

**FACULDADE EVANGÉLICA DE RUBIATABA
CURSO DE DIREITO
RAFAELA PEREIRA DIAS**

**REFLEXÕES ACERCA DA POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DE
COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA PELO MINISTÉRIO
PÚBLICO EM CASOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

**RUBIATABA/GO
2019**

RAFAELA PEREIRA DIAS

**REFLEXÕES ACERCA DA POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DE
COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA PELO MINISTÉRIO
PÚBLICO EM CASOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do curso de Direito da Faculdade Evangélica de Rubiataba, sob orientação do professor Mestre em Direito Danilo Ferraz Nunes da Silva.

**RUBIATABA/GO
2019**

RAFAELA PEREIRA DIAS

**REFLEXÕES ACERCA DA POSSIBILIDADE DE CELERAÇÃO DE
COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA PELO MINISTÉRIO
PÚBLICO EM CASOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do curso de Direito da Faculdade Evangélica de Rubiataba, sob orientação do professor Mestre em Direito Danilo Ferraz Nunes da Silva.

**MONOGRAFIA APROVADA PELA BANCA EXAMINADORA EM 17 DE JUNHO
DE 2019**

**Professor Mestre Danilo Ferraz Nunes da Silva
Orientador
Professor da Faculdade Evangélica de Rubiataba**

**Professor Mestre Cláudio Roberto dos Santos Kobayashi
Examinador
Professor da Faculdade Evangélica de Rubiataba**

**Escreva a titulação e o nome completo do Examinador 2
Examinador
Professor da Faculdade Evangélica de Rubiataba**

Dedico esse trabalho primeiramente a Deus que sempre direcionou a minha vida e me deu força e sabedoria durante essa caminhada.

Como não dedicar esse momento àquele que não poupou esforços para que esse sonho fosse realizado. Dedico esse trabalho ao meu esposo, amigo, companheiro e príncipe Lucas, que esteve sempre do meu lado, dando-me forças para continuar e que todos os dias estava me esperando chegar. Lucas esse momento não é só meu, esse momento é nosso.

Dedico este trabalho também a Dona Henriqueta, essa pessoa com o coração gigante e que me acolheu em sua casa como uma filha. Dona Henriqueta sempre acreditou que seria capaz de realizar meu sonho e que todo o dia antes de sair de casa e seguir para Rubiataba ela me abençoava, e pedia a Deus por mim. Tenho certeza que suas orações me ajudaram a ter forças para seguir.

Quero dedicar esse trabalho a minha mãe Valdivina Cardoso Dias Pereira (in memoriam) que infelizmente não me viu entrar na faculdade de direito, mas que sua presença e seus ensinamentos me acompanham todos os dias. O que nós duas vivemos e o amor que sentíamos não existem palavras para expressar.

Dedico essa conquista na minha vida a todos aqueles que fazem parte dela, e que de uma forma ou outra contribuíram para a concretização desse sonho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que me deu o dom da vida e me abençoa todos os dias com o seu amor infinito. Sou grato ao meu esposo que me apoia e incentiva. Agradeço aos professores que acompanharam a minha jornada acadêmica e me deram muito apoio, obrigada a todos pela incansável dedicação e confiança. Aos parentes e amigos, muito obrigada por torcerem pela minha conquista.

EPÍGRAFE

Não fui eu que ordenei a você? Seja forte e corajoso! Não se apavore nem desanime, pois o senhor, o seu Deus, estará com você por onde você andar.

(Josué 1:9)

RESUMO

O objetivo desta monografia é analisar as hipóteses de improbidade em que será possível a celebração de compromisso de ajustamento de conduta pelo Ministério Público. Para atingimento deste objetivo a autora desenvolveu no estudo a metodologia através do método dedutivo, associado a pesquisa documental e bibliográfica, com foco a partir da análise da Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa (LIA), Resolução 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público. Com isso, pôde ver possibilidade da celebração de compromisso de ajustamento de conduta pelo Ministério Público e o compromissário, quando as condutas irregulares por ele adotadas levarem ao dano ao erário ou enriquecimento ilícito, representando a violação aos princípios da administração pública. Os resultados da pesquisa demonstram que as Resoluções nº 179 de 2017 do Conselho Nacional do Ministério Público e a Resolução nº 09 de 2018 do Ministério Público do Estado de Goiás frisam que esse órgão pode celebrar termos de ajustamento de conduta, sem causar prejuízos a responsabilidade administrativa e responsabilidade penal dos compromissários, que cometeram o ato irregular contra a Administração Pública.

Palavras-Chave: Lei de Improbidade Administrativa. Ministério Público. Resolução nº 179 de 2017. Resolução nº 09 de 2018

ABSTRACT

The purpose of this monograph is to analyze the hypotheses of improbity in which it will be possible to sign a compromise of adjustment of conduct by the Public prosecutor. To achieve this purpose, the author developed the study through the deductive method, associated with documental and bibliographic research, focusing on the analysis of the Law n. 8.429/92 – Law of Administrative Improbity (LIA), Resolution 179/2017 of the National Council of Public Prosecutor. With this, was able to see the possibility of the signature of a compromise of adjustment of conduct by the Public Prosecutor and who compromised, when the irregular conduct adopted by him would lead to damage to the erarium or illicit enrichment, representing the violation of Principles of public administration. Resolutions N. 179 of 2017 of the National Council of the Public Prosecutor and Resolution N. 09 of 2018 of the Public Prosecutor of the State of Goiás emphasize that this organ may sign terms of adjustment of conduct, without causing damage to administrative and penal responsibility of who compromised, who committed the irregular act against the public administration.

Keywords: Law of Administrative Improbity. Public Prosecutor. Resolution N. 179 of 2017. Resolution N. 09 of 2018.

