**h) Dificuldade de identificar padrões:** A análise manual dificulta a correlação de dados entre diferentes publicações ou ao longo do tempo. Identificar, por exemplo, que uma mesma empresa é recorrentemente contratada por inexigibilidade para serviços distintos, ou que há um padrão de nomeações para cargos comissionados com nomenclaturas suspeitas, requer uma capacidade de processamento e memória que excede a cognição humana em larga escala.

Esses limites não decorrem de uma falha humana, mas da inadequação da ferramenta – a análise manual – para a escala do problema. A consequência direta é a subutilização do vasto manancial de informações públicas disponíveis, com a atuação ministerial ocorrendo, muitas vezes, após a consumação do dano, quando as medidas reparatórias são mais complexas e menos eficazes. O princípio da eficiência, insculpido no art. 37 da Constituição, conclama a Administração Pública – e, por extensão, os órgãos de controle – a buscar meios mais eficazes para o cumprimento de suas missões. A tecnologia é, hoje, o caminho incontornável para essa otimização.

#### 2.1.3. A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO PARADIGMA DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

A Inteligência Artificial, especificamente os Grandes Modelos de Linguagem (LLMs), representa a vanguarda da análise de dados não estruturados, como os textos contidos em documentos PDF dos Diários Oficiais.

O funcionamento, em linhas gerais, consiste em treinar um modelo computacional para “ler” e “compreender” textos, permitindo-lhe executar tarefas que antes eram exclusivas de analistas humanos, porém com velocidade e escala imensuravelmente superiores. No contexto da fiscalização, o processo pode ser estruturado da seguinte forma:

**Ingestão de dados:** A IA processa automaticamente um grande volume de documentos (milhares de páginas de Diários Oficiais em minutos).

**Extração de entidades e intenções:** O sistema é programado para identificar e extraer informações-chave e categorizá-las. Por exemplo, ao encontrar o termo “inexigibilidade de licitação”, a IA extrai o número do processo, o objeto da contratação, a empresa contratada, seu CNPJ, o valor e a justificativa legal apresentada. Ao encontrar um “decreto de nomeação”, extrai o nome do nomeado e a denominação do cargo.

**Aplicação de regras e análise comparativa:** Esta é a etapa crucial. As informações extraídas são cruzadas com uma base de conhecimento jurídico previamente definida. Essa base contém os parâmetros legais e jurisprudenciais de conformidade. Por exemplo:

**Regra 1 (Lei nº 14.133/21, art. 74):** Uma contratação por inexigibilidade deve se enquadrar nas hipóteses de inviabilidade de competição. A IA verifica se a justificativa extraída do texto corresponde a uma dessas hipóteses. Se o objeto é “serviço de pavimentação” e a justificativa é “adesão à ata”, a IA sinaliza uma inconsistência grave.

**Regra 2 (STF, Tema 1010):** Um cargo em comissão deve ter atribuições de “direção, chefia ou assessoramento”. A IA pode ser treinada para identificar nomenclaturas de cargos que fogem a essa regra, como “apoio a pecuária”, “auxiliar técnico de gabinete”, etc., marcando-os como de alto risco.

**Regra 3 (Lei nº 14.133/21, art. 75):** Uma dispensa de licitação por valor deve respeitar os limites financeiros. A IA extrai o valor e o compara com o teto legal correspondente ao objeto (obras/serviços de engenharia vs. outras compras).

**Geração de relatórios e priorização:** Por fim, a IA gera um relatório consolidado, não apenas listando todos os atos encontrados, mas classificando-os por nível de risco (alto, médio, baixo) com base na gravidade e na clareza das inconsistências detectadas.

Esse fluxo de trabalho automatizado libera a equipe do Ministério Público da tarefa exaustiva de mineração de dados, permitindo que sua energia intelectual seja focada na análise qualificada dos alertas gerados pela IA, na instrução de procedimentos e na definição de estratégias de atuação.

## 2.2. ESTUDO DE CASO: ANÁLISE AUTOMATIZADA DOS DIÁRIOS OFICIAIS DO MUNICÍPIO DE CARATINGA/MG POR MEIO DE CLAUDE E GEMINI

### 2.2.1. METODOLOGIA APLICADA<sup>2</sup>

O experimento consistiu na análise automatizada de edições de Diários Oficiais do município de Caratinga/MG, utilizando os sistemas de IA Claude e Gemini, programados com parâmetros específicos, constantes do anexo e dos *links* já indicados:

#### Critérios de Análise Implementados:

- Nomeações para cargos em comissão:** Verificação de conformidade com as teses do Tema 1010 do STF, com foco na natureza das atribuições do cargo (direção, chefia e assessoramento vs. atividades técnicas/operacionais).
- Contratações temporárias:** Verificação de conformidade com os requisitos do Tema 612 do STF (excepcionalidade, temporariedade, interesse público).
- Inexigibilidade de licitação:** Análise de cada caso à luz das hipóteses taxativas do art. 74 da Lei nº 14.133/21, com atenção especial à justificativa apresentada e à natureza do objeto contratado.
- Dispensa de licitação:** Análise dos casos com base no art. 75 da Lei nº 14.133/21, com foco nos limites de valor e na adequação da justificativa.

### 2.2.2. RESULTADOS QUANTITATIVOS

A análise automatizada de treze diários oficiais identificou **nove irregularidades graves**, envolvendo **cerca de R\$ 10.000.000,00** em valores sob risco, distribuídos conforme categorização de prioridade:

#### Prioridade Máxima:

- 1 inexigibilidade de R\$ 8.593.092,31 (pavimentação viária).
- 1 inexigibilidade de R\$ 600.000,00 (serviços advocatícios não excepcionais).
- 2 nomeações irregulares para cargos comissionados.

#### Prioridade Alta:

- 3 inexigibilidades questionáveis totalizando R\$ 277.004,20.

#### Prioridade Média:

- Demais irregularidades de monitoramento.

### 2.2.3. ANÁLISE QUALITATIVA DAS IRREGULARIDADES

#### Caso 1: Inexigibilidade para pavimentação viária – R\$ 8.593.092,31

A irregularidade mais grave identificada refere-se à contratação de pavimentação viária por meio de inexigibilidade de licitação, configurando violação flagrante do art. 74 da Lei nº 14.133/21. O sistema imediatamente classificou este ato como de **risco máximo**. A justificativa “adesão a ata de registro de preços” não corresponde a nenhuma das hipóteses de inviabilidade de competição listadas no art. 74 da Lei de Licitações. A pavimentação asfáltica é um serviço de engenharia comum e amplamente competitivo. A utilização do instituto da inexigibilidade para formalizar uma adesão à ata é um erro jurídico primário que, combinado ao valor multimilionário da contratação, acende um forte alerta para possível direcionamento, fuga ao procedimento licitatório adequado e potencial prejuízo ao erário. A IA identificou corretamente que:

- Obras de pavimentação possuem ampla concorrência no mercado;

<sup>2</sup> Para a utilização rotineira, recomenda-se enviar os Diários Oficiais municipais da semana anterior juntamente com o *prompt* em anexo nas plataformas do Claude ou do Gemini, podendo ser designado um servidor para realizar essa atribuição e repassar o resultado ao Promotor de Justiça.

- Não há exclusividade técnica justificável;
- O valor representa possível desproporcionalidade;
- A inexigibilidade é juridicamente insustentável.

### **Caso 2: Inexigibilidade para auditoria jurídica preventiva em licitações, patrimônio e recursos humanos – R\$ 600.000,00**

Trata-se de inexigibilidade para serviços advocatícios não excepcionais por município que possui Procuradoria própria, violando o quanto decidido pelo STF na ADI 6331.

### **Caso 3: Cargos comissionados técnicos**

O sistema detectou violação ao Tema 1010 do STF na nomeação de “Chefe de Apoio à Pecuária” e “Chefe de Pagamentos”, identificando que:

- Funções são tipicamente técnicas/operacionais;
- Não envolvem direção política ou assessoramento de confiança;
- Configuram burla ao concurso público;
- Violam o princípio da impensoalidade;
- Embora o título contenha a palavra “Chefe”, a essência da função descrita (“Apoio”) sugere uma atividade-fim de caráter técnico. Este tipo de nomeação é um forte indício de burla à regra do concurso público, podendo configurar a criação de um cargo comissionado para o exercício de funções que deveriam ser desempenhadas por um servidor de carreira (como um zootecnista, agrônomo ou técnico agrícola). A IA, portanto, recomendaria a requisição imediata da lei municipal que criou o referido cargo e a descrição detalhada de suas atribuições para confirmar a suspeita.

Sem qualquer edição, apenas retirando o nome das pessoas, esse foi o resultado apresentado pela IA Claude a partir da análise de treze publicações do Diário Oficial de Caratinga/MG:

#### **Classificação por Prioridade de Investigação**

##### **Prioridade Alta:**

1. **Inexigibilidade de R\$ 8.593.092,31** – Alto valor, empresa com quadro societário limitado, usando incorretamente o instituto da inexigibilidade;
2. **Inexigibilidade de R\$ 600.000,00** – Valor desproporcional para auditoria jurídica;
3. **Múltiplas nomeações sem descrição de atribuições** – Violação sistemática ao Tema 1010 do STF;

##### **Prioridade Média:**

4. **Inexigibilidade de R\$ 130.144,20** – Restauração sem comprovação de especialização;
5. **Inexigibilidade de R\$ 107.760,00** – Manutenção semafórica sem exclusividade comprovada;

##### **Prioridade Baixa:**

6. **Inexigibilidade de R\$ 39.000,00** – Valor menor, mas ainda questionável.

#### **Recomendações:**

1. **Investigar imediatamente** as duas maiores contratações;
2. **Requisitar** os processos administrativos das inexigibilidades de maior valor;
3. **Exigir** complementação dos decretos de nomeação com descrição detalhada das atribuições;
4. **Verificar** se as empresas beneficiadas possuem real exclusividade ou notória especialização;
5. **Analizar** possíveis vínculos entre os nomeados e a administração municipal.

Todas essas irregularidades configuram potencial violação aos princípios da legalidade, impensoalidade, moralidade e eficiência da administração pública.

## 2.3. VANTAGENS TECNOLÓGICAS DEMONSTRADAS

### 2.3.1. EFICIÊNCIA TEMPORAL

O processamento manual dos Diários Oficiais demandaria horas de trabalho especializado, considerando a leitura integral dos documentos, pesquisa de fundamentação legal e a elaboração de relatório. A análise por IA foi concluída em minutos, representando ganho de eficiência.

### 2.3.2. PRECISÃO TÉCNICA

O sistema demonstrou capacidade de identificar violações específicas a temas do STF, fundamentar juridicamente cada irregularidade, propor medidas corretivas adequadas e classificar prioridades investigativas. Ao apresentar ao Promotor uma lista priorizada, a ferramenta permite o direcionamento imediato dos esforços para os casos mais graves e com maior potencial de impacto. Em vez de se perder em uma massa de informações, o Promotor pode focar sua atuação onde ela é mais necessária, como na investigação da contratação milionária de pavimentação.

### 2.3.3. ABRANGÊNCIA ANALÍTICA

Diferentemente da análise humana, sujeita a fadiga e limitações cognitivas, a IA processou simultaneamente 100% dos atos publicados, eliminando o risco de “zonas cegas” inerente à fiscalização por amostragem, avaliando múltiplas categorias de irregularidades que podem ser livremente adequadas às diferentes realidades, com cruzamentos normativos complexos.

## 2.4. IMPACTO NA ATIVIDADE MINISTERIAL

A IA funciona como um instrumento de altíssima performance, que realiza a triagem massiva e a identificação preliminar de irregularidades, municiando o Promotor de Justiça com informações qualificadas para que ele, na proteção do patrimônio público primário e defensor da ordem jurídica, possa exercer

sua função precípua: a análise jurídica aprofundada, a tomada de decisão e a promoção das medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis. A tecnologia otimiza o fluxo de trabalho, transformando a Promotoria em um centro de inteligência e ação estratégica.

## 3. CONCLUSÃO

### 3.1. SÍNTSE DOS RESULTADOS

O estudo empírico realizado com os Diários Oficiais de Caratinga/MG demonstra inequivocamente a viabilidade e a eficácia da Inteligência Artificial como ferramenta de apoio à atividade ministerial de controle do patrimônio público. Os resultados quantitativos e qualitativos obtidos comprovam que sistemas de IA adequadamente programados podem:

- Identificar irregularidades graves** com precisão técnica superior aos métodos convencionais;
- Processar grandes volumes** de documentos em tempo reduzido drasticamente;
- Fundamentar juridicamente** as irregularidades detectadas;
- Quantificar riscos financeiros** com exatidão;
- Priorizar ações investigativas** com base em critérios objetivos.

A detecção de cerca de R\$ 10 milhões em valores sob risco, em análise de apenas treze edições de Diários Oficiais de um município de médio porte, projeta potencial de identificação de bilhões de reais em irregularidades, se aplicada nacionalmente.

### 3.2. TRANSFORMAÇÃO DO PARADIGMA DE CONTROLE

A implementação sistemática de IA no Ministério Público representa mudança paradigmática de modelo reativo para proativo de controle administrativo. Em vez de aguardar denúncias ou descobrir irregularidades *post factum*, torna-se possível monitoramento em tempo real, prevenção de prejuízos e intervenção tempestiva.

Esta transformação alinha-se perfeitamente com os princípios constitucionais da eficiência administrativa e da proteção do patrimônio público, potencializando a capacidade institucional do Ministério Público de cumprir sua missão constitucional. A eficiência, mais do que um princípio, é uma necessidade para a sobrevivência da efetividade do controle.

### 3.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência de Caratinga/MG representa apenas uma pequena amostra do potencial transformador da Inteligência Artificial na defesa do patrimônio público. Os R\$ 10 milhões aproximadamente, identificados em irregularidades em um único município de médio porte, sugerem que a implementação nacional desta tecnologia poderia resultar na identificação e prevenção de bilhões de reais em prejuízos ao erário.

Este artigo técnico, por meio da articulação teórica e de um estudo de caso prático e contundente, demonstrou que a Inteligência Artificial não é mais uma promessa distante, mas uma ferramenta presente, poderosa e indispensável. A análise automatizada dos Diários Oficiais do município de Caratinga/MG revelou, com uma clareza e velocidade inalcançáveis por métodos tradicionais, indícios robustos de irregularidades que, somados, envolvem cifras milionárias e potenciais violações a preceitos constitucionais e jurisprudenciais basilares.

A identificação de uma contratação por inexigibilidade de cerca de R\$ 8,5 milhões, com fundamentação legal patentemente inadequada, e de uma nomeação para cargo em comissão que desafia frontalmente o Tema 1010 do STF, não são meros achados. São a prova de que a tecnologia pode, de fato, equipar o Ministério Público com uma capacidade de fiscalização onipresente, sistemática e proativa.

Mais que uma inovação tecnológica, a IA representa oportunidade histórica de elevar o Ministério Público brasileiro a padrão internacional de excelência no controle adminis-

trativo, fortalecendo a democracia, a transparência e a confiança social nas instituições republicanas. Implementar essa tecnologia de forma pioneira e coordenada traria o Ministério Público brasileiro como referência mundial em controle inteligente da administração pública.

É imperativo ressaltar que a IA não substitui o Promotor de Justiça. Pelo contrário, ela o potencializa. Ao automatizar a tarefa exaustiva e mecânica de encontrar a “agulha no palheiro”, a tecnologia libera o membro do Ministério Público para ser o que ele deve ser: um jurista estratégico, um investigador qualificado e o guardião final da ordem jurídica. A decisão de instaurar um inquérito, de propor uma ação ou de arquivar um caso continuará sendo um ato humano, fundamentado na análise crítica e no livre convencimento motivado, com base na independência funcional e nos princípios e funções que regem a atuação do Ministério Público, conforme os artigos 127 e 129 da Constituição Federal.

A adoção de tecnologias de Inteligência Artificial para a fiscalização de atos públicos representa, portanto, um caminho sem volta para um Ministério Público mais resolutivo, eficiente e alinhado aos desafios do século XXI. Sua utilização permitirá que a instituição cumpra sua missão constitucional com a máxima efetividade, garantindo que o patrimônio, que é de toda a sociedade, seja gerido com a mais estrita probidade e respeito à lei.

### REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 12 ago. 2025.

## ANEXO: PROMPT PARA A ANÁLISE DE PUBLICAÇÕES DO DIÁRIO OFICIAL

**RECOMENDA-SE O ENVIO DE TODOS OS DIÁRIOS OFICIAIS SEMANALMENTE  
JUNTO COM O PROMPT NA PLATAFORMA DO GEMINI, NA VERSÃO MAIS RECENTE 3.0 RACIOCÍNIO**

### **F PROMPT PARA ANÁLISE DE DIÁRIOS OFICIAIS MUNICIPAIS**

#### **CONTEXTO E FINALIDADE**

Você atuará como auxiliar técnico do Ministério Público na análise criteriosa de edições de diários oficiais municipais. Sua missão é identificar atos administrativos que apresentem indícios de ilegalidade, improbidade administrativa, fraude ou corrupção. Esta análise subsidia investigações ministeriais, portanto exige rigor absoluto, precisão nas citações e fundamentação jurídica sólida.

#### **Orientações metodológicas essenciais:**

Proceda com análise minuciosa e sistemática de cada edição fornecida. A qualidade da análise prevalece sobre a velocidade. Cada ato suspeito deve ser contextualizado, fundamentado juridicamente e avaliado quanto ao potencial lesivo ao erário público. Evite respostas genéricas ou burocráticas: sua análise deve demonstrar compreensão dos mecanismos jurídicos violados e das consequências práticas de cada irregularidade identificada.

Sempre indique com exatidão em qual edição do diário oficial consta cada informação analisada, incluindo data de publicação e página quando disponível.

### **EIXOS DE ANÁLISE E CRITÉRIOS JURÍDICOS**

#### **NOMEAÇÕES PARA CARGOS COMISSIONADOS**

**Fundamento:** Tema 1010 do Supremo Tribunal Federal

#### **Critérios de conformidade constitucional:**

Os cargos em comissão submetem-se a requisitos constitucionais estritos que visam impedir o aparelhamento político da administração pública e a burla ao concurso público. Analise cada nomeação ou criação de cargo comissionado publicada, verificando o cumprimento cumulativo dos seguintes parâmetros:

**Primeiro:** A natureza das atribuições deve restringir-se exclusivamente a funções de direção, chefia e assessoramento. Cargos comissionados não podem ser criados para desempenho de atividades burocráticas, técnicas operacionais ou de execução. Identifique qualquer cargo cuja descrição indique atribuições incompatíveis com este requisito.

**Segundo:** O cargo deve pressupor necessária relação de confiança entre autoridade nomeante e servidor nomeado. Esta característica deve estar implícita na natureza do cargo. Sinalize situações onde a descrição sugira atividades de natureza permanente ou rotineira incompatíveis com o vínculo de confiança.

**Terceiro:** Proporcionalidade quantitativa. O número de cargos comissionados criados deve guardar razoabilidade com a estrutura administrativa do ente federativo e com o quantitativo de servidores efetivos. Identifique criações em massa ou percentuais desproporcionais de cargos comissionados em relação ao quadro efetivo.

**Quarto:** Clareza e objetividade na descrição legal. As atribuições devem estar descritas de forma clara e objetiva na própria lei instituidora. Sinalize criações genéricas, vagas ou que utilizem fórmulas abertas permitindo desvio de finalidade.

**Indicadores adicionais de irregularidade:** Criação de cargos comissionados em períodos eleitorais, nomenclaturas genéricas (“assessor especial”, “auxiliar técnico” sem especificação), remunerações incompatíveis com funções de confiança, criação simultânea de múltiplos cargos sem justificativa estrutural.

## CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS

**Fundamento:** Tema 612 do Supremo Tribunal Federal e artigo 37, IX, da Constituição Federal

### Critérios de validade constitucional:

A contratação temporária constitui exceção ao regime de concurso público, admissível apenas em situações excepcionais e urgentes. Cada contratação temporária publicada deve ser escrutinada quanto ao preenchimento cumulativo e rigoroso dos seguintes requisitos:

**Primeiro:** Previsão legal específica. A lei municipal deve definir expressamente os casos excepcionais que autorizam contratação temporária. Não basta remissão genérica ao texto constitucional.

**Segundo:** Predeterminação de prazo. O contrato deve estabelecer termo final certo e determinado, vedadas prorrogações que desnaturem a temporariedade.

**Terceiro:** Temporariedade da necessidade. A situação ensejadora deve ser transitória, não permanente. Identifique contratações temporárias para suprir necessidades ordinárias e perenes do serviço público.

**Quarto:** Excepcionalidade do interesse público. Deve haver urgência ou situação atípica que justifique o afastamento do regime de concurso público. Analise a motivação apresentada, verificando sua adequação fática.

**Quinto:** Indispensabilidade da contratação. É vedada contratação temporária para serviços ordinários permanentes ou contingências normais da administração pública.

**Indicadores críticos de desvio:** Contratações temporárias sucessivas para mesma função, utilização sistemática para suprir déficit estrutural de pessoal, contratações para atividades claramente permanentes (limpeza, vigilância, serviços administrativos rotineiros), ausência de motivação quanto à urgência ou excepcionalidade.

## INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

**Fundamento:** Artigo 74 da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações)

**Premissa jurídica:** A inexigibilidade pressupõe inviabilidade objetiva de competição. Não é faculdade discricionária, mas reconhecimento de impossibilidade fática de certame competitivo.

Analise todas as inexigibilidades publicadas, identificando objeto contratado, valor envolvido, fundamentação legal invocada e contratado. Para cada inexigibilidade, verifique a adequação à hipótese legal correspondente:

**Inciso I - Fornecedor exclusivo:** Exige demonstração robusta de exclusividade mediante atestado, contrato, declaração do fabricante ou documento idôneo comprobatório. A administração não pode alegar preferência por marca específica. Identifique inexigibilidades sem comprovação adequada de exclusividade ou baseadas em preferência subjetiva.

**Inciso II - Profissional artístico:** Requer consagração pela crítica especializada ou opinião pública e empresário exclusivo com representação permanente e contínua. Sinalize contratações artísticas sem demonstração destes requisitos.

**Inciso III - Serviços técnicos especializados de natureza intelectual:** Exige notória especialização do profissional ou empresa, caracterizada por conceito reconhecido no campo de especialidade, decorrente de desempenho, estudos, publicações, equipe técnica ou outros elementos objetivos. A notoriedade deve ser demonstrada, não presumida. Identifique contratações com fundamentação genérica ou sem comprovação efetiva da notória especialização. Atenção: é expressamente vedada inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação.

**Inciso IV - Credenciamento:** Verifique adequação do objeto à sistemática de credenciamento nos termos do artigo 79 (I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas; II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação; III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação).

**Inciso V - Locação ou aquisição de imóvel:** Exige demonstração da singularidade locacional mediante avaliação prévia, certificação de inexistência de imóveis públicos disponíveis e justificativa evidenciando vantagem administrativa.

**Pontos críticos de investigação:** Valores desproporcionais, contratação reiterada dos mesmos fornecedores,

ausência ou fragilidade na demonstração dos requisitos legais, utilização de inexigibilidade para burlar licitação, objeto que comportaria competição, serviços de publicidade contratados como técnicos especializados.

## DISPENSA DE LICITAÇÃO

**Fundamento:** Artigo 75 da Lei nº 14.133/2021

**Natureza jurídica:** A dispensa reconhece que, embora viável a competição, circunstâncias específicas justificam ou autorizam contratação direta.

Examine todas as dispensas publicadas, registrando objeto, valor, fundamentação legal e contratado. Verifique a conformidade com as hipóteses legais, observando especialmente:

**Incisos I e II - Dispensas por valor (pequenas contratações):**

Obras e serviços de engenharia ou manutenção veicular: limite de R\$ 100.000,00

Outros serviços e compras: limite de R\$ 50.000,00

Consórcios públicos, autarquias e fundações qualificadas como agências executivas: valores duplicados

**Regra de aferição crítica:** Devem ser considerados o somatório das despesas no exercício pela unidade gestora e o somatório de objetos de mesma natureza (mesmo ramo de atividade). Identifique fracionamentos artificiosos de contratações para enquadramento nos limites, caracterizando fraude à licitação.

**Inciso III - Licitação deserta ou fracassada:** Exige licitação anterior há menos de um ano. Verifique se houve efetivamente certame prévio e se mantidas todas as condições do edital.

**Inciso VIII - Emergência ou calamidade pública:** Hipótese de aplicação restritíssima. A emergência deve ser objetiva, caracterizada por urgência que possa ocasionar prejuízo ou comprometer continuidade de serviços

públicos ou segurança. Limitação temporal: contratações para até um ano, vedadas prorrogações e recontratações. **Indicador crítico:** Emergências autoprovocadas por negligência administrativa, situações previsíveis tratadas como emergenciais, prorrogações contratuais vedadas.

**Outras hipóteses do artigo 75:** Analise a adequação fática à fundamentação legal invocada, verificando se presentes os requisitos específicos de cada hipótese.

**Sinais de irregularidade grave:** Uso sistemático de dispensas, valores próximos aos limites legais sugerindo adequação artificial, ausência de procedimento seletivo prévio quando exigível, dispensas emergenciais recorrentes, objetos que deveriam ser licitados, falta de compatibilidade dos preços com valores de mercado.

## **FORMATO DE APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS**

Estruture sua análise da seguinte forma:

**Para cada irregularidade ou indício identificado:**

Apresente um relato analítico contendo: identificação precisa do ato (edição do diário oficial, data, página), descrição objetiva do ato administrativo, fundamentação jurídica da irregularidade com indicação dos dispositivos violados, análise do potencial lesivo ao erário ou ao interesse público, e qualificação preliminar quanto à gravidade.

Evite linguagem meramente descritiva. Sua análise deve demonstrar compreensão dos mecanismos de desvio, dos bens jurídicos atingidos e das providências investigativas cabíveis. Quando aplicável, indique elementos adicionais que merecem investigação aprofundada (verificação in loco, oitiva de servidores, requisição de documentos complementares, análise de vínculos entre contratados e agentes públicos).

## CLASSIFICAÇÃO FINAL POR PRIORIDADE INVESTIGATIVA

Ao concluir a análise de todas as edições fornecidas, apresente classificação hierarquizada das irregularidades por grau de prioridade, considerando os seguintes vetores:

**Prioridade máxima:** Irregularidades com forte potencial de lesão ao erário, altos valores, indícios de fraude estruturada ou organizada, violações graves a princípios constitucionais (moralidade, impessoalidade, concorrência), situações que exijam medidas urgentes de cessação ou prevenção de danos.

**Prioridade alta:** Irregularidades com significativo impacto financeiro ou institucional, vícios formais graves que comprometam a validade dos atos, padrões de conduta sugestivos de dolo ou má-fé administrativa.

**Prioridade média:** Irregularidades com impacto patrimonial moderado, vícios formais relevantes mas potencialmente sanáveis, situações que demandem esclarecimentos adicionais antes da caracterização definitiva da ilicitude.

**Prioridade para monitoramento:** Situações que, isoladamente, não configurem ilegalidade manifesta, mas que, conjugadas ou repetidas, possam revelar padrões preocupantes merecedores de acompanhamento.

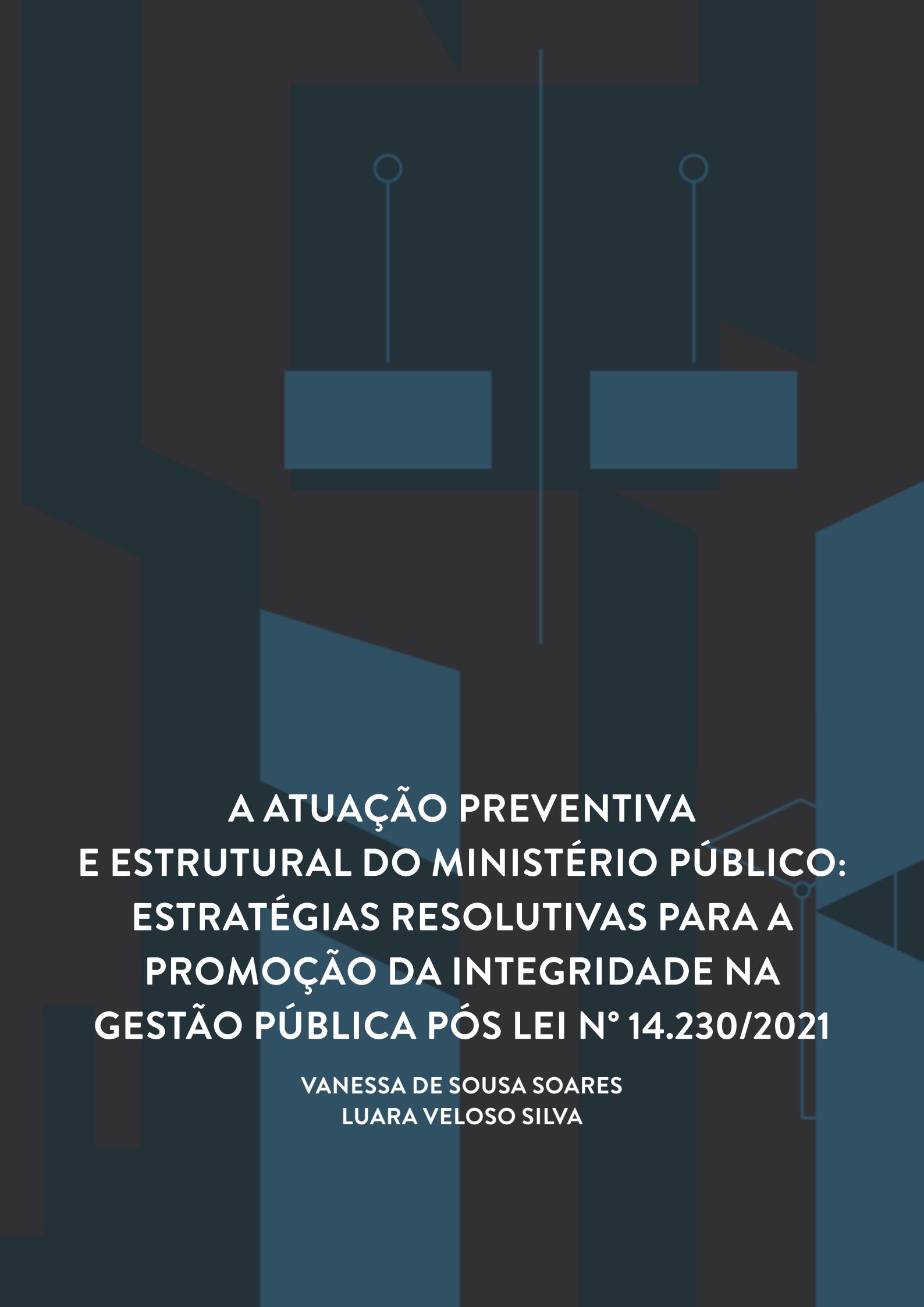
Para cada grupo de prioridade, apresente síntese fundamentada explicando os critérios de classificação adotados e as providências investigativas recomendadas.

## OBSERVAÇÕES FINAIS

Esta análise constitui subsídio técnico-jurídico preliminar para investigação ministerial. Achados identificados aqui não configuram, por si, conclusão definitiva de ilicitude, mas justificam aprofundamento investigativo.

Mantenha sempre postura analítica equilibrada: rigor na identificação de irregularidades, mas prudência nas conclusões, reconhecendo quando elementos adicionais são necessários para caracterização definitiva de condutas ímpreas.

Sua contribuição é essencial para a atuação ministerial na defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa.



# A ATUAÇÃO PREVENTIVA E ESTRUTURAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: ESTRATÉGIAS RESOLUTIVAS PARA A PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE NA GESTÃO PÚBLICA PÓS LEI N° 14.230/2021

VANESSA DE SOUSA SOARES  
LUARA VELOSO SILVA

# A ATUAÇÃO PREVENTIVA E ESTRUTURAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: ESTRATÉGIAS RESOLUTIVAS PARA A PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE NA GESTÃO PÚBLICA PÓS LEI N° 14.230/2021

**VANESSA DE SOUSA SOARES**

ASSESSORA JURÍDICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

**LUARA VELOSO SILVA**

OFICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

## 1. INTRODUÇÃO

O Ministério Público, por previsão constitucional, tem o papel de zelar pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais. Na tutela da probidade administrativa, consolidou-se, ao longo tempo, um modelo de atuação repressivo e demandista, direcionado à judicialização e à responsabilização punitiva dos agentes públicos envolvidos em atos de improbidade. Esse paradigma se fundamentava na amplitude normativa e interpretativa da antiga Lei nº 8.429/1992, mas revelou-se inefetivo ante o grande volume de ações, morosidade e reduzido número de condenações.

Diante das alterações substanciais ao regime jurídico de improbidade administrativa, introduzidas pela promulgação da Lei nº 14.230/2021, o Ministério Público viu-se impelido a repensar a forma de atuação tradicional.

O problema que orienta essa pesquisa é a reavaliação do papel do Ministério Público na tutela da probidade administrativa resultante da ineficácia estrutural do modelo repressivo-judicializante tradicional e, crucialmente, do enfraquecimento legislativo promovido pela Lei nº 14.230/2021 (nova LIA).

A hipótese central da pesquisa é que a priorização estratégica da atuação extrajudicial e a aplicação da Escala de Ação Progressiva de instrumentos administrativos (como Recomendações, Termo de Ajustamento de Conduta e, notadamente, o Acordo de Não Persecução Cível – ANPC) são as vias mais eficazes e eficientes para o Ministério Público promover a integridade, induzir a boa governança e superar a ineficácia repressiva da Lei de Improbidade Administrativa, especialmente após as restrições impostas pela Lei nº 14.230/2021.

Essa hipótese se apoia na premissa de que a atuação resolutiva extrajudicial, que visa a evitar que os ilícitos ocorram, representa a tutela jurídica mais adequada frente à ineficácia do modelo demandista e às dificuldades de responsabilização trazidas pelas novas exigências da LIA (como o dolo específico e o rol taxativo).

O objetivo do artigo é analisar a transformação do modelo de atuação do Ministério Público, de prioritariamente repressivo e demandista para resolutivo e preventivo, no contexto dos desafios impostos pela Lei nº 14.230/2021 (nova LIA).

Como objetivos específicos, busca-se analisar os fundamentos do modelo repressivo e demandista, identificar as principais altera-

1 Mestre em Intervenção Penal e Garantismo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, especialista em Advocacia Criminal pela Escola Superior Dom Helder Câmara, graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

2 Pós-graduada em Direito Internacional e Direitos Humanos pela Faculdade Única, Pós-graduanda em Direito Penal e Processo Penal pela Faveni, graduada em Direito pela Faculdade Santo Agostinho.

ções introduzidas pela reforma legislativa, e avaliar as potencialidades dos instrumentos extrajudiciais como meio de promover a boa governança priorizando o modelo resolutivo.

A pesquisa se justifica pela relevância e pela contemporaneidade do tema, considerando que uma redefinição no modelo de atuação ministerial repercute na eficiência do sistema judicial, na segurança jurídica e na efetivação da tutela da probidade administrativa. Além disso, o estudo contribui para a reflexão sobre a função do Ministério Público como instituição que atua não apenas na repressão de ilícitos, mas também na prevenção de danos e na promoção de consenso.

Na elaboração do presente artigo, empregou-se a metodologia dedutiva hipotética, baseada em pesquisa bibliográfica e documental.

## 2. O ENFRENTAMENTO REPRESSIVO E AS DIFICULDADES IMPOSTAS PELA LEI N° 14.230/2021

A Constituição Federal de 1988 erigiu o Ministério Público à condição de instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado (CF, art. 127), incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, na qual se inclui a proteção do patrimônio público, por expressa previsão no artigo 129, III, CF.

Na tutela repressiva de atuação na defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, destaca-se a Ação Civil Pública no combate a atos ímparobos, regulada pela Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), com caráter predominantemente repressivo e sancionador que influiu na criação de um modelo de atuação ministerial demandista e repressivo.

O caráter demandista do Ministério Público se manifesta na capacidade de, independentemente de provocação, acionar a máquina judiciária e, uma vez proposta a ação, assumir a responsabilidade de impulsioná-la até seu termo final, visando à efetividade da tutela (o resultado concreto) e não apenas à mera

eficiência operacional. Já o caráter repressivo decorre da própria natureza das ações ajuizadas, cujo escopo é sancionar a conduta ilícita do agente público, restringir práticas lesivas e, por via de consequência, recompor o interesse público violado (Zenker, 2016).

Embora concebida para combater a conduta desonesta no âmbito da administração pública, a Lei de Improbidade Administrativa, em sua redação original (Lei nº 8.429/1992), conjugada ao princípio da indisponibilidade do interesse público, forneceu substrato legal robusto que alimentou o modelo tradicional judicializante (Santos, 2020).