Traduzido por Marise de Melo Lemes, graduada em Letras Modernas com habilitação em Português/Inglês, pela Faculdade de Filosofia do Vale de São Patrício, UniEvangélica, Ceres, Goiás.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU - Advocacia Geral da União

ART. – Artigo

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

CPC – Código de Processo Civil

CPF – Cadastro Pessoas Físicas

LIA – Lei de Improbidade Administrativa

MP – Ministério Público

Nº - Número

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

P. - Página

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

LISTA DE SÍMBOLOS

§ - Parágrafo

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	111
2. ORIGEM HISTÓRICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CENÁRIO MUNDIAL E A CONSOLIDAÇÃO DESSA INSTITUIÇÃO NO BRASIL.....	13
2.1 EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL.....	16
2.1.1 Lei Complementar nº 40, de 14 de Dezembro de 1981	19
2.2 AS ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	20
2.3 A NATUREZA JURÍDICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	22
2.4 A RESOLUÇÃO Nº 179 DE 2017 DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E O TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA.....	23
3 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO DIREITO BRASILEIRO	30
3.1 OS PRINCÍPIOS QUE REGEM A PROIBIDADE ADMINISTRATIVA NO DIREITO BRASILEIRO.....	32
3.2 A LEI Nº 8.429 DE 1992 – A LEI DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	36
4 REFLEXÕES ACERCA DA POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO EM CASOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	42
4.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	42
4.2 O TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA FRENTE AOS CASOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	43
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS.....	50

1. INTRODUÇÃO

O tema da presente pesquisa é o termo de compromisso de ajustamento de conduta pelo Ministério Público em casos de improbidade administrativa, da qual a delimitação consiste em analisar as nuances das possibilidades de celebração de compromisso de ajustamento de conduta pelo Ministério Público em casos de improbidade administrativa.

A partir do tema questiona-se, como problema da pesquisa é: se na atuação extrajudicial, o Ministério Público pode celebrar compromisso de ajustamento de conduta em qualquer hipótese de prática de ato de improbidade administrativa?

O objetivo geral da pesquisa é analisar as hipóteses de improbidade em que será possível a celebração de compromisso de ajustamento de conduta pelo Ministério Público. E os objetivos específicos prendem-se ao enfoque de investigar o perfil institucional do Ministério Público à luz da Constituição Federal, com enfoque em sua atuação extrajudicial no âmbito da improbidade administrativa, avaliar as principais hipóteses de responsabilização por ato de improbidade administrativa e, por fim, verificar se na atuação extrajudicial o membro do *Parquet* pode celebrar compromisso de ajustamento de conduta em qualquer hipótese de ato de improbidade administrativa.

A partir da análise da problemática e partindo de estudo doutrinário, pode-se encontrar diversas hipóteses entre elas da possibilidade da celebração de compromisso de ajustamento de conduta desde que analisado o caso concreto e que o ato não seja causador de dano ao erário ou enriquecimento ilícito ou seja, apenas em hipóteses de violação aos princípios da administração pública. Ou ainda que não será possível a celebração de compromisso de ajustamento de conduta, haja vista que existem discussões acerca da impossibilidade de celebrar o ato tendo em vista que as hipóteses de improbidade administrativa não são transacionáveis.

A justificativa da pesquisa fundamenta-se na necessidade de se discutir o quanto a atuação extrajudicial do promotor de justiça pode contribuir para diminuir as demandas judiciais que ocasionam a morosidade dos processos judiciais e até mesmo para a diminuição dos custos processuais. Nesse sentido, pode-se dizer que a utilização de formas alternativas de solução de conflitos extrajudiciais exerce papel social e econômico ao se aproximar da realidade das demandas atuais. Dentre os meios extrajudiciais o compromisso de ajustamento de conduta se mostra um meio

de evitar processos judiciais e com a sua celebração concretizar direitos e interesses que satisfaça a coletividade.

O presente trabalho de pesquisa visa, através do método dedutivo, associado a pesquisa documental e bibliográfica, analisar a possibilidade de celebração de ajustamento de conduta pelo Parquet em casos de improbidade administrativa. Ademais, a partir da análise da Lei nº 8.429/92, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), Resolução 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, será possível identificar em qual ato de improbidade é possível a celebração do compromisso de ajustamento de conduta.

A pesquisa será dividida em três capítulos. No primeiro capítulo será abordado o Ministério Público, com a origem histórica, conceito e perfil institucional do órgão à luz da Constituição Federal, bem como sua atuação judicial e extrajudicial. Nessa seção, será possível verificar as principais características do Ministério Público presente na Constituição Federal, bem como seus princípios e conseqüentemente compreender a atuação do MP em defesa dos interesses da coletividade e no combate aos atos de improbidade.

Já o segundo capítulo trata da improbidade administrativa, aspectos históricos e conceituais e estudo das quatro espécies de atos de improbidades previstos e especificados nos artigos 9º, 10, 10-A e 11 da Lei n. 8.429/92. No decorrer do capítulo, a partir da leitura e interpretação dos artigos da Lei de Improbidade Administrativa, será possível verificar as espécies de atos de improbidade.

A última seção, denominada de terceiro capítulo, sintetiza a atuação extrajudicial do promotor, a utilização do compromisso de ajustamento de conduta como forma de proteger os direitos da coletividade e por fim verificar em quais casos será possível a celebração do compromisso de ajustamento de conduta. Ao final pretende-se identificar em quais atos de improbidade é possível o Ministério Público celebrar compromisso de ajustamento de conduta, bem como os benefícios que o referido compromisso podem trazer para garantir a eficiência da punição e ressarcimento dos danos causados pelo agente ímprobo.

Na conclusão, serão apresentadas as hipóteses das quais são possíveis o membro do Parquet celebrar o compromisso de ajustamento de conduta.

2. ORIGEM HISTÓRICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CENÁRIO MUNDIAL E A CONSOLIDAÇÃO DESSA INSTITUIÇÃO NO BRASIL

A princípio, descreve-se na monografia a origem histórica do Ministério Público, enquanto fundamental para a manutenção da justiça no país. Nessa esteira, é salutar entender a origem dessa instituição pública e a sua evolução histórica enquanto instituição Ministério Público.

Observe-se que, na verdade, o que se faz quando se procuram as raízes do Ministério Público é tentar identificar funções de fiscalização de atos ilegais em cargos de agente da época (RANGEL, 2012, p. 93).