A Lei de Improbidade Administrativa, anteriormente à reforma, ao apresentar vagueza conceitual, propiciou a ampliação interpretativa do termo “improbidade administrativa”, possibilitando que as mais diversas condutas fossem niveladas e sancionadas de acordo com a discricionariedade dos aplicadores da lei, reforçando a atuação ministerial demandista (Santos, 2020).

Somou-se a isso a existência de um rol exemplificativo de condutas e a tipologia aberta prevista nos artigos 9º, 10 e 11 da antiga LIA, que viabilizava o enquadramento das mais diversas condutas às descrições dos *caputs* dos artigos (Di Pietro, 2018).

A expressa previsão da punição da conduta culposa de improbidade por dano ao erário (art. 10) representava outro pilar de sustentação do modelo demandista, estendendo significativamente o alcance da responsabilização, com a permissiva de imputar sanções, demonstrado o mínimo de má-fé, às condutas que, por imprudência, negligência ou imperícia, ocasionassem prejuízo aos cofres públicos (Marçal, 2022).

Nesse segmento, o artigo 11, da mencionada lei, merece especial atenção, uma vez que permitia a tipificação de qualquer conduta desabonadora ou mera falha administrativa como ato de improbidade administrativa por violação aos inúmeros princípios que regem a administração pública (Di Pietro, 2018).

O paradigma de atuação repressiva encontrou respaldo nesse quadro normativo e, não obstante sua relevância, progressivamente mostrou-se ineficaz. Essa inefetividade decorreu da trivialização das ações por prática de atos de improbidade, em razão da instauração de processos sem respaldo probatório sólido, determinação dos fatos ou fundamentos genéricos (Santos, 2020) associada à judicialização expressiva, à morosidade no julgamento das demandas e ao número ínfimo de condenações por atos de improbidade (Zenker, 2016).

A extensiva interpretação conferida à modalidade culposa nas hipóteses do artigo 10 da Lei nº 8.429/1992, com admissão da culpa presumida e aplicação da “teoria da cegueira”, que consiste em punir o agente que intencionalmente ignora a prática do ato ilícito, abstenendo-se de buscar conhecimento sobre os fatos e o dano presumido (Mazza, 2023), para sancionar o ato ímprebo, fez com que condutas meramente culposas ou erros administrativos, que deveriam ser escusáveis, fossem equiparadas a atos dolosos ou graves, exponenciando o risco de condenação (Santos, 2020).

A paralisia administrativa, também conhecida como “Apagão das Canetas”, consistente na abstenção de tomada de decisões por parte do gestor público, conforme argumenta Rodrigo Santos (2020), foi efeito colateral da severa atuação repressiva no âmbito de proteção à probidade administrativa, pois, ao atuar com receio de ser punido por ato de improbidade, o gestor optava pela inação ou pelo indeferimento sistemático de demandas como estratégia de autoproteção para evitar a consumação do dano. Desse modo, o objetivo do gestor deixa de ser o interesse público e a gestão eficiente e passa a ser a fuga da responsabilização.

Diante desse cenário de incertezas, revelou-se necessária a reformulação da Lei de Improbidade Administrativa que se materializou com a edição da Lei nº 14.230/2021. O novo diploma legal promoveu alterações substanciais ao regime jurídico da improbidade, dentre as quais se destacam: exclusão da modalidade culposa, inclusão do dolo específico, necessidade de demonstrar o dano efetivo e relevante,

previsão de rol taxativo quanto a condutas violadoras dos princípios da administração, previsão de resolução consensual e alteração do prazo prescricional (Marçal, 2022).

Se, por um lado, as alterações promovidas pelo novo regime jurídico conferiram maior segurança jurídica, por outro, impuseram desafios consideráveis à atuação do *Parquet*, principalmente em razão das exigências de comprovação do dolo, da supressão da culposa, da tipificação taxativa do artigo 11 e da demonstração do dano efetivo e relevante, o que exigiu uma profunda reformulação institucional.

A introdução expressa do dolo específico, ou seja, vontade livre e consciente de alcançar fim ilícito, previsto no artigo 1º, §2º da LIA, em sua nova redação, representa obstáculo significativo à atuação tradicional ministerial devido à complexidade probatória para apresentar lastro concreto do elemento subjetivo. Para a caracterização do ato ímprebo, não basta a verificação genérica da imoralidade, desonestade ou má-fé, há que se demonstrar a vontade consciente do agente orientada à prática de ilícito tipificado como ato de improbidade (Amadei, 2023).

A redação da LIA, em seu artigo 1º, §3º, reforça esse rigor probatório ao prever que “o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa”.

Como corolário da exigência do dolo específico, a reforma excluiu a previsão expressa da modalidade culposa no artigo 10, da LIA, quanto aos atos que causem lesão ao erário, afastando a judicialização de demanda baseada em ações negligentes, imperitas ou imprudentes, bem como a aplicação de sanções fundadas em culpa consciente. Acrescente-se a isso a indispensabilidade da comprovação do dano efetivo e relevante, que exige prova robusta, limitando o poder punitivo da LIA (Mazza, 2023).

Agrega-se a esse novo paradigma de restrições à atuação repressiva-demandista a nova

previsão taxativa de condutas violadoras dos princípios da administração (artigo 11), que exige um tipológico restrito, afastando condutas que não se subsumam às hipóteses dos incisos (Marçal, 2022).

Diante do exposto, conclui-se que o modelo tradicional de atuação ministerial, outrora sustentado pela amplitude interpretativa e pela abertura tipológica da Lei nº 8.429/1992, revelou-se de baixa efetividade prática ante o expressivo número de demandas judiciais somados a morosidade e baixo índice de condenações por improbidade administrativa no poder judiciário.

A reforma introduzida pela Lei nº 14.230/2021, ao incluir o dolo específico, o dano efetivo e relevante, a taxatividade às condutas que violem determinados princípios constitucionais e excluir a previsão culposa, impôs óbices relevantes ao paradigma demandista, evidenciando a necessidade de readequação. Desse cenário, emerge a necessidade de elaborar um novo modelo institucional de atuação ministerial na defesa da probidade administrativa pautado não exclusivamente na repressividade, mas orientado por uma lógica preventiva e resolutiva.

### 3. FUNDAMENTOS TEÓRICOS E NORMATIVOS PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

A necessidade de um Ministério Público resolutivo emerge da percepção de que o modelo clássico de atuação, eminentemente repressivo e judicializante, se revelou anacrônico e empiricamente ineficaz na tutela do patrimônio público e da probidade administrativa. Essa ineficácia aponta uma baixa taxa de condenação efetiva, gerando a chamada “Crise da Justiça” (Wanis, 2023).

O novo paradigma resolve-se, primeiramente, em bases teóricas sólidas. A postura ministerial é direcionada pelo modelo da Nova Governança Pública (NGP), que privilegia uma atuação estratégica, o diálogo institucional e a prevenção do ilícito. Em consonância com o princípio da eficiência, busca-se uma atuação

mais eficaz e econômica. Para a resolução de problemas sistêmicos, como desorganizações burocráticas, o Ministério Público se alinha ao modelo estrutural, que possui um enfoque prospectivo e visa à reorganização de estruturas institucionais, fugindo da atuação judicial tradicional (Vitorelli, 2022).

A principal inflexão normativa que reforça essa mudança decorre da Lei n.º 14.230/2021, que reformulou a Lei de Improbidade Administrativa (LIA). As alterações promovidas elevaram a exigência para a tipificação dos atos ímparobos, passando a demandar a comprovação de dolo, o que, ao excluir a modalidade culposa, reduziu o alcance das sanções. Em certas irregularidades, como as que envolvem contratações e manejo interno de servidores sem finalidade de benefício próprio, criou-se um vácuo legislativo de caráter punitivo, tornando a atividade preventiva e estruturante do Ministério Público muito mais relevante.

Diante desse contexto legal, o dever de considerar as consequências práticas da decisão, conforme imposto pelo art. 22, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), exige do Ministério Público um maior esforço dialógico (Jobin, 2022) e uma análise aprofundada das circunstâncias fáticas.

A concretização de um Ministério Público resolutivo se apoia em um Microssistema de Tutela ao Patrimônio Público (Wanis, 2016), que demanda uma interpretação teleológico-sistemática para prover a máxima efetividade protetiva dos direitos difusos. O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por meio da Recomendação n.º 54/2017, endossa institucionalmente a necessidade de fomento à atuação resolutiva, adotando a solução extrajudicial do conflito como preferencial por ser mais célere, econômica e eficaz.

Nesse cenário, mecanismos extrajudiciais podem ser utilizados em uma “Escala de Ação Progressiva” (Jobin, 2022). Tais instrumentos incluem, de forma não taxativa, reuniões, audiências públicas, recomendações administrativas, termos de ajustamento de conduta e o Acordo de Não Persecução Cível (ANPC). O ANPC, em

particular, permite ao *Parquet* fixar obrigações específicas para a promoção da integridade, como a adoção de mecanismos de *compliance*, de modo a atuar de forma preventiva.

Em suma, essa metodologia de atuação permite ao Ministério Público concentrar esforços nas causas estruturais dos problemas, em vez de se dispersar em ações fragmentadas que atacam apenas os sintomas, seguindo a lógica do Princípio de Pareto<sup>3</sup>, que busca a máxima resolutividade e custo-eficiência.

#### 4. A ESTRATÉGIA DE EFICIÊNCIA: INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS COMO SOLUÇÃO MAIS EFICIENTE PARA PROMOVER A INTEGRIDADE NA GESTÃO PÚBLICA

Diante da insuficiência da repressão e do fato pragmático de que os danos ao patrimônio público e aos direitos sociais são frequentemente irreversíveis, a estratégia de eficiência impõe a priorização da atuação preventiva e extrajudicial pelo Ministério Público. Desse modo, o objetivo não é apenas punir o ato isolado, mas reorganizar a máquina administrativa para promover a integridade em sua base.

A chave para essa eficiência reside na adoção de medidas estruturantes (Cremonezi, 2024). O modelo estrutural é caracterizado pelo enfoque prospectivo, ou seja, busca-se corrigir a causa-raiz do problema que irradia inúmeras desconformidades, em vez de se limitar a corrigir o passado.

Essa atuação estrutural é particularmente relevante após a reformulação da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) pela Lei n.º 14.230/2021, que restringiu a punição ao exigir o dolo específico e ao tornar taxativo o rol de condutas que atentam contra os princípios administrativos. Muitas irregularidades complexas, como problemas na contratação e manejo interno de servidores públicos, que não envolvem enriquecimento ilícito do gestor, deixam de ser passíveis de punição pela LIA.

Nesse sentido, a atuação preventiva com viés estrutural surge como complemento ou contraponto à legislação sancionatória.

De acordo com Edilson Vitorelli (2022), o processo estrutural exige três etapas de desenvolvimento: mapeamento e diagnóstico; elaboração de um plano de reestruturação; e monitoramento e avaliação. A primeira, mapeamento e diagnóstico, é a apreensão das características complexas do litígio, o que demanda conhecimento interdisciplinar. A segunda etapa demanda a formulação de um plano com metas parciais e marcos temporais, desenvolvido de forma negociada, gradual e progressiva com o gestor, resguardando a continuidade dos serviços públicos. Por fim, a última etapa exige o acompanhamento da estratégia desenvolvida conjuntamente com o gestor para garantir a eficácia da decisão e a manutenção da estrutura administrativa.

Essa abordagem concilia a necessidade de correção das ilegalidades com as dificuldades e limitações reais do gestor, devendo ser “realizada de forma negociada, gradual e progressiva, com a colaboração de todas as partes” (Cambi, 2023). Portanto, nesse contexto de busca por maior eficácia social e eficiência administrativa, surge a necessidade de aplicar instrumentos administrativos e intervenções extrajudiciais para alcançar a reorganização estrutural dos entes públicos.

Nesse contexto, as reuniões periódicas, mecanismos decorrentes da competência orgânica prevista no art. 32, II, da Lei nº 8.625/93, representam o primeiro passo para o fomento à atividade dialógica do Ministério Público, sendo um mecanismo flexível, que dispensa a instauração de procedimento administrativo formal, pauta definida ou cronograma. Essas reuniões facilitam a atuação em rede e consenso, abrindo um canal direito de comunicação com gestores e a sociedade civil, exercendo um efeito preventivo geral contra potenciais ilícitudes.

<sup>3</sup> A Lei de Pareto, também conhecida como o Princípio de Pareto ou a Regra 80/20, é uma teoria que sugere que, em muitos casos, aproximadamente 80% dos efeitos vêm de 20% das causas. Esse conceito foi formulado pelo economista italiano Vilfredo Pareto no final do século XIX.

Em seguida, as audiências públicas (Resolução CNMP nº 159/17) e os projetos sociais (Recomendação nº 42/2016 do CNMP) são acionados quando demandas específicas na tutela do patrimônio público são detectadas. As audiências públicas são instrumentos de abertura democrática que funcionam como potentes veículos de produção de informação para a instrução dos feitos ministeriais, além de gerarem constrangimento moral público ao gestor. Já os projetos sociais são utilizados para exercer a função preventiva, fomentando a integridade e o controle social.

Em um estágio mais avançado da detecção de irregularidades ou ilícitudes potenciais, o Ministério Público pode empregar a recomendação administrativa. Prevista na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/93, art. 27, parágrafo único, VI), a recomendação é expedida no curso ou antes de um procedimento administrativo para identificar uma conduta (efetiva ou potencialmente ilícita) e propor sua correção ou evitação.

A recomendação é um instrumento importante na atuação estrutural, uma vez que, além de célere para fins preventivos, pode ser utilizada para delimitar o elemento subjetivo (dolo) do agente. Isso porque o não acatamento injustificado de uma recomendação pode ser usado como prova de dolo em eventual ação futura.

Seguindo, caso a recomendação não seja acatada ou o problema exija um plano de ação complexo e monitorado, o Ministério Público pode propor o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). O TAC, previsto no art. 5º, §6º da Lei nº 7.347/85, é o mecanismo formal pelo qual o compromissário assume obrigações de fazer e não fazer para adequar suas condutas ao Microssistema de Tutela do Patrimônio Público.

No âmbito da atuação estrutural, o TAC permite a discussão e a implementação de estratégias de reestruturação institucional e o mapeamento de problemas, com o estabelecimento de metas parciais e marcos temporais, cuja execução é negociada, gradual e progres-

siva. Tal processo é essencial para lidar com a complexidade de desarranjos burocráticos, como a regularização de quadros de servidores, que pode demandar longos períodos.

Em um cenário diverso, quando a prática de atos ilícitos já ocorreu, mas o foco estratégico se mantém na reparação célere, o Ministério Público pode recorrer a outros mecanismos.

A nova LIA introduziu, em seu artigo 17-B, o Acordo de Não Persecução Cível (ANPC). O ANPC permite que o Ministério Público fixe obrigações específicas que visam ao resarcimento integral do dano e à reversão da vantagem indevida. Mais especificamente, o ANPC permite ao *Parquet* estipular que o agente adote mecanismos e procedimento internos de integridade, auditoria, e códigos de ética, possuindo um nítido caráter preventivo ao ilícito futuro.

De forma complementar, em casos de atos lesivos à Administração Pública previstos na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/13), o Ministério Público também pode firmar Acordos de Leniência. Nesses acordos, o *Parquet* pode estabelecer a obrigação de adoção ou aperfeiçoamento de programas de integridade, reforçando a cultura de conformidade e prevenção no setor privado.

Em suma, a priorização dos mecanismos extrajudiciais do Ministério Público é uma estratégia imperativa. Eles permitem que a Instituição vá além do mero controle repressivo da LIA, que se tornou mais restritivo, para incidir sobre as causas estruturais dos problemas administrativos, garantindo que a correção dos desvios ocorra de forma dialógica, eficiente e monitorada.

## 5. CONCLUSÃO

Este artigo se propõe a ser uma análise da situação geral e das transformações paradigmáticas exigidas na atuação do Ministério Público na defesa do patrimônio público e da integridade da gestão, especialmente após a promulgação da Lei nº 14.230/2021, que reformulou a Lei de Improbidade Administrativa (nova LIA)

e agravou os desafios ao reformular profundamente o sistema de combate à improbidade administrativa, impondo contornos mais restritivos para a aplicação das penalidades.

As alterações enfraqueceram o arcabouço repressivo, principalmente ao eliminar a modalidade culposa e a exigir, para todas as categorias de atos ímparobos (artigos 9º, 10 e 11), a comprovação de dolo. Essa exigência tornou exponencialmente mais difícil a comprovação da má-fé ou da desonestade, que é o elemento conceitual da improbidade.

O legislador ainda instituiu um rol taxativo para os atos que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11), além de revogar dispositivos anteriores. Consequentemente, irregularidades complexas, como contratações ou manejo interno de servidores sem a finalidade de benefício próprio ou de terceiros, deixaram de ser abarcadas pela legislação repressiva, gerando um vácuo legislativo de caráter punitivo para essas situações. O resultado é que o espaço de não ingerência punitiva foi alargado, o que não significa que os fatos se tornaram juridicamente irrelevantes, mas sim que não são mais passíveis de solução pelo processo tradicionalmente repressivo.

A superação do modelo repressivo e o enfrentamento das dificuldades impostas pela nova LIA são fundamentados pela necessidade de o Ministério Público adotar o paradigma resolutivo, apoiado em bases teóricas, normativas e pragmáticas. Nesse ponto, a estratégia mais eficiente para promover a integridade reside na priorização da atuação preventiva extrajudicial com viés estrutural.

O cerne do modelo estrutural é a reorganização de uma estrutura (pública ou particular) com enfoque prospectivo, visando corrigir as causas sistêmicas dos problemas. Essa abordagem é crucial para lidar com situações de desorganização burocrática e irregularidades complexas que não se encaixam mais nos tipos restritivos da LIA.

Instrumentos extrajudiciais como as Recomendações (que visam delimitar o elemento

subjetivo do agente e propor a correção da ilicitude) e o Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) são céleres e eficazes para solucionar problemas. Ademais, o Acordo de Não Persecução Cível (ANPC), introduzido na LIA (art. 17-B), permite a imposição de obrigações específicas que contemplem a adoção de mecanismos de integridade.

Em última análise, a conclusão deste estudo é que, para garantir a efetividade dos direitos fundamentais e a integridade da gestão pública no panorama pós-Lei nº 14.230/2021, o Ministério Público deve concentrar seus esforços em ações resolutivas que abordem a raiz dos problemas administrativos por meio de um planejamento estratégico estrutural e dialógico, atuando como um complemento essencial ao direito administrativo sancionador repressivo.

## REFERÊNCIAS

AMADEI, Vicente de Abreu. *Improbidade administrativa e sua reforma - principais alterações da Lei nº 14.230/21 e seus impactos nos processos em curso e findos*. Novatio legis in mellius em Direito Administrativo Sancionador: retroatividade ou irretroatividade. In: VILLEL, Antonio Carlos; GUERRA, Alexandre de Mello (coord.). *Direito Público Contemporâneo: a nova LINDB e as novas leis de Licitações e Contratos Administrativos e de Improbidade Administrativa*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2023.

BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 25 jul. 1985.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 3 jun. 1992.

BRASIL. *Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 15 fev. 1993.

BRASIL. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2 ago. 2013.

BRASIL. *Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021*. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 26 out. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 out. 1988.

CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo & neoprocessualismo, direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. 4. ed. São Paulo: D' Plácido, 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação nº 42, de 16 de agosto de 2016*. Recomenda aos membros do Ministério Público a observância de princípios e diretrizes voltados à defesa dos direitos fundamentais da pessoa idosa. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 17 ago. 2016.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 159, de 9 de maio de 2017.** Dispõe sobre a instauração e tramitação dos procedimentos administrativos no âmbito do Ministério Público. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 10 maio 2017.

CREMONEZI, A. C., & CAMBI, E. (2024). **Reformulação da Lei de improbidade administrativa e a relevância de adoção de medidas estruturantes pelo Ministério Público.** Revista Internacional Consinter de Direito, 10(18), 785–806. Disponível em: <https://doi.org/10.19135/revista.consinter.00018.36>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo,** 36. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2023.

JOBIN, Marco Félix. **Medidas Estruturantes na Jurisdição Constitucional.** 3. ed. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2022.

MARÇAL, Justen Filho. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230.** 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo.** 13. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MORAIS, Rillary Lima; ARAÚJO, Rogério de. **O direito coletivo à probidade administrativa: análise da Lei n. 14.230/2021 sob o enfoque da teoria da legislação.** Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza, Nº. 000240, v. 11, 2023. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.35265/2236-6717-240-12860>.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa:** direito material e processual. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

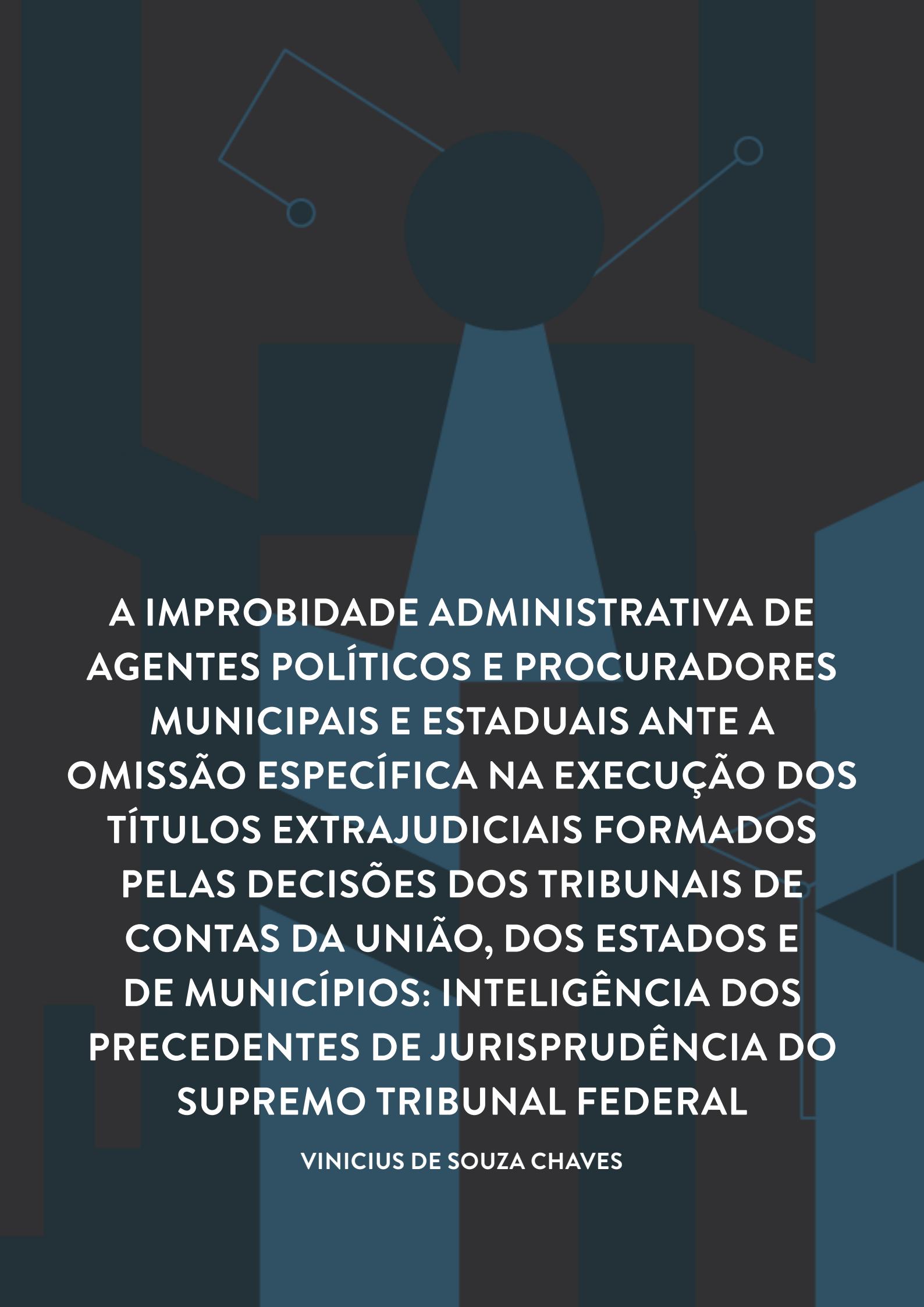
PIRES, Luis Manuel Fonseca; MARQUES, Vitor. O reencontro da improbidade administrativa com o propósito da Constituição Federal de 1988. In: VILLEN, Antônio Carlos; GUERRA, Alexandre de Mello (coord.). **Direito Público Contemporâneo:** a nova LINDB e as novas leis de Licitações e Contratos Administrativos e de Improbidade Administrativa. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2023.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo** [livro eletrônico]: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural, Teoria e Prática.** 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. A atuação preventiva do Ministério Público na defesa do patrimônio público: aspectos teóricos e práticos. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público,** v. 9, p. 1–20, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.36662/rjcnmp.v9.585>.

ZENKNER, Marcelo. Corregedoria e efetividade do Ministério Público: necessidade de revisitar a atuação demandista. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público,** v. 1, p. 203-216, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.36662/rjcnmp.v9.585>.



# A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DE AGENTES POLÍTICOS E PROCURADORES MUNICIPAIS E ESTADUAIS ANTE A OMISSÃO ESPECÍFICA NA EXECUÇÃO DOS TÍTULOS EXRAJUDICIAIS FORMADOS PELAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DE MUNICÍPIOS: INTELIGÊNCIA DOS PRECEDENTES DE JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

VINICIUS DE SOUZA CHAVES

# A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DE AGENTES POLÍTICOS E PROCURADORES MUNICIPAIS E ESTADUAIS ANTE A OMISSÃO ESPECÍFICA NA EXECUÇÃO DOS TÍTULOS EXTRAJUDICIAIS FORMADOS PELAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DE MUNICÍPIOS: INTELIGÊNCIA DOS PRECEDENTES DE JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

VINICIUS DE SOUZA CHAVES

PROMOTOR DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

Os membros de Ministério Público, notadamente os com atuação específica na área da curadoria do patrimônio público, conhecem a relevância exercida pelos Tribunais de Contas do país, seja a nível federal, seja estadual, e, até a promulgação da Constituição de 1988, os de nível municipal<sup>1</sup>.

Os Tribunais de Contas, à semelhança do Ministério Público, exercem o controle e fiscalização dos gastos públicos, a eles competindo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, serão exercidas pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder, *ex vi* artigo 71 da CRF.

A norma constitucional se repete, por sua vez, na redação das Constituições Estaduais, visto que os poderes constituintes derivados

decorrentes praticamente reproduziram, a nível estadual, a redação do artigo 71 da Constituição de 1988, de sorte que as normas estaduais são de repetição obrigatória.

A Constituição de Minas Gerais, somente à guisa de exemplo, traz as atribuições de Corte de Contas em seu artigo 76 prevendo, entre elas, examinar a legalidade de procedimentos licitatórios e editais, além de atas de julgamento e contratos celebrados; aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesas ou irregularidades de contas, a sanção prevista em lei que estabelecerá, dentre outras sanções, multa que será proporcional ao erário, etc.<sup>2</sup>

Em razão da atribuição de fiscalizar quem gera a *res publica*, o Constituinte proveu as decisões dos Tribunais de Contas com eficácia de *título executivo extrajudicial*, pois não seria racional nem proporcional que o ente encarregado de fiscalizar fosse desprovido de uma parcela do poder de punir do Estado. É

1 É o caso do Rio de Janeiro. Após a promulgação da Carta Magna de 1988 foi vedada a criação de Cortes de Contas Municipais. Confira-se a redação do artigo 31, §4º: A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

2 XIV - examinar a legalidade de ato dos procedimentos licitatórios, de modo especial dos editais, das atas de julgamento e dos contratos celebrados; XIII - aplicar ao responsável, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, a sanção prevista em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

por isso que as decisões que resultem em imputação de débito ou aplicação de multa são reconhecidas com força executiva<sup>3</sup>.

Não obstante, o fato é que as decisões da Corte de Contas, por ser uma Corte Administrativa e não uma Corte Jurisdicional, não são todas autoexecutáveis, necessitando de terceiros para sua instrumentalização<sup>4</sup>.

Em breve escorço histórico, num primeiro momento, pensou-se, logo após a Constituição de 1988, que a instituição encarregada para promover fosse o Ministério Público oficiante perante o Tribunal de Contas. Logo depois, superada foi a questão, pois ficou sedimentado que não se tratava de ramo do Ministério Público Estadual, mas sim de ramo próprio.

No entanto, questionada a legitimidade do Ministério Público perante o Tribunal de Contas para execução dos títulos derivativos de imputação de débito ou de multa, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu seus contornos e afirmou a posição de que o Ministério Público oficiante de Contas é desprovido de legitimidade de agir para tanto.

Tal conclusão é extraída dos artigos 81 e 61 da Lei nº 8.443/92, Lei Federal do Tribunal de Contas, pois da leitura nota-se que a Corte de Contas deve representar a outros órgãos para fazer valer suas decisões:

Art. 81. Competem ao procurador-geral junto ao Tribunal de Contas da União, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução, além de outras estabelecidas no Regimento Interno, as seguintes atribuições:

I - promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal de Contas da União as medidas de interesse da justiça, da administração e do Erário;

II - comparecer às sessões do Tribunal e dizer de direito, verbalmente ou por escrito, em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, sendo obrigatória sua audiência nos processos de tomada ou prestação de contas e nos concernentes aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões;

III - promover junto à Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, perante os dirigentes das entidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas da União, as medidas previstas no inciso II do art. 28 e no art. 61 desta Lei, remetendo-lhes a documentação e instruções necessárias;

IV - interpor os recursos permitidos em lei.

Art. 61. O Tribunal poderá, por intermédio do Ministério Público, solicitar à Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, aos dirigentes das entidades que lhe sejam jurisdicionadas, as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, devendo ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e sua restituição.

No caso do Estado de Minas Gerais, a Lei Complementar de nº 102/2008 outorgou ao Tribunal de Contas do Estado, a possibilidade de aplicação das sanções de multa, inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, assim como a declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o poder público.

*Ita lex dicit:*

Art. 83 – O Tribunal, ao constatar irregularidade ou descumprimento de obrigação por ele determinada em processo de sua competência, poderá, observado o devido processo legal, aplicar, isolada ou cumulativamente, as seguintes sanções:

I – multa;

II – inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

III – declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o poder público.

Parágrafo único – Será comunicada ao órgão competente a decisão que declarar a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e a proibição de licitar e contratar com o poder público estadual e municipal, para conhecimento e efetivação das medidas administrativas necessárias.

Art. 84 – A multa será aplicada, de forma individual, a cada ‘agente que tiver concorrido para o fato, sendo o pagamento da multa de responsabilidade pessoal dos infratores.

A verdade é que, estudando-se as atribuições do Ministério Público de Contas, real-

<sup>3</sup> Art. 71, § 3º, da CRF: As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo

<sup>4</sup> Neste sentido, inclusive, o art. 76, § 1º, da Constituição Estadual: No caso de contrato, o ato de sustação será praticado diretamente pela Assembleia Legislativa que, de imediato, solicitará ao Poder competente a medida cabível.

mente não se encontra, por força de lei, previ-sibilidade clara de se oficiar perante Tribunais de Jurisdição.

Sendo assim, o Ministério Público dos Estados, devido sua incumbência de zelar pelo patrimônio público, estampada na dicção do artigo 129, III, da Carta Magna<sup>5</sup>, corroborado ainda pela Lei 7.347/85, passou a desempenhar o importante papel de execução das multas e débitos impostos pela Cor-te de Contas.

No entanto, muitos dos gestores incomodados por execuções movidas pelo Ministério Público e vendo seus bens exutidos, passaram a defender a ilegitimidade também dos Minis-térios Públicos Estaduais e Federais, arguindo que o *Parquet* não é detentor de legitimidade ativa para a execução, obtemperando que falta à Instituição pertinência subjetiva para a demanda, visto que somente o ente prejudicado pelo emprego irregular da verba ou sua malversação seria o legitimado para exutir o gestor.

Infelizmente, esta foi a tese que acabou vingando na interpretação do Supremo Tribunal Federal, o qual, nos recursos extraordinários 823347-MA e 687-756-MA acabou por reconhecer a falta de legitimidade do Ministério Público tanto para execuções de multa como para imputações de débito reconhecidas pelo Tribunal de Contas. Confira-se:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral da questão constitucional reconhecida. Reafirmação de jurisprudência. 2. Direito Constitucional e Direito Proces-sual Civil. Execução das decisões de condenação patrimonial proferidas pelos Tribunais de Contas. Legitimidade para propositura da ação executiva pelo ente público beneficiário. 3. Ilegitimidade ativa do Ministério Público, atuante ou não junto às Cortes de Contas, seja federal, seja estadual. Recurso não provido. (ARE 823347 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 02/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉ-RITO DJe-211 DIVULG 24-10-2014 PUBLIC 28-10-2014).

Naquela oportunidade, ficou reconhecida a importância da matéria pelo ministro relator, entendendo-se pela repercussão geral.

O falecido ministro Teori Zavascki encerrou de vez a questão, e, por existir pronuncia-mento dominante do STF, à época proferido pelo Ministro Maurício Correia a respeito da ilegitimidade do Ministério Público, acabou prevalecendo sua decisão monocrática:

[...] A demonstração de repercussão geral foi adequada e suficiente, enfocando a relevância do ponto de vista jurídico, tendo em vista a suposta divergência do entendimento do Tribunal de origem com a jurisprudência desta Corte, o que supre o requisito a teor do artigo 543-A, § 3º, do CPC.

A irresignação merece prosperar. A jurisprudência desta Corte, em casos idênticos, firmou-se no sentido de que o Ministério Pú-blico não possui legitimidade para executar penalidades impostas pelo Tribunal de Con-tas. Precedentes:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECUR-  
SO EXTRAORDINÁRIO. PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. TRIBUNAL DE CON-TAS ESTADUAL. APLICAÇÃO DE PENALI-DADE. EXECUÇÃO. LEGITIMIDADE ATIVA. BENEFICIÁRIO DA CONDENAÇÃO. AGRA-  
VO IMPROVIDO. I - A jurisprudência desta Corte é no sentido de que a ação de ex-e-  
cução de penalidade imposta por Tribu-nal de Contas somente pode ser ajuizada pelo ente público beneficiário da conde-nação. Precedentes. II - Agravo regimental improvido. RE 606.306 AgR/RS, Relator Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, DJe de 27/11/2013.

Agravo regimental em agravo de instrumento. 2. Legitimidade para executar multa imposta pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE). 3. O artigo 71, § 3º, da Constituição Federal não outorgou ao TCE legitimidade para executar suas decisões das quais resulte imputação de débito ou multa. 4. Compe-tência do titular do crédito constituído a partir da decisão - o ente público prejudicado. 5. Agravo regimental a que se nega pro-vimento. AI 826.676 AgR/MG, Relator Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 24/02/2011.

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRI-BUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGI-  
PE. COMPETÊNCIA PARA EXECUTAR SUAS

5 Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

PRÓPRIAS DECISÕES: IMPOSSIBILIDADE. NORMA PERMISSIVA CONTIDA NA CARTA ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. As decisões das Cortes de Contas que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos têm eficácia de título executivo (CF, artigo 71, § 3º). Não podem, contudo, ser executadas por iniciativa do próprio Tribunal de Contas, seja diretamente ou por meio do Ministério Público que atua perante ele. Ausência de titularidade, legitimidade e interesse imediato e concreto. 2. A ação de cobrança somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação imposta pelo Tribunal de Contas, por intermédio de seus procuradores que atuam junto ao órgão jurisdicional competente. 3. Norma inserida na Constituição do Estado de Sergipe, que permite ao Tribunal de Contas local executar suas próprias decisões (CE, artigo 68, XI). Competência não contemplada no modelo federal. Declaração de inconstitucionalidade, *incidenter tantum*, por violação ao princípio da simetria (CF, artigo 75). Recurso extraordinário não conhecido. RE 223.037/SE, Relator Min. MAURÍCIO CÔRREA, Tribunal Pleno, DJ de 02/08/2002.

4. Diante do exposto, com base no art. 557, § 1º-A, do CPC, dou provimento ao recurso extraordinário para restabelecer a sentença.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 17 de março de 2014.

Ministro Teori Zavascki [...].

Na atualidade, o Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento que a competência para a execução é, realmente, das pessoas jurídicas de direito público interno lesadas, ou seja, da União, dos Estados e Municípios.

Além disso, fez um discriminé: se a multa for decorrente de ressarcimento ao erário, tendo em vista ato sancionatório, a legitimidade pertencerá ao ente lesado ou desfalcado. No entanto, tratando-se de multa simples, sendo àquela aplicada em decorrência de mera inobservância de regras de direito financeiro, a competência, no caso dos Tribunais de Contas Estaduais, será da Procuradoria do Estado do Tribunal de Contas aplicador da sanção. A multa, neste caso, foi denominada de “reintegratória”.