Há portanto, uma ausência de precisão quanto a origem exata do Ministério Público, no qual Mazzilli (2005, p. 21) detalha que possivelmente esta instituição tenha se originado nos tempos mais remotos do Egito Antigo ou ainda na Grécia antiga, como se exprime nas opiniões desse autor:

Controverte-se em doutrina sobre as origens do Ministério Público. Para alguns, essas origens estariam na Antiguidade, ou seja, há 4 mil anos, no *magiaí*, antigo funcionário real no Egito Antigo; para outros, na Grécia antiga (*thesmothetis*); há entendimento, ainda, de que houve figuras percussoras do Ministério Público na Roma clássica (*advocatus fisci, censores, etc*), na Idade Média ou no Direito Canônico. O mais comum, porém, é indicar-se o Ministério Público moderno tem origem nos procuradores do rei da França, ou, mais especificamente, na Ordenança de 1302, de Felipe IV. (MAZILLI, 2005, p. 21).

Existem ainda dois entendimentos a respeito da origem do Ministério Público, remontando a Roma, atrelado a conhecimentos advindos da Idade Média, ou até mesmo uma interferência do Direito canônico na sua elaboração enquanto instituição. Para o autor ainda na visão moderna do Ministério Público, volta-se para o cenário francês, de onde teriam surgido os procuradores, por volta do século XIV (MAZILLI, 2005, p. 21).

Rangel (2012, p. 93) preceitua sobre a origem do Ministério Público:

Na França era vedado que os procuradores do Rei (*lês Gens du Roi*) patrocinassem quaisquer outros interesses que não os da coroa, devendo prestar o mesmo juramento dos juízes. Foi a Ordenança de março de 1302, de Felipe IV, chamado de o Belo, Rei da França, o primeiro diploma legal a tratar dos Procuradores de Rei. Os reis demonstravam, através de sus ato, a independência que o Ministério Público tinha em relação aos juízes, constituindo-se em verdadeira magistratura diversa dos julgadores, pois os Procuradores do rei dirigiam-se aos juízes do mesmo *assoalho* (*parquet* em francês) em que estes estavam sentados, porém o faziam de pé.

Para Rangel (2009, p. 118) que faz alusão ao Código de Instrução Criminal e a Lei de 20 de abril de 1810, como grandes responsáveis por dar corpo, por institucionalizar o Ministério Público, enquanto membro da justiça, que nas suas palavras evidenciava uma independência dessa instituição em relação as cortes de julgamento:

A independência funcional do Ministério Público tem raízes históricas, pois em 1879 a Corte de Cassação Criminal declarava de forma definitiva que os membros do Ministério Público eram totalmente independentes em relação às cortes e aos tribunais perante os quais funcionavam, não havendo nenhuma subordinação perante os magistrados que atuavam sentados, muito menos podiam os Procuradores do Rei sofrer qualquer censura ou crítica dos tribunais (RANGEL, 2009, p. 119).

Consolida-se, portanto, no Direito Francês, a ideia de independência do Ministério Público, sendo muito próximo aos ideais revelados no Brasil para a atribuições do Ministério Público, com enfoque para o período colonial, com grande influência europeia no cenário brasileiro (RANGEL, 2009).

Rangel (2009, p. 119) *apud* Machado (1998) demonstra uma importante contribuição e adere a um pensamento comparado ao de Rangel (2009), ao revelar que foi durante o período colonial, mais precisamente nas Ordenações Manuelinas (1521) que primeiramente no ordenamento jurídico pátrio faz-se uso do promotor, ligado a justiça.

Arelado a essa posição, Ferraz (1999, p.39) remonta a esse período da história brasileira, reforçando a tese defendida pelos autores anteriormente aventados:

As Ordenações Manuelinas de 1521 já mencionavam o Promotor de Justiça e suas obrigações perante as casas de suplicação e nos juízos das terras. Nelas estavam presentes as influências do direito francês e canônico. Segundo estas, o Promotor deveria ser alguém: letrado e bem entendido para saber espertar e alegar as causas e razões, que para lume e clareza da justiça e para inteira conservação dela convêm. (FERRAZ, 1999).

Desde então, a figura do Promotor de Justiça passou a acompanhar as decisões tomadas pelos julgadores no Brasil, tendo papel essencial no exercício da justiça, trabalhando na análise dos processos e na acusação dos julgados, na conhecida Casa de Suplicação, como adere Rangel (2009).

Mendes (2014, p. 997) pondera:

Ao longo da história dos nossos diplomas constitucionais, o Ministério Público já foi tratado no capítulo do Poder Judiciário (Constituição de 1967), passando, dois anos mais tarde, com a Emenda à Constituição n. 1, a figurar no capítulo do Poder Executivo. Na Constituição de 1946, a instituição aparece em tópico autônomo, em linha análoga ao que ocorreu em 1934.

Referindo-se aos textos legais criados no território brasileiro, volta-se para o ano de 1609, que traz um detalhamento da figura do Promotor de Justiça, que trabalharia em consonância com o Procurador da Coroa, ambos com sede no Estado da Bahia, onde ficava a capital nacional na época (RANGEL, 2009).

Sobre a evolução do Ministério Público, Mazzilli (2005, p. 21) faz relação dessa instituição com a época colonial, trazendo uma definição do termo Ministério Público:

[...] quase que inadvertidamente, quando os agentes do rei, nas correspondências que trocavam, referiam-se a seu próprio ministério. Por sua vez, o vocábulo “ministério” provém do Latim, “*ministerium*”, e este, de “*minister*”, que tem significação etimológica de “*executor*”, com o sentido de exercente de tarefa ou atividade servil.

A Constituição enumera os princípios institucionais do Ministério Público no art. 127, § 1º. São eles o princípio da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional (MENDES, 2014, p. 999).

Vê-se que apesar de existirem controvérsias a respeito da origem do Ministério Público, é inegável a influência do direito Francês na sua história. Pode-se perceber essa influência até mesmo na expressão Parquet, que é utilizada para referir-se à instituição.

Em momento posterior a fase de delineamento da discussão sobre a origem do Ministério Público enquanto instituição ligada à justiça, fazendo-se esclarecimentos sobre a figura do promotor de justiça na antiguidade, em civilizações como Grécia, Roma, França, foca-se no tópico da monografia a posituação do Ministério Público na Constituição Federal brasileira.