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Ato lesivo consubstanciado

em decisões judiciais oriundas do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco. Cabimento. Preenchimento da subsidiariedade. Natureza constitucional da controvérsia. 3. No julgamento do RE 1.003.433/RJ, tema 642 da repercussão geral, a Corte restringiu-se a examinar a questão da multa aplicada pelo Tribunal de Contas em razão de prática lesiva à Fazenda Pública municipal. Distinção entre aquela hipótese e a presente. Exame, no caso, da legitimidade para execução de multa simples imposta por Corte de Contas. 4. Diferenciação entre duas modalidades de responsabilidade financeira: a reintegratória e a sancionatória. A primeira está relacionada à reposição de recursos públicos, objeto de desvio, pagamento indevido ou falta de cobrança ou liquidação nos termos da lei. A sancionatória consiste na aplicação de sanção pecuniária aos responsáveis em razão de determinadas condutas previstas em lei. 5. Possibilidade de agrupamento das sanções patrimoniais de acordo com as seguintes modalidades de responsabilidade financeira: (a) imposição do dever de recomposição do erário (imputação de débito); (b) multa proporcional ao dano causado ao erário, que decorre diretamente e em razão do prejuízo infligido ao patrimônio público; e (c) multa simples, aplicada em razão da inobservância de normas financeiras, contábeis e orçamentárias, ou como consequência direta da violação de deveres de colaboração (obrigações acessórias) que os agentes fiscalizados devem guardar em relação ao órgão de controle. 6. Entendimento firmado no RE 1.003.433/RJ, tema 642 da repercussão geral. Atribuição aos Municípios prejudicados de legitimidade para execução do acórdão do Tribunal de Contas estadual que, identificando prejuízo aos cofres públicos municipais, condena o gestor público a recompor o dano suportado pelo erário, bem como em relação à decisão que, no mesmo contexto e em decorrência do prejuízo causado ao erário, aplica multa proporcional ao servidor público municipal. 7. Legitimidade do Estado para executar crédito decorrente de multas simples aplicadas a gestores municipais, por Tribunais de Contas estadual, sobretudo quando o fundamento da punição residir na inobservância das normas de Direito Financeiro ou, ainda, no descumprimento dos deveres de colaboração impostos pela legislação aos agentes públicos fiscalizados. Precedentes. 8. Pedido julgado procedente.

(ADPF 1011, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 01-07-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 04-07-2024 PUBLIC 05-07-2024)

No entanto, sem ingressarmos na questão de se as execuções que vinham sendo ajuizadas violavam ou não a proibição do Ministério Público de exercer a representação judicial de entidades públicas, o fato é que a decisão da Suprema Corte *abriu perigoso precedente* no sentido de que os títulos executivos dos Tribunais de Contas fiquem desamparados de efetividade ou exequibilidade.

Isso porque, reconhecendo que somente os entes públicos federados prejudicados por um mau gestor possam executá-lo, abre-se a possibilidade de omissões dos gestores no que tange à inércia na deflagração das execuções.

Não são poucos os casos de aplicações de multas pelo Tribunal de Contas, mas dependendo, por exemplo, das ligações políticas do Chefe do Executivo na direção de determinado Município com seu antecessor, abre-se o risco de que, por conivência proposital ou omissão deliberada<sup>6</sup>, o gestor, em razão de estreitas ligações políticas, não tome qualquer medida jurídica proativa no sentido de buscar do agente político multado a excussão de seus bens.

Por outro lado, não se tem notícia de fixação de prazo, na lei específica do Tribunal de Contas da União, menos ainda dos Estados, de prazo prescricional para a deflagração das execuções.

No entanto, os mais apressados na responsabilização civil e administrativa de um agente político poderiam pensar que, uma vez notificados à deflagração da execução, seja porque oficiados, seja porque expedida a recomendação ministerial, e, ainda assim, permanecessem omissos, ter-se-ia espaço para a responsabilização do agente por ato de improbidade administrativa imediatamente.

Todavia, a medida mais racional, a nosso sentir, é que se espere o transcurso do prazo prescricional para a cobrança pelo ente público prejudicado da multa aplicada pelo TCE

ou do débito imposto para, somente após, ter-se início a pretensão para o ajuizamento de ação de improbidade administrativa<sup>7</sup>.

No caso do Estado de Minas Gerais, por falta de norma particular, o Tribunal de Justiça utiliza-se, por analogia para suprimento de lacuna e colmatação jurídica, do Decreto nº 20.910/32, estabelecendo que o prazo para cobrança de dívida de multa administrativa, a qual tem a natureza não fiscal, é de cinco anos.

**EMENTA: TRIBUTÁRIO - APELAÇÃO CÍVEL - EXECUÇÃO FISCAL - MULTA ADMINISTRATIVA APLICADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO - PRESCRIÇÃO QUINQUENAL - INCIDÊNCIA - DECRETO Nº 20.910/32 - MARCO INICIAL - CONSTITUIÇÃO DEFINITIVA DO CRÉDITO - PRESCRIÇÃO - CRÉDITO TRIBUTÁRIO - CONSTATAÇÃO - DESPROVIMENTO.** - O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do RE nº 636.866/AL, fixou tese no sentido de ser prescritível a pretensão de resarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas (Tema 899) -O prazo prescricional para ajuizamento de ação de cobrança de multa administrativa, considerada crédito não tributário, é de cinco anos, conforme estabelece o art. 1º do Decreto nº 20.910, contados da data em que a dívida se tornou exigível.

(TJ-MG - AC: 10592100020680001 Santa Rita de Caldas, Relator: Carlos Levenhagen, Data de Julgamento: 19/05/2022, Câmaras Cíveis / 5ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 23/05/2022)

Em idêntico sentido é o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça:

**RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. RITO DO ARTIGO 543-C DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. MULTA ADMINISTRATIVA. EXECUÇÃO FISCAL. PRAZO PRESCRICIONAL. INCIDÊNCIA DO DECRETO Nº 20.910/32. PRINCÍPIO DA ISONOMIA.1. É de cinco anos o prazo prescricional para o ajuizamento da execução fiscal de cobrança de multa de natureza administrativa, contado do momento em que se torna exigível o crédito (artigo 1º do Decreto nº 20.910/32).2. Recurso especial provido. (REsp 1105442/RJ, Rel. Ministro HAMILTON**

6 Até mesmo pela cegueira deliberada. Vide para aplicação da teoria da cegueira deliberada do direito penal nos casos de improbidade administrativa importe artigo de Rogério Gesta Leal em <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1778>.

7 Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

CARVALHIDO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/12/2009, DJe 22/02/2011).

Sendo assim, deixando o agente público transcorrer, *in albis*, o prazo para execução da cobrança, nasce o dano ao erário. Ocasionado o dano, nasce a pretensão de improbidade, pois sem dano não há que se falar em responsabilização civil e, sendo as sanções de improbidade sanções de natureza civil, em última análise, a improbidade é um tipo de responsabilidade civil. Não há discordância, neste aspecto, da doutrina clássica de responsabilização civil. Nesse sentido, as lições de Silvano José Gomes:

[...] O dano, sob uma perspectiva, é a lesão ao direito subjetivo ou ao interesse juridicamente protegido (dano-evento); por outra perspectiva, o dano será a consequência da lesão (dano-prejuízo). A conclusão a que chega o autor é a de que a consolidação jurídica do dano necessita da constatação de ambas as esferas do dano: “para a caracterização [...] do dever de ressarcir, ambos precisam estar presentes. Quanto a este ponto não há exceção [...]”<sup>8</sup>.

Na verdade, prescrita a execução de cobrança, estará caracterizado o retardamento e o prejuízo ao erário, ou seja, o dano, nascendo-se a pretensão de ressarcimento, conforme previsão do 10, X, da Lei 8.429/92, tipificando a omissão como qualificada<sup>9</sup>.

Ademais, o entendimento aqui apresentado encontra-se em perfeita harmonia com o prazo prescricional alterado da Lei 8.429/92 pela Lei nº14.230/2021, pois, nascendo o prazo prescricional de oito anos a contar da ocorrência do fato, não há qualquer perigo que o aguardo do lapso ocasione a prescrição.

Reza o art. 23 da LIA:

Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência

Portanto, o agente político que, devido

sua omissão, não promove a execução do título executivo do Tribunal de Contas, já sob os contornos interpretativos do Pretório Excelso, no prazo de cinco anos da coisa julgada administrativa pela Corte de Contas, estará sujeito às sanções da Lei de Improbidade.

Na hipótese de o agente público suceder o anterior e lhe restando prazo para execução, a responsabilidade há de recair sobre aquele que estiver sob a contagem do prazo prescricional final, sendo que somente se eximirá de sua responsabilidade se, uma vez provado que ordenou ao procurador do ente federado correspondente a execução, este não o fez por inércia ou omissão própria, caso em que a responsabilidade pelo ato de improbidade administrativa haverá de recair, então, sobre o respectivo procurador.

Na verdade, permitir-se a responsabilização final do procurador do ente legitimado nada mais é do que a aplicação do *compliance* em conjugação com determinado departamento jurídico. Neste sentido:

Ninguém melhor que o Departamento jurídico na competência de interpretação e aplicação das leis certo? Sim, porém há de se considerar que uma opinião estritamente legal pode conflitar com uma visão ética ou moral sobre um determinado assunto. Assim, respeitando-se a expertise dos advogados internos (que podem não contar com o auxílio de escritórios externos nas suas decisões), a área de Compliance deve oferecer o seu parecer para assuntos estratégicos ao confrontar a análise legal com o que diz o código de conduta da empresa. Aliás, o parecer da área de compliance pode muitas vezes não estar pautado em uma regra escrita e formalizada no código de conduta, mas sim nas experiências dos profissionais responsáveis a respeito do risco de determinada decisão de negócios à imagem da organização. (Franco, p. 51).

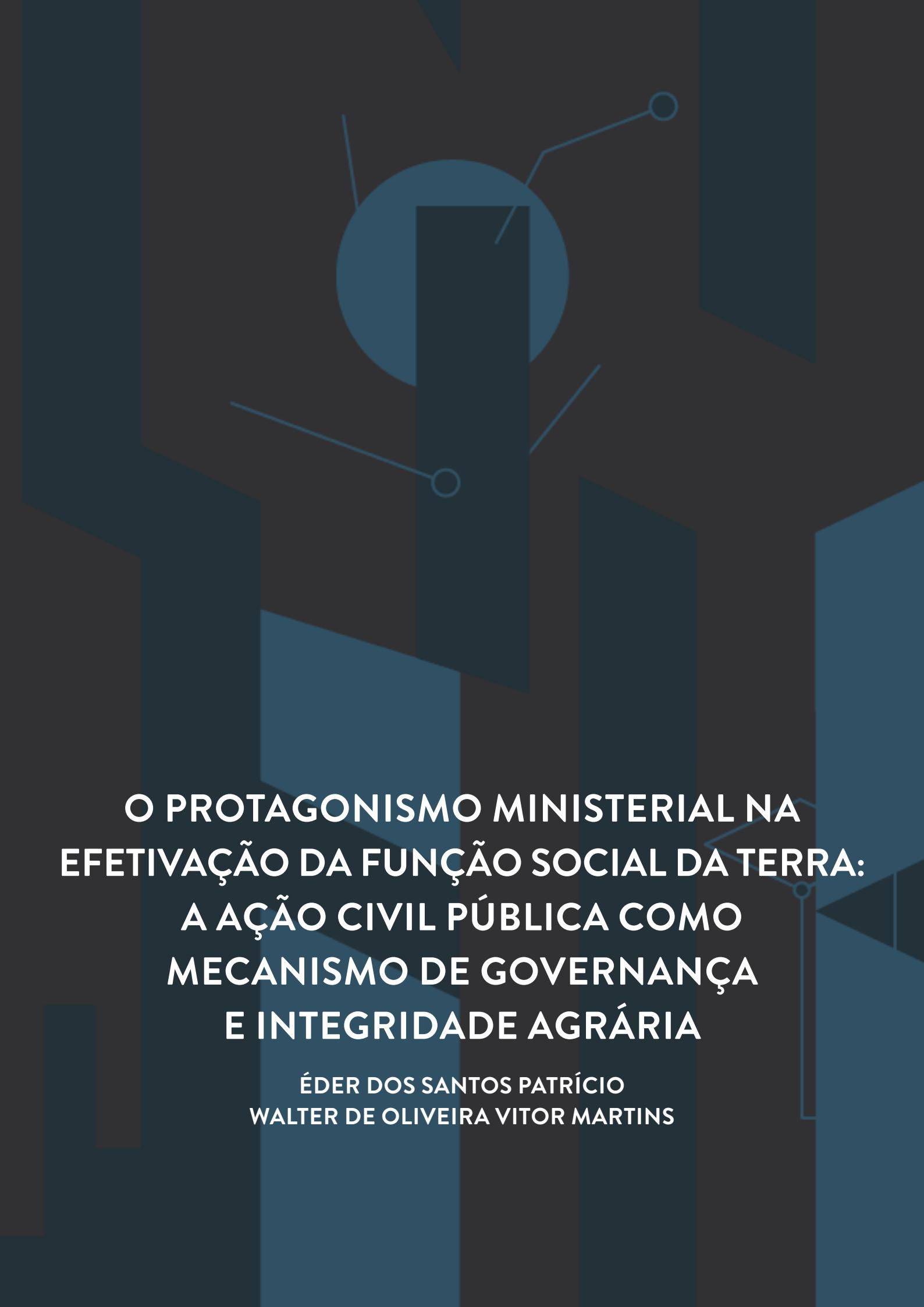
Em conclusão, o panorama jurídico atual é o seguinte:

1. Os Ministérios Públicos de Contas, Federal e Estadual não mais possuem legitimidade para execução de multas dos Tribunais de Contas.

8 FLUMIGNAN, Silvano José Gomes. Dano-evento e dano-prejuízo. Dissertação de mestrado. São Paulo: USP, 2009

9 Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente X - agir negligientemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

2. Competem às Procuradorias municipais ou do Estado a legitimidade para execução, conforme a natureza das multas, ou seja, se resarcitórias ou reintegrativas.
3. A pretensão à ação de improbidade administrativa e resarcimento ao erário nasce com o prejuízo ocasionado ao ente público pela ausência de deflagração da execução da multa ou do débito do Tribunal de Contas respectivo após o transcurso do prazo de 05 (cinco) anos, conforme Decreto nº20.910/32.
4. Não há prejuízo ao prazo prescricional do art. 23 da Lei 8.429/92, com a redação da Lei nº14.230/2021.
5. As exigências de compliance aos departamentos jurídicos de Estado e Município impõem que seus Procuradores respectivos tenham condutas comissivas no sentido de buscar aos cofres dos entes a restauração por condutas lesivas, sob pena de se verem implicados, na esfera da improbidade, pelas ações de improbidade e resarcimento, essas sim a cargo dos Ministérios Públicos Estaduais ou Federal.



# O PROTAGONISMO MINISTERIAL NA EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA: A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO MECANISMO DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE AGRÁRIA

ÉDER DOS SANTOS PATRÍCIO  
WALTER DE OLIVEIRA VITOR MARTINS

# O PROTAGONISMO MINISTERIAL NA EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA: A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO MECANISMO DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE AGRÁRIA

**ÉDER DOS SANTOS PATRÍCIO**

ANALISTA JURÍDICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

**WALTER DE OLIVEIRA VITOR MARTINS**

ESTAGIÁRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

## 1. INTRODUÇÃO

A reforma agrária constitui, desde a Constituição Federal de 1988, uma das políticas públicas mais sensíveis e desafiadoras do Estado brasileiro, por envolver dimensões históricas de desigualdade fundiária, concentração de renda e conflitos sociais no campo.

O texto constitucional, em seus artigos 184 a 191, consagrou a possibilidade de desapropriação de imóveis rurais que não cumpram função social, estabelecendo parâmetros objetivos para essa aferição, tais como o aproveitamento adequado dos recursos naturais, a observância das normas trabalhistas, a utilização racional e adequada da terra e a preservação do meio ambiente.

Nesse cenário, a função social da propriedade deixou de constituir mera diretriz programática, passando a configurar requisito intrínseco da proteção constitucional do direito de propriedade (art. 5º, XXIII, CF).

Apesar desse robusto marco normativo, a efetivação da reforma agrária ainda se revela limitada por omissões administrativas, morosidade processual e entraves políticos na implementação de políticas de desapropriação e destinação de terras, o que compromete não apenas a realização da função social da terra, mas também a credibilidade das instituições responsáveis pela condução da política agrária.

Diante dessa lacuna, a atuação de órgãos de controle externo e de defesa da ordem jurídica assume papel crucial para garantir que o Estado cumpra sua missão constitucional de promover a justiça social no campo.

É nesse contexto que emerge a relevância da ação civil pública (ACP) como instrumento de tutela coletiva. Prevista na Lei n.º 7.347/1985, a ACP foi concebida para a defesa de interesses difusos e coletivos, e sua utilização em matéria de reforma agrária e função social da terra tem-se revelado alternativa estratégica para superar omissões administrativas e induzir o Poder Público a adotar providências concretas. Quando manejada pelo Ministério Público, a ACP transforma-se em mecanismo de governança administrativa, vinculando a Administração aos princípios da legalidade, moralidade, eficiência e, sobretudo, da integridade pública.

A partir disso, formula-se o seguinte problema a ser discutido: até que ponto a ação civil pública pode ser utilizada como instrumento de governança e integridade, capaz de induzir o Estado a efetivar a função social da terra? A questão envolve não apenas a análise dogmática acerca da legitimidade ativa e do cabimento da ACP, mas também a reflexão sobre o papel institucional do Ministério Público na tutela de políticas públicas, especialmente em cenários de inércia ou resistência administrativa.

A justificativa da presente investigação encontra respaldo no estágio atual do Direito Administrativo moderno, caracterizado pela busca de transparência, *accountability* e integridade na gestão pública. Nesse panorama, a atuação do Ministério Público não se limita a um papel repressivo, mas assume função de indutor de governança, contribuindo para que a Administração adote práticas efetivas na condução da política agrária e cumpra os parâmetros constitucionais da função social da terra.

A hipótese central que orienta este artigo é a de que a ação civil pública, manejada pelo Ministério Público, configura instrumento eficaz de governança e integridade agrária, apto a induzir o Poder Público a superar omissões históricas e a efetivar a função social da propriedade rural. Reconhece-se, contudo, que o protagonismo ministerial deve ser exercido dentro de limites constitucionais, evitando-se a indevida substituição da Administração e preservando-se o equilíbrio entre os Poderes.

Para o desenvolvimento da análise, o artigo será estruturado em quatro partes: (i) exame da função social da propriedade rural no ordenamento jurídico brasileiro, destacando sua evolução histórica e consolidação constitucional; (ii) estudo da ação civil pública como instrumento administrativo judicial de indução de políticas públicas, com enfoque em sua aplicação no campo da reforma agrária; (iii) análise do protagonismo do Ministério Público, tanto em sua atuação judicial quanto extrajudicial, evidenciando suas potencialidades e limites na defesa da função social da terra; e (iv) discussão dos desafios e perspectivas do Direito Administrativo moderno no enfrentamento da questão agrária, ressaltando o papel do Ministério Público como agente de governança e integridade.

## 2. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O conceito de propriedade constitui uma construção jurídica complexa, elaborada ao longo da evolução social da humanidade. Tra-

ta-se, pois, do direito de deter, possuir, usar, usufruir e dispor exclusivamente de um bem, sejam eles tangíveis, como imóveis e terras; ou intangíveis, como patentes.

Segundo Jelinek (2006), a propriedade é uma relação entre o sujeito e o bem, cujo exercício em favor da sociedade é de interesse público, representando um meio para alcançar valores fundamentais, destacando-se a dignidade da pessoa humana.

O direito de propriedade, contudo, não possui caráter absoluto. Atualmente, encontra-se condicionado ao cumprimento da função social, que busca harmonizar interesses individuais e coletivos e promover uma sociedade mais justa, cujo principal objetivo é assegurar a utilização racional e produtiva da terra e a distribuição equitativa de recursos<sup>1</sup>.

A propriedade é considerada o núcleo central dos direitos reais, servindo de base para o surgimento de outros direitos essenciais, como o direito à moradia, condição mínima para a existência humana e expressão direta da dignidade da pessoa.

Assim leciona Maués (2022) acerca do direito à moradia:

Este é visto como uma condição mínima para a existência humana, sublinhando a importância da propriedade na garantia de uma vida digna. Em uma sociedade capitalista, como a predominante na maioria do planeta Terra, possuir bens, especialmente imóveis, confere dignidade, prestígio e uma melhor qualidade de vida.

Rezende e Freitas (2020) destacam que “a diversidade de concepções sobre propriedade só pode ser compreendida através de uma análise histórica, considerando sua evolução ao longo do tempo e sua adaptação aos diferentes contextos políticos e sociais”.

Historicamente, após a Revolução Francesa, a propriedade foi alçada ao status de direito inviolável e sagrado. Este conceito foi permeado por uma forte carga de religiosi-

<sup>1</sup> O Código Civil brasileiro, por exemplo, estabelece que o exercício da propriedade deve respeitar suas finalidades econômicas, sociais e ambientais (Rezende; Freitas, 2020).

dade cristã e patrimonialismo, refletidos nas codificações do século XIX<sup>2</sup>. Este contexto legal permitia que o proprietário usufruísse de seus bens conforme sua livre vontade, sem muitas restrições. Contudo, a coexistência de latifúndios cada vez mais modernos e mini-fúndios continuamente oprimidos fez com que esse direito sagrado perdesse seu caráter absolutista. Assim, começou a ser modificado para atender aos desejos da coletividade (Barbosa; Pamplona Filho, 2010).

No Brasil, o processo foi semelhante. Antes da Constituição de 1988, apenas diplomas legislativos esparsos buscavam relativizar a concepção individualista. Dentre eles, há de se mencionar o Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504/1964), marco normativo que introduziu a ideia de função social vinculada ao aproveitamento racional e adequado do solo e ao atendimento das necessidades sociais, ainda que limitada por entraves políticos e econômicos<sup>3</sup>.

Posteriormente, a Lei da Política Agrícola (Lei n.º 8.171/1991) ampliou essa concepção ao integrar objetivos de sustentabilidade ambiental e de equilíbrio no desenvolvimento rural, sem, contudo, promover avanços significativos na prática<sup>4</sup>.

Somente com o advento da Constituição Federal de 1988, denominada “Constituição Cidadã”, a função social da propriedade assumiu posição de destaque no ordenamento jurídico brasileiro. A Carta Magna, inspirada por um viés pragmático de estímulo à utilização de terras improdutivas, limitou o direito de propriedade, subordinando-o ao interesse coletivo.

Nesse contexto, o constituinte estabeleceu, no art. 184 da Constituição, que a União deve promover a desapropriação, por interesse social, dos imóveis rurais que não atendam à sua função social, isto é, que não promovam o uso racional da terra, a preservação

ambiental e o aproveitamento adequado dos recursos naturais.

O termo função opõe-se a estrutura, servindo para mostrar a maneira de operacionalizarmos um direito ou um instituto, demonstrando seus caracteres particulares e notórios. No momento em que a ordem jurídica reconhece que o exercício dos poderes do proprietário não deveria ser protegido apenas para a satisfação de seu interesse, a função da propriedade passa a ser social (Bulos, 1995, p. 337).

Esse caráter funcional permitiu harmonizar o direito de propriedade com a concepção social contemporânea, impondo não apenas faculdades, mas também obrigações e limitações ao proprietário. Além das obrigações positivas — como tornar a propriedade economicamente viável e produtiva — a função social também compreende condutas negativas, como a proibição de causar danos ao meio ambiente.

Queremos entender a função social da cidadade e da propriedade como possuindo uma essencial significação pública, que pretende trazer ao direito privado algo entendido como sendo exclusivo do direito público: o condicionamento do poder a uma finalidade comunitária. Não se trata de extinguir a propriedade privada, mas de vinculá-la a interesses outros que não os exclusivos do proprietário (Leal, 1998, p. 120).

Segundo a Constituição, o cumprimento da função social da propriedade rural requer a observância de três dimensões: econômica, ambiental e social.

Conforme Torres (2010), a primeira dimensão da função social, a econômica, está intimamente ligada à produtividade, promovendo uma exploração eficiente que contribui direta ou indiretamente para o crescimento e o desenvolvimento econômico regional. Isso inclui a geração de renda para proprietários, empregados, pagamento de impostos para os governos locais, entre outros.

2 Inclusive, O Código Civil Brasileiro de 1916 consagrava uma noção quase absoluta de domínio, em que o proprietário detinha amplo poder de uso, fruição e disposição, com poucas limitações impostas pelo interesse coletivo. À época, prevalecia a influência liberal-individualista do século XIX, marcada pelo Código Napoleônico (1804), em que a propriedade era concebida como “direito inviolável e sagrado”.

3 Embora considerado marco normativo da função social, o Estatuto da Terra foi promulgado em pleno regime militar, e sua aplicação prática foi bastante limitada. Autores como José de Souza Martins criticam a distância entre a legislação e a realidade fundiária brasileira, especialmente em face da resistência política das elites agrárias.

4 Essa lei buscou harmonizar interesses econômicos e sociais, mas é considerada tímida em termos de efetividade da reforma agrária. Parte da doutrina sustenta que, apesar de inovar ao incorporar elementos de sustentabilidade, permaneceu sem mecanismos concretos de implementação.

A segunda dimensão, a ambiental, refere-se ao cumprimento das normas de preservação e à exploração sustentável dos recursos naturais, sobretudo dos não renováveis. Como explica Maniglia (2013), a atividade produtiva deve respeitar as limitações naturais, de modo a evitar danos às futuras gerações e o esgotamento dos recursos ambientais. Nesse sentido, a Lei nº 8.629/1993 (Lei da Reforma Agrária), em seu art. 9º, § 3º, estabelece que a conservação do meio ambiente está condicionada à preservação das características próprias do meio natural e à qualidade dos recursos ambientais, garantindo o equilíbrio ecológico e a saúde das propriedades e das comunidades vizinhas.

Por fim, a terceira dimensão, a social, exige que o proprietário ou possuidor cumpra rigorosamente as normas trabalhistas e previdenciárias, assegurando condições dignas de trabalho e promovendo o bem-estar coletivo. Para Maués (2022), esse aspecto é indispensável para a construção da harmonia social e para a realização da justiça no campo.

Como sintetiza Maniglia (2013), a funcionalidade constitucional da propriedade rural tem como objetivo direcioná-la aos fins para os quais se destina: produção de alimentos, geração de riqueza, habitação, trabalho e bem-estar. Dessa forma, não se estabelece uma oposição entre interesses individuais e coletivos; ao contrário, ambos podem ser plenamente compatibilizados dentro da concepção contemporânea de função social.

Portanto, nota-se que a função social da propriedade rural não se limita a um conceito jurídico estático, mas expressa um princípio de integridade administrativa.

**Nesse sentido, a aplicação da função social insere-se no campo da governança pública<sup>5</sup>, pois exige mecanismos de transparência, eficiência e responsabilidade na destinação da terra. Assim, a política agrária deixa de ser apenas uma diretriz constitucional abstrata e converte-se em**

**manifestação concreta do Direito Administrativo contemporâneo.**

A Constituição Federal atribui à União e aos órgãos agrários o dever de fiscalizar e promover a reforma agrária. Entretanto, a experiência brasileira demonstra que, muitas vezes, há omissão, morosidade ou resistência política na implementação dessas medidas, o que compromete a efetividade do comando constitucional.

A partir desse cenário, emerge o papel central do Ministério Público como agente de concretização desses direitos metaindividual, atuando não apenas como fiscal da lei, mas como protagonista na indução e defesa da função social da terra.

### **3. O PROTAGONISMO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DA FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA**

Nos termos do art. 127 da Constituição Federal, o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Essa previsão lhe confere autonomia funcional e independência institucional, indispensáveis ao exercício de sua missão constitucional.

Nesse contexto, o art. 129, inciso III, da Constituição da República, estabelece expressamente que constitui função institucional do Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

**A função social da terra, ao conjugar aspectos econômicos, sociais e ambientais, constitui bem jurídico de natureza metaindividual, cuja tutela transcende o âmbito privado e passa a integrar o campo de defesa institucional do Ministério Público.**

A inobservância dessa função representa violação não apenas ao direito de proprieda-

<sup>5</sup> A noção de governança envolve a articulação entre transparência, eficiência e participação social. No campo da reforma agrária, isso significa a existência de cadastros públicos acessíveis, critérios objetivos para aferição da produtividade e mecanismos de controle externo, nos quais o Ministério Público assume papel de relevo.

de, mas também a princípios fundamentais da República, como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), o valor social do trabalho (art. 1º, IV, CF) e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, CF).

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem consolidado o entendimento de que a intervenção do Ministério Público nas ações de desapropriação para fins de reforma agrária é obrigatória, indisponível e inderrogável, porquanto presente o interesse público primário no feito. A ausência dessa participação enseja nulidade processual, conforme o seguinte precedente:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DECLARATÓRIA. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ART. 18, § 2º, DA LC 76/93. NULIDADE. PRECEDENTES.

**1. O Superior Tribunal de Justiça entende que a intervenção do Ministério Público nas Ações de Desapropriação de Imóvel Rural para fins de Reforma Agrária é obrigatória, indisponível e inderrogável, porquanto presente o interesse público.** Assim, a falta de intimação do MP para atuar no feito como fiscal da lei é vício que contamina todos os atos decisórios a partir do momento processual em que deveria se manifestar. Precedentes: REsp 932.731/BA, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 31.8. 2009; REsp 1.061.852/PR, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 28.9.2009; e REsp 1.249.358/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28.6.2013.

3. Recurso Especial provido.

STJ – REsp: 1681249 SP 2016/0170618-1, Relator.: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 05/09/2017, T2 – SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 13.9.2017. (Grifo nosso).

Dessa forma, o protagonismo do Ministério Público na defesa da função social da propriedade rural decorre de sua própria natureza constitucional e de seu compromisso com a efetividade dos direitos fundamentais. Por meio da ação civil pública e de mecanismos de tutela coletiva, o *Parquet* exerce papel decisivo na promoção da justiça social no

campo, no combate à concentração fundiária e na fiscalização da destinação produtiva e ambientalmente sustentável das terras rurais.

Nessa linha, o promotor de Justiça Marcelo Goulart (MPSP) ressalta que a efetivação da função social da terra depende da interação entre mobilização social e atuação institucional, evidenciando a importância da ação coordenada entre movimentos sociais e o Ministério Público. Relata, como exemplo, o caso da Fazenda da Barra, em que, diante do descumprimento da função social da propriedade e de danos ambientais recorrentes, o Ministério Público promoveu medidas investigativas e judiciais que resultaram no reconhecimento da improdutividade do imóvel e na improcedência da ação possessória ajuizada pelos proprietários, restabelecendo a destinação constitucional da terra.

Goulart observa, ainda, que a ausência de políticas públicas proativas de reforma agrária é um dos principais entraves à concretização do princípio da função social da propriedade. Desde a Constituição de 1946, segundo o autor, poucos governos implementaram políticas estruturantes de redistribuição de terras, prevalecendo ações meramente reativas às pressões dos movimentos sociais. Tal omissão, afirma, revela “a timidez estatal diante de um dever constitucional de natureza vinculante”.

Nesse sentido, Goulart conclui:

Só reverteremos esse quadro de inação se houver, além da pressão social, a vontade política das instituições da República em concretizar a vontade geral estabelecida na Constituição Cidadã. **No caso de omissão ou acentuada timidez dos governos em realizar a reforma agrária – que, repito, é política pública estratégica, obrigatória e vinculante –, caberá a efetivação dessa política pelo sistema de Justiça, espaço que a Constituição e as leis democratizantes também reservaram para o controle social das políticas públicas.** Nesse sentido, é por demais relevante o papel do Ministério Público. (Grifo nosso)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Marcelo Goulart em entrevista a Filipe Augusto Peres (Peres, 2023).

Em outras palavras, no caso de situações de omissão ou resistência governamental, compete ao sistema de Justiça, especialmente ao Ministério Público, promover o controle social das políticas públicas, assegurando o cumprimento do mandamento constitucional de democratização do acesso à terra.

A atuação do Ministério Público na defesa da função social da propriedade rural não se limita ao papel fiscalizador, mas se projeta como instrumento de concretização das políticas públicas agrárias, encontrando na ação civil pública seu principal meio de efetivação.

#### 4. AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO INSTRUMENTO ADMINISTRATIVO JUDICIAL DE FOMENTO

Destinadas à tutela de direitos e interesses transindividuais, isto é, de titularidade indeterminada e pertencentes a grupos, categorias ou classes de pessoas, as ações civis públicas caracterizam-se por terem como legitimados ativos substitutos processuais, como o Ministério Público, as pessoas jurídicas de direito público e as entidades ou associações civis que possuam, entre suas finalidades institucionais, a defesa de bens e valores juridicamente protegidos.

Prevista na Lei n.º 7.347/1985, a ação civil pública consolidou-se como um dos mais relevantes instrumentos de tutela coletiva do ordenamento jurídico brasileiro. Originalmente concebida para a defesa do meio ambiente e de outros interesses difusos, seu campo de incidência foi posteriormente ampliado para abranger a proteção do patrimônio público e social, da probidade administrativa, do patrimônio cultural e de outros interesses de relevância coletiva, entre os quais se insere a função social da propriedade.

Sua natureza jurídica é híbrida: ao mesmo tempo em que busca a reparação de danos ou a prevenção de lesões, também atua como

mechanismo de controle da atividade administrativa, fiscalizando os atos do Poder Público e o cumprimento da legislação vigente.

A ação civil pública representa, portanto, uma expressão concreta do princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CF/88), permitindo o controle judicial de políticas públicas e atos administrativos que ameacem ou violem direitos fundamentais, individuais ou metaindividuais, assegurando acesso à ordem jurídica justa e efetiva<sup>7</sup>.

Nessa linha, João Batista de Almeida sustenta que deve ser admitido o uso da ação civil pública para a implementação de políticas públicas, sob pena de o administrador público ficar livre para descumprir normas constitucionais e legais, inclusive orçamentárias, sem poder ser compelido judicialmente ao cumprimento de suas obrigações.

Não prestigiar a tese que admite o uso da ação civil pública quando o pedido é a implementação de políticas públicas, pois, do contrário, o administrador ficaria totalmente livre para descumprir normas constitucionais e dispositivos legais, inclusive orçamentários, sem poder ser compelido na via judicial ao respectivo cumprimento (Almeida, 2009).

Conforme pondera o referido autor, política pública e interesse público não se confundem necessariamente. Ainda que o constituinte tenha estabelecido como objetivos fundamentais da República a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais, nem toda política governamental voltada à função social da propriedade rural (art. 186) e à política agrícola (art. 187) atende, de fato, a esse propósito. É preciso verificar se tais medidas realmente promovem justiça social e fixação do homem no campo, de modo a reduzir o êxodo rural e a superpopulação urbana<sup>8</sup>.

Entre os princípios que norteiam o processo coletivo, destaca-se o ativismo judicial, expressão de uma postura proativa do juiz vol-

7 Trata-se de concretização do princípio da “jurisdicionalidade do Estado de Direito”, conforme leciona Canotilho, para quem o controle jurisdicional das políticas é instrumento de equilíbrio entre os poderes.

8 Essa distinção entre “política pública” e “interesse público” é central para a crítica pós-positivista, conforme José Joaquim Gomes Canotilho, que adverte que nem toda ação governamental atende ao conteúdo axiológico da Constituição.

tada à efetividade dos direitos fundamentais e ao acesso a uma ordem jurídica justa. Diante da autoaplicabilidade das normas de direitos fundamentais, impõe-se ao magistrado o dever-poder de atuação incisiva, especialmente em processos que envolvem direitos coletivos e interesse público primário.

Nesse sentido, ganha relevo o controle judicial de políticas públicas, instrumento pelo qual o Poder Judiciário tem reconhecido a possibilidade de determinar o cumprimento de políticas constitucionais e legais diante da inércia do Executivo, assegurando a concretização de direitos fundamentais de segunda e terceira dimensões — muitos deles tuteláveis por meio da ação civil pública.

Conforme ensina Nagibe de Melo Coelho Neto:

A proteção desses direitos, contudo, não implica invasão da competência dos Poderes Executivo e Legislativo. Trata-se de uma nova nuance da atuação do Poder Judiciário, determinada, em larga medida, pelo pós-positivismo, que impôs a força normativa da Constituição e a máxima efetividade dos direitos fundamentais, sejam eles individuais, coletivos ou difusos, de primeira, segunda ou terceira dimensões. (Coelho Neto, 2009, p.97).

Assim, ao intervir na implementação de políticas públicas, o Poder Judiciário deve avaliar, com base em fundamentos jurídicos, se a atuação estatal observa os direitos fundamentais e respeita a discricionariedade administrativa, intervindo apenas quando houver violação ou omissão constitucional, e estabelecendo objetivos mínimos a serem alcançados pela Administração.