2.1. EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL

De acordo com as palavras de Rangel (2009), destacada pela autonomia dessa instituição, na figura do Procurador da Coroa e Soberania Nacional, que no artigo 48 desse texto constitucional mencionava a atuação desse procurador “No juízo dos crimes, cuja a acusação não pertence à Câmara dos Deputados, acusará o procurador da Coroa e Soberania Nacional”.

Fausto (2013, p. 149) alega sobre a vigência dessa constituição brasileira de 1824 “A primeira Constituição brasileira nascia de cima para baixo, imposta pelo rei ao povo, embora devamos entender por “povo” a minoria de brancos e mestiços que votava e que de algum modo tenha participação na vida política”.

Deu-se ao Ministério Público a atribuição voltada para manifestação dos interesses dos governantes, tendo-se uma prática totalmente voltada para o sentido acusatório, envolto na visão de resguardo da sociedade (RANGEL, 2009).

Seguindo a linha temporal, depois de explanado sobre a posição do promotor no texto constitucional de 1824, faz-se um adendo na Constituição de 1891 a presença do Procurador Geral da República, figura que até então não tinha tido nenhuma atribuição no direito brasileiro. (RANGEL, 2008).

Nessa Constituição Federal de 1891, vê-se no artigo 58, parágrafo 2º o seguinte “o Presidente da República designará, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, cujas atribuições se definirão em lei” (BRASIL, 1891).

Propõe Rangel (2012, p. 98):

A Constituição de 1891, sob o ponto de vista político, deu aos Estados (antigas províncias) autonomia para organizar sua própria força pública (organização da força militar estadual); criou a tripartição dos poderes (Executivo, Legislativo Câmara dos Deputados e Senado Federal e Judiciário), todos independentes e harmônicos entre si [...]. Entretanto, no campo jurídico, no que tange ao Ministério Público, foi extremamente tímida quanto à sua presença, no início do período republicano, silenciando quanto à instituição em um momento crítico da passagem do Império para a República na sociedade brasileira.

É lícito supor que, dentre as inovações trazidas pela Constituição Federal de 1981, está o primeiro momento em que se faz menção a tripartição dos poderes, entre executivo, legislativo e judiciário, descrevendo-o como independentes, harmônicos, cada um com sua funcionalidade.

Pelo aspecto histórico constitucional sobre a existência do Ministério Público no Brasil, cria-se um corpo para o Ministério Público, descrevendo atribuições dessa instituição na Lei maior de 1934, estendendo a funcionalidade dessa instituição no cenário federal, distrital, estadual e municipal.

O Ministério Público será organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios por Lei Federal, e, nos Estados, pelas leis locais. O chefe do Ministério Público Federal nos juízos comuns é o Procurador Geral da República, de nomeação do Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos estabelecidos para os Ministros da Corte Suprema. Terá os mesmos vencimentos desses Ministros, porém demissível, *ad nutum*. Os chefes do Ministério Público no Distrito Federal e nos Territórios serão de livre nomeação do Presidente da República dentre juristas de notável saber e reputação ilibada, alistados eleitores e maiores de 30 anos, com os vencimentos dos Desembargadores (BRASIL, 1934)

As atribuições do Ministério Público encontram na figura do Procurador Geral da República, a sua centralidade, responsável por gerir essa instituição, ainda nos seus princípios constitucionais, na década de 1930, tanto na esfera federal, municipal, distrital e estadual.

Lenza (2011, p. 753) reconhece a relevância da Constituição Federal de 1934 para a consolidação do Ministério Público, o qual preceitua que foi nesse momento que “verdadeiro status constitucional, não tendo sido a sua previsão atrelada ao Judiciário (conforme o texto de 1891), mas como órgão de cooperação nas atividades governamentais”.

A Constituição de 1946 veio para fortalecer essa instituição, onde ocorreu o posicionamento do Ministério Público em título próprio, dispondo da sua organização em carreira, após o ingresso sob concurso estabelecendo aos seus membros as garantias de estabilidade e inamovibilidade relativa (MAZZILLI, 2005).

Para Sousa (2012):

A Constituição de 1946 preferiu situar o Ministério Público em título especial (Título III – Do Ministério Público – arts. 125 a 128 e Emenda Constitucional nº 16, de 26-11-1965), independente dos demais poderes do Estado. Novamente, foram previstas a estabilidade, inamovibilidade relativa e necessidade de concurso público para o ingresso na carreira, como normas constitucionais.

Ainda pelo que previa a Constituição Federal brasileira de 1946, a instituição do Ministério Público novamente ganha espaço, reforçando sua

funcionalidade para a manutenção da justiça, em fator autônomo dos demais poderes, havendo dentre as novidades a exigência de concursos públicos para ingresso no cargo de promotor, conforme explica Moraes (2007).

2.2.1. Lei Complementar nº 40, de 14 de Dezembro de 1981

No enfoque da evolução histórica do Ministério Público no Brasil, destaca-se em termos de equiparação das condições enfrentadas pelo Ministério Público no Brasil, a Lei Complementar nº 40 de 1981, que teve foco na criação de mecanismos de funcionamento do Ministério Público nos estados.

A Lei Complementar 40/1981 foi um enorme avanço no regramento do Ministério Público, visto que até então não existia padronização na atuação da instituição no âmbito dos Estados da Federação. Além disso, é possível citar outro aspecto de extrema relevância na lei supramencionada, qual seja, a elevação do Ministério Público à condição de instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado (GARCIA, 2014, p. 78).

Diante da diversidade que se tinha na atuação e funcionalidade do Ministério Público no cenário nacional, era necessária a disposição de medidas que viessem a equiparar o posicionamento do Ministério Público no Brasil, reconhecendo nessa lei complementar a indispensabilidade dessa instituição para a justiça brasileira, sobretudo na proteção da sociedade.

Conforme o texto dessa lei complementar:

Art. 1º - O Ministério Público, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, é responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis, e será organizado, nos Estados, de acordo com as normas gerais desta Lei Complementar. Art. 2º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a autonomia funcional. Art. 3º - São funções institucionais do Ministério Público: I - velar pela observância da Constituição e das leis, e promover-lhes a execução; II - promover a ação penal pública; III - promover a ação civil pública, nos termos da lei. (BRASIL, 1981).

Foi por meio dessa lei complementar que se dimensionou a representação do Ministério Público dentro da sociedade brasileiro e deu embasamento a atual funcionalidade do Ministério Público conforme o texto constitucional vigente no Brasil.

Ferreira Filho (2012, p. 236) alega:

A chefia do Ministério Público Estadual também cabe a integrante da carreira escolhida pelo governador em lista tríplice formada pelos integrantes da Instituição. Seu mandato é de dois anos e a exoneração, antes de seu término, depende de manifestação, por maioria absoluta, da Assembleia Legislativa. A Emenda n. 45/2004 determina que, no plano dos Estados, sejam instituídas ouvidorias do Ministério Público, destinadas a receber reclamações e denúncias de quaisquer interessados, que as enviarão diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A, § 5º).

O Ministério Público, por essa lei complementar, deveria zelar pela Constituição Federal e representar a sociedade em casos de ação penal e civil pública. Igualmente, foi por meio dessa Lei complementar nº 40 de 1981 que regrou o Ministério Público pela autonomia, unidade dessa instituição.

Cita-se o artigo 22 da Lei Complementar nº 40 de 1981, pelos deveres do Ministério Público estadual:

Art. 22 - São deveres dos membros do Ministério Público estadual: I - zelar pelo prestígio da Justiça, pela dignidade de suas funções, pelo respeito aos magistrados, advogados e membros da instituição; II - obedecer rigorosamente, nos atos em que officiar, à formalidade exigida dos Juizes na sentença, sendo obrigatório em cada ato fazer relatório, dar os fundamentos, em que analisará as questões de fato e de direito, e lançar o seu parecer ou requerimento; III - obedecer rigorosamente aos prazos processuais; IV - atender ao expediente forense e assistir aos atos judiciais, quando obrigatória ou conveniente a sua presença; V - desempenhar, com zelo e presteza, as suas funções; VI - declararem-se suspeitos ou impedidos, nos termos da lei; VII - adotar as providências cabíveis em face das irregularidades de que tenham conhecimento ou que ocorram nos serviços a seu cargo; VIII - tratar com urbanidade as partes, testemunhas, funcionários e Auxiliares da Justiça; IX - residir na sede do Juízo junto ao qual servir, salvo autorização do Procurador-Geral de Justiça; X - atender com presteza à solicitação de membros do Ministério Público, para acompanhar atos judiciais ou diligências policiais que devam realizar-se na área em que exerçam suas atribuições; XI - prestar informações requisitadas pelos órgãos da instituição; XII - participar dos Conselhos Penitenciários, quando designados, sem prejuízo das demais funções de seu cargo; XIII - prestar assistência judiciária aos necessitados, onde não houver órgãos próprios (BRASIL, 1981).

As atribuições trazidas por essa lei complementar ao Ministério Público revelam a instituição o zelo pela justiça, pelos demais membros do Poder Judiciário, participação no Conselho Penitenciário, devendo auxiliar sob a orientação aqueles que não possuem condições de buscar a justiça.

O ingresso nos cargos iniciais da carreira dependerá de aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, organizado e realizado pela Procuradoria-

Geral de Justiça, com a participação do Conselho Seccional da OAB. (BRASIL, 1981)

Ferreira Filho (2012, p. 234) elabora:

Sem dúvida, deve-se reconhecê-lo, foi intenção do constituinte fazer o Ministério Público representar a lei antes de servir aos governantes. Por isso condicionou a entrada para a carreira ao concurso, conferindo-lhe as mesmas garantias atribuídas aos membros do Poder Judiciário: vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, nas mesmas condições (art. 128, § 5º, I, a, b, c).

A Lei Complementar nº 40 de 1981, ao dispor sobre as regras de atuação do Ministério Público estadual serviu de molde para que se descrevesse atribuições semelhantes na Constituição Federal de 1988, que atualmente é vigente no país e regula a atuação do Ministério Público em uma escala federal. (BRASIL, 1981)

2.2. AS ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Depois de elaboradas as atribuições do Ministério Público em uma escala estadual, com a Lei Complementar nº 40 de 1981, a Constituição Federal de 1988 reproduziu a relevância dessa instituição para a manutenção da justiça, pelo artigo 127 “Instituições permanente, essencial, a função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988).

Ferreira Filho (2012, p. 235) pondera:

A Constituição em vigor prevê um Ministério Público da União que compreende o Ministério Público Federal, o do Trabalho, o Militar, o do Distrito Federal e Territórios, cuja organização, atribuições e estatuto dependerão de lei complementar de iniciativa do Procurador-Geral, respeitadas as garantias e vedações constitucionais (art. 128, § 5º). A chefia do Ministério Público da União cabe ao Procurador-Geral da República, que deverá ser necessariamente membro da carreira, com idade superior a trinta e cinco anos, cuja nomeação, pelo Presidente da República, dependerá de autorização do Senado, pelo voto da maioria absoluta. Dispõe ele de mandato de dois anos, podendo ser reconduzido (art. 128 e § 1º). Sua exoneração *ex officio* antes do término do mandato também dependerá de aprovação pelo Senado (arts. 128, § 2º, e 52, XI).

Porém, merece atenção o que se denota no artigo 129 da Constituição Federal brasileira:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia; 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; IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas (BRASIL, 1988).

Citadas as funções do Ministério Público no artigo 129 da Constituição Federal, urge o respeito aos poderes do Estado, pela justiça, controle da atividade externa da polícia, defesa dos interesses dos indígenas, promoção de inquéritos voltados para ações civis públicas e promoção de ações penais públicas.