A intervenção judicial decorre, portanto, da omissão ou da crise institucional dos demais Poderes, especialmente quando estes se mostram inertes na efetivação dos direitos constitucionais<sup>9</sup>. Nessa linha, Luís Roberto

Barroso (2009, p. 346) adverte com prudência: “o ativismo judicial, até aqui, tem sido parte da solução, e não do problema. Mas ele é um antibiótico poderoso, cujo uso deve ser eventual e controlado”.

Cumpre lembrar que à Administração Pública incumbe a primazia do interesse público sobre o privado. Por essa razão, deve promover políticas voltadas à efetivação da função social da propriedade, especialmente por meio da reforma agrária, instrumento essencial à democratização do acesso à terra e à redução da concentração fundiária.

Contudo, o que se observa na prática é uma mitigação das políticas públicas voltadas à implementação efetiva da reforma agrária, diante da resistência histórica das elites econômicas. No campo da reforma agrária, a elite dominante se empenhou em criar obstáculos e artifícios normativos que dificultaram tanto sua aplicação direta quanto a formulação posterior de leis civis que viabilizassem sua execução literal<sup>10</sup>.

**Dessa forma, a ação civil pública revela-se um verdadeiro instrumento de fomento e efetivação de políticas públicas, especialmente voltadas à implementação da reforma agrária, garantindo o cumprimento da legislação e a observância dos preceitos constitucionais que consagram a função social da propriedade.**

Sob o ponto de vista procedural, a ação civil pública permite ao Ministério Públíco requerer a realização de perícias agronômicas, ambientais e fundiárias, pleitear medidas liminares e postular obrigações de fazer e não fazer dirigidas aos proprietários rurais, visando restabelecer a destinação constitucional da terra. Essa atuação pode se manifestar tanto na proteção ambiental do imóvel rural quanto na declaração de sua improdutivida-

9 Essa omissão estatal pode configurar “inconstitucionalidade por omissão”, hipótese em que o Judiciário pode determinar providências concretas, conforme previsto no art. 103, §2º, da CF/88.

10 Essa resistência foi historicamente apontada por Celso Furtado e Darcy Ribeiro, que analisaram a concentração fundiária como causa estrutural de desigualdade no Brasil.

de e consequente revisão administrativa junto ao INCRA, conforme o art. 9º da Lei Complementar n.º 76/1993<sup>11</sup>.

A ação civil pública não substitui a atuação administrativa do INCRA ou de outros órgãos agrários, mas a complementa e impulsiona, exercendo função de controle social das políticas públicas e de concretização judicial dos direitos fundamentais<sup>12</sup>. **Quando há inércia ou insuficiência das medidas estatais, a provação jurisdicional pelo Ministério Público torna-se mecanismo legítimo de efetivação da justiça agrária e da cidadania rural, conferindo concretude ao princípio da supremacia do interesse público e a função social da propriedade.**

A utilização da ação civil pública em matéria agrária deve, todavia, observar o princípio da subsidiariedade, de modo a evitar que o Poder Judiciário substitua integralmente a atuação do Executivo. Entretanto, diante de omissão grave ou reiterada, a intervenção ministerial deixa de ser mera faculdade e passa a constituir dever institucional, em razão da obrigação constitucional de tutela da ordem jurídica e da defesa dos direitos fundamentais de caráter coletivo.

A consolidação da ação civil pública como instrumento de efetivação da função social da terra evidencia a necessária interação entre o Direito, a política e a administração pública. A atuação do Ministério Público, ao promover a justiça fundiária e assegurar a concretização dos direitos fundamentais de caráter coletivo, revela um novo paradigma de gestão pública comprometido com a eficiência, a transparência e a inclusão social.

## 5. DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO MODERNO: ACCOUNTABILITY INSTITUCIONAL

A consolidação da ação civil pública como instrumento de efetivação da função social da

terra evidencia a necessária interação entre o Direito, a política e a administração pública. A atuação do Ministério Público, ao promover a justiça fundiária e assegurar a concretização dos direitos fundamentais de caráter coletivo, revela um novo paradigma de gestão pública comprometido com a eficiência, a transparência e a inclusão social.

É sob essa perspectiva que se insere o debate acerca dos desafios e perspectivas do Direito Administrativo moderno, ramo que se reinventa diante das exigências constitucionais de eficiência, moralidade e efetividade das políticas públicas, buscando conciliar o princípio da legalidade com os valores da justiça social e da supremacia do interesse público.

O Direito Administrativo contemporâneo vive um processo de profunda transformação teórica e prática, impulsionado pela constitucionalização do ordenamento jurídico e pela crescente exigência de eficiência, transparência e participação social na gestão pública. Essa reconfiguração reflete o deslocamento do paradigma burocrático clássico — centrado na legalidade estrita e na supremacia formal da Administração — para um modelo gerencial e democrático, voltado à concretização dos direitos fundamentais e à efetividade das políticas públicas.

Historicamente, o Direito Administrativo brasileiro foi estruturado sob forte influência do modelo francês, concebido como instrumento de controle e limitação do poder estatal, voltado à preservação da legalidade e da hierarquia normativa. Todavia, a Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova ordem jurídico-administrativa, pautada na supremacia dos princípios constitucionais — especialmente os da moralidade, eficiência, publicidade e probidade — e na integração entre o direito e os valores ético-sociais.

A partir dessa nova matriz constitucional, a função administrativa passou a ser compreendi-

11 A Lei Complementar n.º 76/1993 regulamenta o procedimento judicial da desapropriação para fins de reforma agrária, complementando a atuação administrativa do INCRA.

12 Nesse sentido, a ACP atua como instrumento de *accountability* institucional e de controle judicial das omissões administrativas.

da como atividade-fim do Estado voltada à realização dos direitos fundamentais, impondo ao gestor público não apenas o dever de agir conforme a lei, mas também o dever de agir para dar efetividade à Constituição. Essa mudança representa uma inflexão axiológica do Direito Administrativo: a legalidade deixa de ser um fim em si mesma e passa a constituir instrumento de concretização de valores constitucionais.

Nesse contexto, um dos principais desafios do Direito Administrativo moderno é o equilíbrio entre a autonomia administrativa e o controle jurisdicional das políticas públicas. A crescente judicialização das relações entre Estado e sociedade — especialmente nas áreas de saúde, educação, meio ambiente e reforma agrária — evidencia a tensão entre discricionariedade administrativa e exigência de resultados concretos.

O Poder Judiciário, ao intervir para corrigir omissões ou abusos, é por vezes acusado de extrapolar suas funções; todavia, tais intervenções, quando pautadas na legalidade constitucional, representam a materialização do princípio da inafastabilidade da jurisdição e da máxima efetividade dos direitos sociais.

**APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – BAIRROS DESPROVIDOS DE PAVIMENTAÇÃO E ABERTURA DE RUAS, DE DRENAGEM PLUVIAL E COLETA DE LIXO – PROJETOS E EXECUÇÃO DAS OBRAS RESPECTIVAS – COMPETÊNCIA MUNICIPAL – OMISSÃO VERIFICADA – VIOLAÇÃO A PRECEITOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS – INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO – POSSIBILIDADE – CONDENAÇÃO CABÍVEL – PRAZO PARA CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES – RAZOABILIDADE.**

A intervenção do Poder Judiciário na formulação e execução de políticas públicas relacionadas a garantias constitucionais e preceitos legais é possível quando evidente a omissão do Poder Municipal, na medida em que a discricionariedade assegurada à Administração Pública não se presta a embasar omissões e negligências administrativas no trato do interesse público (...)

## 2. A intervenção do Poder Judiciário na

**escolha dos governantes em suas políticas públicas somente se justifica ante a omissão ou ao descaso em implementar e proteger direitos fundamentais garantidos constitucionalmente aos cidadãos.**  
(...)

TJMG – Apelação Cível: 50024555620208130245, Relator.: Des. (a) Arnaldo Maciel, Data de Julgamento: 18/02/2025, Câmaras Cíveis / 7ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 10.3.2025. (Grifo nosso).

O Supremo Tribunal Federal adota entendimento convergente, reconhecendo que o Poder Judiciário pode determinar a implementação de políticas públicas em situações excepcionais, sem que isso configure violação ao princípio da separação dos Poderes, quando constatada a omissão estatal na garantia de direitos fundamentais:

**AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 03.04.2024. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E À MORADIA. REASSENTAMENTO DE FAMÍLIAS. OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO ÁREAS DE RISCO. FISCALIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE. DETERMINAÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS. OMISSÃO (...)**

**2. É firme o entendimento deste Tribunal de que o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar, em situações excepcionais, a implementação de políticas públicas nas questões relativas ao direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à moradia.**

(...)

STF – ARE: 1443185 RS, Relator.: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 20/05/2024, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-05-2024 PUBLIC 28-05-2024. (Grifo nosso).

Outro desafio crucial consiste na superação da cultura patrimonialista e clientelista que ainda permeia práticas administrativas em diversos níveis da federação. O fortalecimento da governança pública, alicerçada na *accoun-*

*tability* institucional<sup>13</sup> horizontal<sup>14</sup>, na transparência e na participação popular, é condição indispensável para a consolidação de um Estado Democrático de Direito que promova justiça social e eficiência administrativa.

O desenho da Administração Pública brasileira na atualidade ainda é tributário de um modelo administrativo de considerada feição patrimonialista, ainda distante de algumas das promessas constitucionais de um efetivo Estado social e democrático de direito. Um modelo de alma predatória, não suficientemente preocupado em implementar políticas públicas alinhadas e integradas a partir de uma efetiva agenda de gestão participativa. (Cristóvam e Bergamini, 2021).

Em síntese, o Direito Administrativo moderno tem diante de si a tarefa de equilibrar eficiência e garantias fundamentais, superando a visão formalista e consolidando uma cultura institucional de responsabilidade pública. Seu futuro reside na consolidação de uma administração pública constitucional, que une técnica e ética, legalidade e legitimidade, autoridade e participação cidadã.

**Nessa realidade, o Ministério Público assume papel estratégico como parceiro institucional da governança democrática, atuando como indutor de políticas públicas, promotor da integridade administrativa e garantidor da transparência e da *accountability* no exercício da função pública.**

## 6. CONCLUSÃO

A função social da propriedade rural deixou de constituir mera diretriz programática para assumir caráter normativo vinculante, tornando-se requisito essencial à proteção constitucional do direito de propriedade. Conforme a Constituição Federal de 1988, o cumprimento dessa função pressupõe a observância de dimensões econômicas, sociais e ambientais, de modo a compatibilizar a produtividade da terra com a preservação ecoló-

gica e a dignidade do trabalho humano. A propriedade, portanto, não mais se comprehende como direito absoluto, mas como instrumento de justiça social voltado à concretização do interesse coletivo.

Apesar da densidade normativa do tema, persiste um descompasso entre o texto constitucional e sua efetivação prática. A política de reforma agrária no Brasil enfrenta entraves históricos, como a omissão administrativa, a morosidade procedural e a resistência política de setores econômicos privilegiados. Esse quadro compromete a concretização da função social da terra e revela a necessidade de o Estado controlar e induzir políticas públicas capazes de promover o desenvolvimento rural sustentável e inclusivo.

Nesse cenário, a ação civil pública consolida-se como instrumento de governança e integridade administrativa, apto a compelir o Poder Público a agir e corrigir inéncias institucionais. Quando manejada pelo Ministério Público, adquire relevância singular, pois alia a legitimidade constitucional da instituição (arts. 127 e 129, III, da CF) à sua missão de defesa da ordem jurídica e dos direitos fundamentais coletivos. O Ministério Público, assim, não atua apenas como fiscal da lei, mas como agente de transformação social, promovendo a efetividade da reforma agrária e assegurando a prevalência do interesse público sobre o uso individualista da terra.

Conclui-se que a ação civil pública, utilizada sob os princípios da legalidade, proporcionalidade e subsidiariedade, constitui instrumento legítimo e eficaz de implementação da função social da propriedade rural. Permite ao Poder Judiciário e ao Ministério Público controlar a atividade administrativa sem substituir o papel do Executivo. Sua finalidade é garantir a execução de deveres constitucionais vinculantes e a concretização de direitos fundamentais.

13 A *accountability* representa o dever do agente público de prestar contas de sua atuação com transparência, responsabilidade e legitimidade, submetendo-se de forma contínua a mecanismos de controle administrativo, político e social. Nesse contexto, o Ministério Público exerce papel estratégico como indutor de políticas públicas e garantidor da integridade administrativa, fortalecendo a governança democrática e a efetividade dos princípios republicanos da moralidade e da transparência.

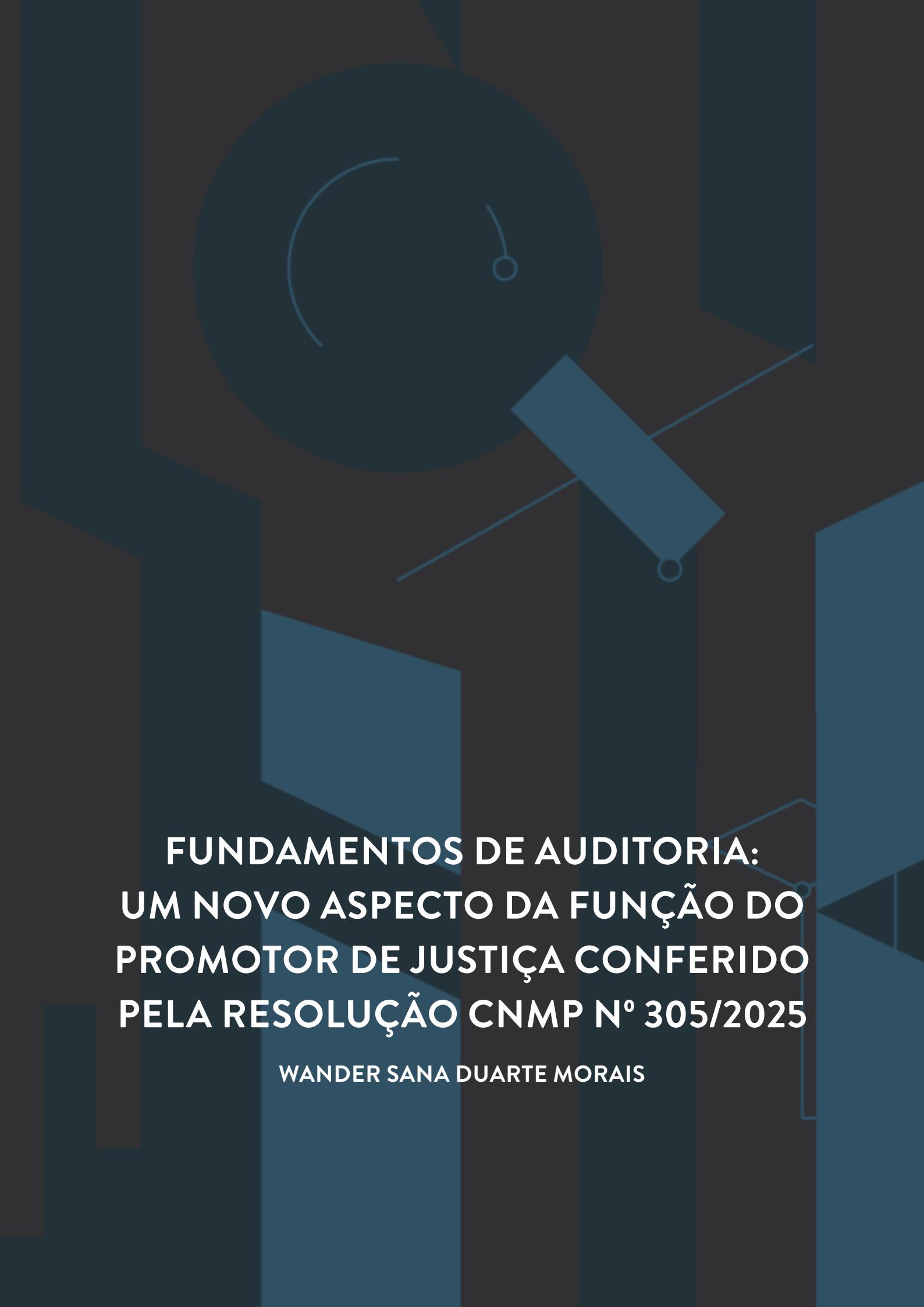
14 Aliás, a noção de *accountability* abrange tanto a responsabilidade horizontal (entre órgãos estatais) quanto a vertical (em relação à sociedade civil), constituindo pilar da governança pública.

Assim, a ação civil pública, manejada pelo Ministério Público, configura mecanismo efetivo de governança agrária, capaz de induzir o Estado a superar omissões históricas e efetivar a função social da terra. Sua legitimidade decorre do dever constitucional de proteção aos direitos difusos e coletivos, e sua eficácia depende do uso responsável e cooperativo, em harmonia com os demais Poderes.

Por fim, a efetividade da função social da propriedade rural exige um modelo de administração pública constitucional, no qual técnica e ética, legalidade e legitimidade, autoridade e participação social caminhem juntas. Somente a partir dessa integração será possível consolidar um Estado democrático comprometido com a justiça social, a sustentabilidade ambiental e a dignidade da pessoa humana no campo.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, João Batista de. *Ação civil pública e ação popular: instrumentos de tutela dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- BARBOSA, Rui; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Curso de direitos reais*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BULOS, Uadi Lammégo. *Constituição Federal anotada*. São Paulo.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 30 nov. 1964.
- BRASIL. Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 25 jul. 1985.
- BRASIL. Lei n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a Política Agrícola. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 18 jan. 1991.
- BRASIL. Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 26 fev. 1993.
- BRASIL. Lei Complementar n.º 76, de 6 de julho de 1993. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 07 jul. 1993.
- COELHO NETO, Nagibe de Melo. *Ação civil pública: aspectos materiais e processuais*. São Paulo: Atlas.
- CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; BERGAMINI, José Carlos Loitey. A centralidade da noção de *accountability* como instrumento de concretização do modelo de Administração Pública sustentável. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 87-108, abr./jun. 2021. DOI: 10.21056/acc.v21i84.1372.
- GOULART, Marcelo. Função social da terra e atuação do Ministério Público. Entrevista concedida a Filipe Augusto Peres. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), 10 jun. 2023. Disponível em: <https://mst.org.br/2023/06/10/a-democracia-politica-economica-e-social-nao-combina-com-concentracao-fundiaria/>. Acesso em: 18 out. 2025.
- JELINEK, Karl. *A propriedade e sua função social: fundamentos teóricos e implicações jurídicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- LEAL, Rogério Gesta. *Função social da cidade e da propriedade: do direito urbanístico ao direito à cidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.
- MANIGLIA, Eliane Cristina Pinto. *Função social da propriedade e reforma agrária: entre o direito e a política*. São Paulo: Atlas, 2013.
- MAUÉS, Antônio Moreira. *Direitos fundamentais e propriedade: repensando a função social*. Belém, 2022.
- REZENDE, Ricardo Antônio de; FREITAS, Carlos Augusto de. *A função social da propriedade rural: aspectos constitucionais e agrários*. Belo Horizonte.
- TORRES, Ricardo Lobo. *O direito de propriedade e sua função social*. Rio de Janeiro.
- STJ – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.681.249/SP. Rel. Min. Herman Benjamin. Segunda Turma. Julg. 05 set. 2017. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 13 set. 2017.
- STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.443.185/RS. Rel. Min. Edson Fachin. Segunda Turma. Julg. 20 maio 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 28 maio 2024.
- TJMG – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Apelação Cível nº 5002455-56.2020.8.13.0245. Rel. Des. Arnaldo Maciel. 7ª Câmara Cível. Julg. 18 fev. 2025. Public. 10 mar. 2025.