Diante dessas atribuições, Mazzilli (2005, p.33) elenca algumas considerações sobre o Ministério Público:

a) instituição permanente, não podendo ser abolida pelo poder constituinte derivado; b) essencial à função jurisdicional (embora o Ministério Público não officie em todos os processos judiciais, naqueles em que deva officiar em conformidade com a sua destinação constitucional, sua atuação passa a ser essencial para a prestação jurisdicional; c) encarregado da defesa da ordem jurídica (a instituição deve zelar pelo cumprimento da lei, em conformidade com sua destinação constitucional); d) encarregado da defesa do próprio regime democrático [...]; e) encarregado da defesa do interesse social (*sempre*); f) encarregado da defesa do interesse individual *quando disponível*.

A Constituição de 1988 ampliou as funções do Ministério Público, transformando-o em um verdadeiro defensor da sociedade, tanto no campo penal, com a titularidade exclusiva da ação penal pública, quanto no campo cível como fiscal dos demais Poderes Públicos e defensor da legalidade e moralidade administrativa, inclusive com a titularidade do inquérito civil e ação civil pública (MORAES, 2003).

Fontes (2006, p.18) pondera sobre o fortalecimento do Ministério Público pelo texto constitucional de 1988:

Na Constituição de 1988, nenhuma instituição do Estado saiu tão fortalecida e prestigiada como o Ministério Público, em relação aos nossos textos constitucionais anteriores. A instituição foi, com efeito, consideravelmente transformada pelo constituinte de 1988, que desejou fazer dela uma garantia geral da ordem jurídica, independente dos três Poderes da República. Essa independência (orgânica, administrativa e funcional) pode ser analisada em relação aos três Poderes (§1º).

Nessa seção do trabalho foram observadas as atribuições do Ministério Público, destacando as citadas na Constituição Federal de 1988, ora vigente no Brasil. Partindo-se para o estudo da natureza jurídica do Ministério Público, enquanto órgão de proteção da sociedade.

2.3. A NATUREZA JURÍDICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Estuda-se nessa parte da monografia a natureza jurídica do Ministério Público no Brasil, sobretudo em momento posterior à instituição da Constituição Federal brasileira de 1988.

Discute-se a natureza jurídica do Ministério Público ao observar que esse órgão se efetiva no Brasil como autônomo, embora não faça parte dos três poderes (Poder Judiciário, Poder Executivo ou Poder Legislativo). Quaresma (2010) informa sobre a natureza jurídica do Ministério Público:

Discute-se na doutrina, quanto a posição constitucional, a natureza jurídica do Ministério Público, pois a Constituição Federal estabelece a tripartição dos poderes, prevista no capítulo IV, que trata da organização dos poderes. Assim, verifica-se o Ministério Público não faz parte de nenhum dos poderes, sendo alvo de questionamentos, visto que para alguns doutrinadores, pode ter o “*status*” de quarto poder, contudo, para outra corrente, o mesmo não pode ser considerado estritamente dessa forma.

Sobre a natureza jurídica do Ministério Público, Souza (2016) acena:

Por esse motivo, trava-se grande discussão relativamente à natureza jurídica do Órgão, destacando-se, dentre as teses ventiladas pelos doutrinadores, aquelas que afirmam que o *Parquet* estaria vinculado ao Poder Executivo ou ao Poder Legislativo, bem como há os que entendem que a Instituição seria independente e, para os mais radicais, um “quarto poder” dentro da República.

Embora seja dotado de autonomia e independência no desenvolvimento de suas funções, o Ministério Público não assume o posicionamento do quarto poder,

podendo aderir a natureza jurídica executiva, tendo ligação mais aproximada com os Poderes Legislativo e Executivo (RITT, 2013).

Seguindo à diante no trabalho, vem a pesquisa aprofundar na atuação do Ministério Público, devido a Resolução nº 179 de 2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, que dispõe ao órgão o poder de realizar termos de ajuste de conduta na via extrajudicial.

2.4. A RESOLUÇÃO Nº 179 DE 2017 DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E O TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA

A subseção que se descreve adiante visa elucidar os termos de ajustamento de conduta mediante a vigência da Resolução nº 179 de 2017, criada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, que deu embasamento para que esse órgão pudesse vir a celebrar esses ajustamentos.

Essa subseção se torna importante para os resultados da monografia ao instaurar uma elucidação sobre essa possibilidade de amoldamento através de termo da conduta daqueles que infringirem as normas relacionadas a Administração Pública no território brasileiro.

Embasa-se o comentário com a visão de Souza (2018):

A Portaria AGU n. 248, de 10 de agosto de 2018 (Estabelece o Termo de Ajustamento de Conduta como meio alternativo à instauração de processo disciplinar nas hipóteses de irregularidades de menor potencial ofensivo), aponta os seguintes requisitos para a celebração do compromisso de ajuste de conduta: Art. 4º A proposta de celebração do TAC observará, necessariamente, o seguinte: I - aquiescência do membro ou servidor administrativo; II - comprometimento por parte do membro ou servidor administrativo a adotar certo comportamento ou a abster-se de determinada prática; III - informação de que o descumprimento dos termos do TAC poderá acarretar a continuidade da apuração dos fatos no âmbito disciplinar, sem prejuízo da apuração relativa à inobservância das obrigações previstas no ajustamento de conduta.

Conforme Souza (2018), a Advocacia Geral da União prevê a possibilidade de celebração do Termo de Ajuste de Conduta quando houverem irregularidades observadas e essas constituírem infrações de menor potencial ofensivo, ou seja, irregularidades menores.

Presentes nesses termos de ajustamento de conduta, como diz o artigo 4º da Portaria da AGU (2018) que demonstra a viabilidade desses, estão a ciência do

que cometeu o ato irregular de que não voltará a desprender tal empreendimento, além de uma reparação mediante a conduta praticada. (AGU, 2018).

Celebrado o termo de ajuste de conduta, na proposta vista na Portaria nº 248 de 2018 da Advocacia Geral da União, têm-se duas situações que ficam claras ao que aceita o termo, que diz respeito a inobservância dos quesitos firmados acarreta a restauração da apuração dos fatos, bem como sanções pelo descumprimento do termo de ajustamento firmado (SOUZA, 2018)

A celebração de termos de ajustamento de conduta pelo Ministério Público sempre vem ligado a existência de um inquérito, que se relaciona a um acontecimento que é entendido como infração, requerendo-se a anuência da parte que cometeu a infração para sanar a infração.

A utilização do compromisso de ajustamento de conduta no âmbito do Ministério Público está relacionada a um procedimento administrativo investigatório, normalmente o inquérito civil (BERTONCINI, 2018, p. 18)

Bertoncini (2018, p. 18) escreve a respeito dos termos de ajustamento de conduta pelo Ministério Público:

O compromisso de ajustamento de conduta, formalizado por um termo de ajustamento de conduta (TAC), é, segundo o artigo 1º, *caput*, da Resolução n. 179/2017-CNMP, um “[...] negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração [...]”, dispositivo que se harmoniza com o que está previsto na Lei de Ação Civil Pública (art. 5º, § 6º). (BERTONCINI, 2018, p. 06)

Consequência da celebração do termo de ajustamento de conduta, proposto pelo Ministério Público, o documento torna-se um título executivo com forma extrajudicial, garantindo aos acordantes todas as garantias ali celebradas pelas partes, como menciona Bertoncini (2018).

O artigo 47 da Resolução nº 179 do Conselho Nacional do Ministério Público, cita que nesse termo de ajustamento de conduta devem estar presentes direitos e garantias, que se voltam para a moldagem da conduta de grupos que se manifestem contrárias as normas, transformadas em atos irregulares. (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017).

Art. 47. O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério

Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017, p. 17).

Ainda no parágrafo 3º do artigo 47 dessa Resolução nº 179 do CNMP, devem ser realizados diversificados atos para que seja validado o Termo de Ajuste de Conduta, dando fundamentação e garantindo a participação de outros membros da sociedade e grupos sociais na sua formulação. (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017).

Assim, são comuns durante a propositura e a celebração dos termos de ajuste de conduta a realização de reuniões, para que possam ser discutidas. Também podem ser realizadas no intuito de esclarecer fatos sobre a celebração do termo de ajuste de conduta que se façam audiências públicas, para reger os atos do termo que será celebrado.

§ 3º Caberá ao órgão do Ministério Público com atribuição para a celebração do compromisso de ajustamento de conduta decidir quanto à necessidade, conveniência e oportunidade de reuniões ou audiências públicas com a participação dos titulares dos direitos e interesses, entidades que os representem ou demais interessados (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017, p. 17)

O Ministério Público, no uso das suas atribuições reveladas no artigo 48 da Resolução nº 179, pode ser celebrado o termo de ajuste de conduta e ao mesmo tempo serem aplicadas medidas paralelas a adoção desse termo, para garantia da sua validade e vigência.

Art. 48. No exercício de suas atribuições, poderá o órgão do Ministério Público tomar compromisso de ajustamento de conduta para a adoção de medidas provisórias ou definitivas, parciais ou totais. (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017).

Veja o § único do artigo 48 da Resolução nº 179 de 2018 “Na hipótese de adoção de medida provisória ou parcial, a investigação deverá continuar em relação aos demais fatos, ressalvada situação excepcional ensejadora de arquivamento” (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017, p. 18)

Quando celebrado o termo de ajustamento de conduta, conforme cita artigo 50 da Resolução nº 179 de 2017, deve pôr fim, determinando o arquivamento do processo administrativo que estava sendo instaurado para apuração dos fatos, cessando com a celebração do termo de ajuste de conduta. (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017).

Os termos de ajuste de conduta celebrados pelo Ministério Público devem ser transferidos ao Conselho Superior do Ministério Público, para que se proceda a verificação dos requisitos ensejadores desses formulados, como segue o artigo 50 da Resolução nº 179 de 2017:

Art. 50. Celebrado ajustamento de conduta que englobe integralmente o objeto do procedimento investigatório, deverá o membro do Ministério Público efetivar a correspondente promoção de arquivamento, submetendo-a à apreciação do Conselho Superior do Ministério Público, no prazo de três dias, contado da efetiva cientificação do compromissário e do noticiante, se o caso (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017, p. 19).

A alternativa da celebração do termo de ajustamento de conduta deve ser verificada a qualquer momento desde a instauração do inquérito civil para a apuração de uma conduta impropria segundo as normas brasileiras, como segue no artigo 51 da Resolução 179 de 2017. (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017).

No termo ajustado pelo Ministério Público, deve conter todas as informações que foram celebradas sob a orientação e proposto da Ministério Público, bem como declaradas as obrigações adquiridas pelo que praticou ato contrário as normas.

Observe o artigo 51 da Resolução nº 179 de 2017:

Art. 51. O compromisso de ajustamento de conduta será tomado em qualquer fase da investigação, nos autos de inquérito civil ou de procedimento preparatório, ou no curso da ação judicial, devendo conter obrigações certas, líquidas e exigíveis, salvo peculiaridades do caso concreto, e ser assinado pelo órgão do Ministério Público e pelo compromissário (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2018, p. 19).

Pela pretensão do Ministério Público de formular um termo de ajustamento de conduta, deve-se direcionar ao Conselho Superior do Ministério Público, dentro de um lapso temporal de até quinze dias, como reafirma o artigo 52 da Resolução nº 179 de 2017 do Conselho Nacional do Ministério Público.

Dentro da concepção trazida pelo artigo 52 da Resolução nº 179 de 2018, deve-se o termo ser regido por uma gama de requisitos, que comporão os dados referentes ao termo que fora firmado entre o Ministério Público e aquele que tiver transgredido a norma por um ato irregular (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017, p. 21).

Em meio às exigências de requisitos pelo artigo 52 da Resolução nº 179 do Conselho Nacional do Ministério Público está a delimitação sobre o inquérito civil

que mediou a ocorrência e a propositura do acordo, ou seja, a investigação do ato irregular praticado, como diz o artigo 52.

Porém, deve-se relatar que nos termos de ajustamento de conduta firmados pelo Ministério Público (conforme Resolução nº 179 de 2017), conter-se-á a descrição exata das obrigações que forem regulamentadas. Tem-se o artigo 52 da Resolução nº 179 de 2018:

Art. 52. O Conselho Superior do Ministério Público dará publicidade ao extrato do compromisso de ajustamento de conduta no DOMP, no prazo máximo de quinze dias, que deverá conter: I – a indicação do inquérito civil ou procedimento em que foi tomado o compromisso; II – a indicação do órgão de execução; III – a área de tutela dos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos em que foi firmado o compromisso de ajustamento de conduta e sua abrangência territorial, quando for o caso; IV – a indicação da parte compromissária, de sua inscrição no CPF ou CNPJ e do endereço de domicílio ou sede; V – o objeto específico do compromisso de ajustamento de conduta; VI – a indicação do endereço eletrônico que permita o acesso ao inteiro teor do compromisso de ajustamento de conduta ou o local em que seja possível obter cópia impressa integral (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2018, p. 21).

Art. 54. O compromisso de ajustamento de conduta deverá prever multa diária ou outras espécies de cominação para o caso de descumprimento das obrigações nos prazos assumidos (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017, p. 22).

Reconhecida a validade dos termos firmados pelo Ministério Público, deve-se conter multas para que se forcem aqueles que estão presentes nos termos de ajustamento de conduta a cumprirem as obrigações que forem acordadas no momento de estabelecimento do TAC.

Art. 56. O órgão do Ministério Público que tomou o compromisso de ajustamento de conduta deverá fiscalizar o seu efetivo cumprimento, valendo-se, sempre que necessário e possível, de apoio técnico especializado (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017, p. 22).

Bertoncini (2018, p. 07) aduz sobre a natureza do título executivo extrajudicial:

O compromisso de ajustamento de conduta tem natureza de título executivo extrajudicial. Essa natureza é conferida ao TAC pela Lei n. 7.347/1985 (art. 5º, § 6º). Segundo Mazzilli (2010, p. 422), o “[...] compromisso de ajustamento de conduta é um título executivo extrajudicial, por meio do qual um órgão público legitimado toma do causador do dano o compromisso de adequar sua conduta às exigências legais” (BERTONCINI, 2018, p. 07).

O descumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta pelo compromissário faz com que o Ministério Público tenha legitimidade para promover a execução desse termo, visto sua natureza de título executivo extrajudicial, com aplicação de juros e mora, como diz o artigo 58 da Resolução nº 179 de 2017.

Art. 58. Descumprido, total ou parcialmente, o compromisso de ajustamento de conduta sem justificativa fundamentada do compromissário, o órgão do Ministério Público promoverá a sua execução judicial, nos limites da mora ou inadimplência, no prazo máximo de sessenta dias. Parágrafo único. Entendendo suficiente a justificativa apresentada, o órgão ministerial decidirá pela repactuação ou pelo acompanhamento das providências adotadas pelo compromissário até o efetivo cumprimento do compromisso de ajustamento de conduta, sem prejuízo de possível execução da multa (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2018, p. 23).

A Resolução n. 179/2017-CNMP regulamentou a matéria exclusivamente no âmbito do Ministério Público, tendo atuado o Conselho Nacional nos estritos limites constitucionais e legais de sua competência (BERTONCINI, 2018, p. 07).

Definiu-se nessa subseção da monografia a atuação do Ministério Público na propositura de acordos extrajudiciais, pela Resolução nº 179 de 2017 do Conselho Nacional do Ministério Público. Apresentando-se a legitimidade do Ministério para promover a condução desses acordos, bem como a execução desses quando não efetivadas as obrigações assumidas pelo compromissário.

Destacadas a origem e evolução histórica do Ministério Público no cenário mundial e nacional, esse capítulo apresentou a funcionalidade dessa instituição e como ela foi ganhando corpo no decorrer dos anos, assumindo um papel essencial na manutenção da justiça e representação da sociedade brasileira. Vindo a amostrar a Resolução nº 179 de 2017 do Conselho Nacional do Ministério Público.

Desse modo, os resultados alcançados nesse capítulo reconhecem o Ministério Público como fiscal da aplicação da legislação brasileira, em particular, sendo instrumento da sociedade para busca da manutenção dos direitos e garantias elencados na Constituição Federal de 1988. Elevando no estudo a função disponibilizada ao Ministério Público de pela Resolução nº 179 de 2017, validando a formulação de termos de ajustamento de conduta.

Seguindo o roteiro do texto da monografia, cita-se adiante no próximo capítulo um apanhado da improbidade administrativa e sua relação com o uso da Administração Pública, fazendo um enfoque legislativo sobre a improbidade e

fundamentando-se essa aplicação legal com doutrinadores constitucionalistas brasileiros, que destacam sobre esse tema.

3. A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO DIREITO BRASILEIRO

Tendo em vista que o foco do presente trabalho é a atuação do Ministério Público no tocante ao combate à improbidade administrativa, tratar-se-á, neste capítulo a respeito do referido assunto, citando a improbidade administrativa e como o Ministério Público deve atuar frente a esses atos de improbidade.

O Ministério Público no Brasil assumiu na Constituição Federal de 1988 uma preponderante funcionalidade de fiscalização da aplicabilidade da legislação no cenário nacional e se consolidando na representação da sociedade, tanto na vertente penal, quanto civil, em particular daqueles que necessitem de auxílio na busca jurisdicional.

Sob o enfoque de fiscalização da aplicação da lei, o Ministério Público é dotado de extrema relevância, em especial na regulação dos atos praticados pela Administração Pública, por meio de seus agentes, que devem ser regidos pela moralidade, legalidade, eficiência, entre outros princípios. Alexandrino e Paulo (2015, p. 54) relatam esses princípios:

A Constituição de 1988, ao tratar da administração pública, não traz expressos os princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público. Entretanto, no caput de seu art. 37, enumera alguns dos mais importantes princípios administrativos que diretamente deles decorrem: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses princípios expressos serão estudados, ao lado de outros igualmente relevantes, em capítulo específico desta obra.

Dentro da Administração Pública, os atos praticados pelos governantes e pelos membros da Administração, de forma indireta e direta¹, devem ser pautados nos princípios regentes da probidade administrativa, regulados em especial pela legalidade, moralidade e eficiência.

Nesse contexto, as normas brasileiras devem ser regidas no âmbito da administração direta e da administração indireta, conforme se realiza no artigo trigésimo sétimo da Constituição