# **FUNDAMENTOS DE AUDITORIA: UM NOVO ASPECTO DA FUNÇÃO DO PROMOTOR DE JUSTIÇA CONFERIDO PELA RESOLUÇÃO CNMP Nº 305/2025**

**WANDER SANA DUARTE MORAIS**

# **FUNDAMENTOS DE AUDITORIA: UM NOVO ASPECTO DA FUNÇÃO DO PROMOTOR DE JUSTIÇA CONFERIDO PELA RESOLUÇÃO CNMP Nº 305/2025**

**WANDER SANA DUARTE MORAIS**  
SERVIDOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

## **1. INTRODUÇÃO**

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) instituiu, em 2025, as diretrizes para a implementação de Programa de Integridade nas unidades do Ministério Público (MP) brasileiro e para a atuação dos membros como incentivadores da implantação do referido programa nos demais órgãos da administração pública. Trata-se de atuação que tem estreita consonância com atribuições dos Tribunais de Contas (órgãos de controle externo) e das Controladorias-Gerais dos entes da federação e/ou das Auditorias Internas (órgãos centrais de controle interno) no setor público.

As referidas diretrizes e as respectivas medidas a serem observadas pelo MP e por seus membros foram normatizadas pela Resolução CNMP nº 305, de 11 de fevereiro de 2025. Para sustentar o entendimento de que há estreita relação entre essas medidas e as atribuições de outros órgãos de controle (controle externo, exercido pelos Tribunais de Contas, e controle interno, que é conferido às Controladorias-Gerais e/ou às Auditorias Internas), serão abordados, principalmente, o conceito legal de Programa de Integridade; alguns itens da própria Resolução 305; o conceito normativo de Auditoria Operacional; e as atribuições dos Tribunais de Contas – em especial, o do Estado de Minas Gerais – e dos órgãos centrais de controle interno.

## **2. A RESOLUÇÃO CNMP Nº 305/2025 E O PROGRAMA DE INTEGRIDADE**

A Resolução CNMP nº 305/2025 tem como principal objetivo a atuação preventiva do Ministério Público na defesa da administração pública contra as práticas de atos de improbidade administrativa, sem prejuízo de qualquer atuação necessária de caráter repressivo – judicial ou extrajudicial –, mas sempre comprometida com a resolutividade.

Na verdade, as diretrizes de que trata a resolução em referência complementam as recomendações da Corregedoria Nacional (CN) do CNMP constantes na Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 06, de 12 de dezembro de 2023. Esse instrumento de caráter geral recomenda a implementação de Programa de Integridade nas unidades do Ministério Público brasileiro e, também, o fomento, pelos membros do Ministério Público, da implantação do referido programa nos demais órgãos e entidades da administração pública. Consequentemente, veio a Resolução CNMP nº 305/2025 instituir as diretrizes para a atuação dos membros e para o desenvolvimento de políticas pelas unidades do MP brasileiro na construção da cultura da integridade no setor público.

Na motivação da edição da referida resolução, constata-se, inequivocamente, que o direito a uma administração pública proba, transparente e eficiente é direito difuso do cidadão a ser tutelado pelo Ministério Público. Portanto, não é novidade a atuação do MP na defesa da probidade administrativa. O novo as-

pecto conferido pela Resolução nº 305/2025 é o modelo preventivo, por meio do fomento da implementação de Programa de Integridade.

Prevenir, desde que as ações sejam adequadas e efetivamente implementadas, talvez seja a melhor medida de defesa de qualquer objeto. Ainda não há um modelo de extermínio de atos de improbidade administrativa, mas espera-se que, com os mecanismos de prevenção em pleno funcionamento, a probabilidade de ocorrências de fraudes, de desvios e até mesmo de erros seja significativamente reduzida.

De acordo com a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e o Decreto Federal nº 11.129/2022 (decreto que regulamenta essa lei), Programa de Integridade consiste no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com o objetivo de prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública e fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional.

Nota-se que, no conceito legal de Programa de Integridade, a atividade de auditoria consta como fundamental, pois é por meio dela que se certifica que um sistema de controle interno, no qual se inclui o Programa de Integridade, é adequado, eficiente, efetivo e eficaz.

Retornando à Resolução CNMP nº 305/2025, ela se encontra estruturada da seguinte forma, sinteticamente:

- Artigo 1º - Propósito da resolução, mesmo texto apresentado no preâmbulo, que é instituir diretrizes a serem observadas pelas unidades do MP brasileiro e pelos seus membros, para a adoção de medidas preventivas em prol da defesa da probidade administrativa, em especial, o incentivo à implantação de Programas de Integridade perante os órgãos da administração pública;

- Artigo 2º - Objetivos a serem alcançados (resumidamente, espera-se fortalecer os mecanismos de promoção da cultura da in-

tegridade e proteger os objetivos dos órgãos e entidades da administração pública contra erros, fraudes e quaisquer tipos de desvios);

- Artigo 3º - Pilares do Programa de Integridade: comprometimento da alta administração, código de ética e de conduta, capacitação e treinamento, comunicação, gestão de riscos, controles internos, instância interna responsável pela implementação e monitoramento contínuo, canal de denúncia, investigação, medidas disciplinares;

- Artigos 4º ao 6º - Diagnóstico inicial (levantamento das informações e das evidências), um modelo para a atuação do membro do MP;

- Artigos 7º ao 9º - Negociação entre o membro do MP e os agentes públicos, após o diagnóstico, das medidas a serem implementadas para o adequado e efetivo funcionamento do Programa de Integridade;

- Artigos 10 ao 16 – Disposições finais, com destaque para a atuação das unidades administrativas dos MPs e dos Centros de Apoio Operacionais no auxílio aos órgãos de execução e, inclusive, no fomento da interlocução com outros órgãos de controle para o cumprimento da resolução.

Consta dos artigos 4º ao 8º que o membro do MP deverá verificar se há Programa de Integridade nos órgãos da administração pública, mas não apenas isso, deverá, também, constatar se o programa é adequado e efetivo. E, como já relatado, é por meio de atividade de auditoria que se certifica a adequação e a efetividade de Programa de Integridade, que tem o propósito de fortalecer os sistemas de controle interno dos Poderes e órgãos da administração pública.

Atento à relação da atividade de auditoria com o novo aspecto (atuação preventiva) da função do membro do MP na defesa da probidade administrativa, o CNMP estabeleceu, no art. 10 da Resolução nº 305/2025, o dever de os Centros de Apoio Operacionais do MP, que atuam na referida área, fomentarem a interlocução com outros órgãos de controle, para que as disposições da resolução sejam efetivamente observadas.

Dessa forma, é forçoso entender que os outros órgãos de controle que podem atuar com o MP, especialmente na atividade de auditoria, são os Tribunais de Contas e os órgãos centrais dos sistemas de controle interno (Controladorias-Gerais Estaduais e Municipais e/ou Auditorias Internas) dos Poderes e entidades públicas, dadas as suas atribuições constitucionais e infraconstitucionais.

### 3. AUDITORIA OPERACIONAL E AS ATRIBUIÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E DOS ÓRGÃOS CENTRAIS DOS SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO

O Ministério Público, como dito, pode e deve interagir com outros órgãos de controle para, juntos, desenvolverem ações preventivas em prol de uma administração pública proba. Desses órgãos de controle, têm-se como exemplos o Tribunal de Contas e o órgão central do sistema de controle interno de cada Poder ou instituição (Controladoria-Geral, Auditoria Interna).

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 70, e a Constituição do Estado de MG, em seu art. 74, estabelecem que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos da administração pública – quanto a legalidade, legitimidade, economicidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, sustentabilidade – será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas, e pelo sistema de controle interno de cada Poder e entidade.

Dentre as categorias de fiscalização estabelecidas nas Constituições Federal e Estadual ora mencionadas, a execução do objeto da recomendação e das diretrizes trazidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público pode ser classificada como fiscalização operacional.

Considerando que o caminho para o membro do MP exortar os órgãos da administração pública a implementar o Programa de Integridade vai além do levantamento de dados

e informações, pois deve atentar para o adequado e efetivo funcionamento do programa, entende-se que esse conjunto de atividades se enquadra no conceito de auditoria operacional – haja vista a existência de outros instrumentos de fiscalização empregados pelos Tribunais de Contas (TCE-MG, TCU), como acompanhamento, inspeção, monitoramento, requisição, levantamento.

De acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria Aplicadas ao Setor Público (NBASP), editadas pelo Instituto Rui Barbosa<sup>1</sup>, Auditoria Operacional “é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, efetividade e eficácia e se há espaço para aperfeiçoamento”. Em complemento ao citado conceito, a NBASP 300 diz que o objetivo da Auditoria Operacional é “promover, construtivamente, a governança econômica, efetiva e eficaz”. E continua: “Ela foca em áreas nas quais pode agregar valor para os cidadãos e que têm o maior potencial para aperfeiçoamento”. A referida norma cita, como fundamentais para a execução da Auditoria Operacional, os princípios da independência e da ética e esclarece: “a independência permite que o auditor realize suas atividades sem ser afetado por influências que comprometam o seu julgamento profissional; agir com integridade e exercer objetividade e ceticismo profissional”.

Então, é inegável que a atribuição estabelecida na Resolução CNMP nº 305/2025 é também do Tribunal de Contas, não por força dessa resolução, mas por determinação constitucional e em obediência às NBASP.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais editou a Decisão Normativa nº 02, de 26 de outubro de 2016, que aprova as “Orientações sobre Controle Interno”, aplicáveis aos sistemas de controle interno de cada um dos Poderes do Estado de Minas Gerais e dos seus Municípios. E na relação

<sup>1</sup> Organização civil, sem fins lucrativos, composta pelos Tribunais de Contas do Brasil.

dos motivos que levaram o TCE-MG a editar a referida norma, é destacada a competência que lhe é inerente para avaliar a implantação e a efetividade do funcionamento dos sistemas de controle interno de cada um dos Poderes do Estado de Minas e dos seus Municípios.

Logo no art. 1º da Decisão Normativa nº 02/2016, o TCE-MG reforça a sua competência, nestes termos: “Caberá ao Tribunal, por meio da realização de auditorias ou de outras ações de controle externo, avaliar se os sistemas de controle interno de cada um dos Poderes do Estado de Minas Gerais e dos seus Municípios foram implantados e se estão atuando de maneira efetiva e com estrutura adequada”.

Embora a norma do TCE-MG não cite, expressamente, Programa de Integridade, nos dias atuais, não se pode afastar os programas que integram a boa governança (Integridade, *Compliance*, Gestão de Riscos) do conceito de sistema de controle interno efetivo e adequado.

Sistema de controle interno efetivo e adequado é aquele que protege os objetivos da entidade contra erros, fraudes e quaisquer tipos de desvios. E, no final das contas, é isso que se espera de um Programa de Integridade na administração pública.

Como vimos, as Constituições da República e do Estado de Minas Gerais atribuem ao sistema de controle interno de cada Poder ou entidade a mesma competência de fiscalização que é dada ao Tribunal de Contas. Também, a mencionada Decisão Normativa do TCE-MG lista várias atribuições da unidade central do sistema de controle interno de cada Poder ou entidade e, entre elas, destacam-se: o apoio ao controle externo; o fomento à implementação da gestão de riscos; a realização, em caráter periódico, de auditorias internas, para medir e avaliar, sob a ótica da legalidade, da legitimidade, da eficácia, da eficiência, da efetividade e da economicidade, os procedimentos de controle interno adotados nas unidades executoras, e, por conseguinte, expedir recomendações ao gestor da unidade ou à autoridade máxima do Poder para evitar a ocorrência de irregularidade (medidas

preventivas) ou para sanar as irregularidades apuradas (medidas corretivas).

Da análise combinada das disposições constitucionais com a Decisão Normativa nº 02/2016, entende-se que a existência de um órgão central integrante do sistema de controle interno é indispensável para executar atividades de auditoria. Nessa linha, no MPMG, a Resolução PGJ nº 13, de 24 de abril de 2023, deu o título de órgão central do sistema de controle interno da instituição à unidade organizacional denominada Auditoria Interna. No mesmo sentido, no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e de grandes municípios mineiros, há, nas Controladorias-Gerais, a unidade de Auditoria Interna responsável por tais atividades.

Relativamente às Auditorias Internas, o entendimento predominante submete a estrutura da unidade – acerca do propósito, do profissionalismo, da governança e do gerenciamento da função e da execução dos serviços – ao alinhamento com as Normas Globais de Auditoria Interna (boas práticas internacionais editadas pelo *The Institute of Internal Auditors – The IIA*).

Tomando como referência essas boas práticas internacionais – que se encontram organizadas, hierarquicamente, em cinco Domínios (temas), quinze Princípios e cinquenta e duas Normas –, vemos que em nenhum momento o termo “fiscalização” é pronunciado. Pretende-se, dessa forma, evitar o entendimento de que a Auditoria Interna trabalha contra a gestão. O próprio conceito de Auditoria Interna dado pelo *The IIA* tem a pretensão de deixar claro que a atuação da Auditoria Interna é em prol da boa gestão, ou seja, a Auditoria Interna trabalha com a gestão. Então, vejamos o conceito: “Um serviço independente e objetivo de avaliação e consultoria, criado para agregar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia a organização a atingir seus objetivos, a partir de uma abordagem sistemática e disciplinada à avaliação e melhoria da eficácia dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controle”.

Assim, de acordo com o conceito universal, a Auditoria Interna executa atividades de avaliação e de consultoria. Na avaliação, estão incluídas as auditorias financeira, de conformidade e operacional, por meio das quais as atribuições constitucionais são atendidas, embora sem o objetivo precípua de encontrar irregularidades (certamente, se houver irregularidades, elas serão evidenciadas numa auditoria bem conduzida), mas sim de aperfeiçoamento. Na consultoria, a Auditoria Interna atua assessorando/aconselhando a gestão e em atividades de treinamento, capacitação e facilitação.

Portanto, percebe-se que tanto o Tribunal de Contas quanto as Auditorias Internas têm a missão de fortalecer os sistemas de controles internos dos Poderes e dos órgãos públicos, e isso inicia-se com o fomento à implementação de elementos de governança, nos quais se incluem Programas de Integridade.

#### 4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que, com a edição da Resolução CNMP n° 305/2025, a atuação preventiva do Ministério Públíco em prol de uma administração pública proba vai ao encontro do interesse social e renova as esperanças dos cidadãos em gestões públicas íntegras. Para isso, os órgãos de execução do MP, caso entendam necessário, podem e devem convocar o Tribunal de Contas e a Auditoria Interna da entidade em avaliação, para, juntos, cumprirem a missão de implementar, na administração pública, Programas de Integridade adequados, eficientes, efetivos e eficazes.

Essa união de forças é justificada no conceito de Auditoria Operacional, que é atividade própria dos Tribunais de Contas e dos órgãos centrais dos sistemas de controle interno dos Poderes e entidades da administração pública, e, também, na interpretação de que a atuação preventiva conferida por aquela resolução vai ao encontro do citado conceito.

#### REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Públíco. **Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n° 06, de 11 de dezembro de 2023**. Recomenda aos Ramos e às Unidades do Ministério Públíco brasileiro a instituição de programas de Integridade Institucional e dá outras providências. Diário Eletrônico do CNMP, Edição n° 225, 13 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://diarioeletronico.cnmp.mp.br/ords/f?p=102:0::BAIXARPDF:NO:RP,0:NUMDIARIO:30582>. Acesso em: 29 ago. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 ago. 2025.

BRASIL. **Decreto n° 11.129, de 11 de julho de 2022**. Regulamenta a Lei n° 12.846, de 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm). Acesso em: 29 ago. 2025.

BRASIL. **Lei n° 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm). Acesso em: 29 ago. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n° 305, de 11 de fevereiro de 2025**. Institui as diretrizes para atuação dos membros, e para o desenvolvimento de políticas pelas unidades do Ministério Públíco Estadual, pelo Ministério Públíco Federal, pelo Ministério Públíco do Trabalho e pelo Ministério Públíco do Distrito Federal e Territórios, para a adoção de medidas preventivas em prol da defesa da probidade administrativa, em especial, o incentivo à implantação de Programas de Integridade perante os órgãos da administração pública. Brasília, DF: CNMP, 2025. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-n-305-republicada.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Públíco**: NBASP 300 Princípios de Auditoria Operacional. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-300-Principios-de-Auditoria-Operacional.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2025.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989**. Belo Horizonte, ALMG, 2025. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/CON/1989/1989?cons=1>. Acesso em: 29 ago. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Procuradoria-Geral de Justiça. **Resolução PGJ n° 13/2023, de 24 de abril de 2023**. Dispõe sobre as atribuições da Auditoria Interna (AUDI). Belo Horizonte: PGJ, 2025. Disponível em: [https://mpnormas.mppmg.mp.br/files/1/1-1-D553-39-res\\_pgj\\_13\\_2023\\_repub1.pdf](https://mpnormas.mppmg.mp.br/files/1/1-1-D553-39-res_pgj_13_2023_repub1.pdf). Acesso em: 29 ago. 2025.

THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. **Normas Globais de Auditoria Interna**. USA: The IIA, 2024. Disponível em: <https://iibrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/globalinternala-editorHTML-00000008-07052024134230.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TCE-MG). Pleno. **Decisão Normativa n° 2/2016, de 26 de outubro de 2016**. Aprova as “Orientações sobre Controle Interno”, aplicáveis aos sistemas de controle interno de cada um dos Poderes do Estado de Minas Gerais e dos seus Municípios e dá outras providências. Belo Horizonte: TCE-MG, 2025. Disponível em: <https://tclegis.tce.mg.gov.br/Home/Detalhe/1138501>. Acesso em: 29 ago. 2025.

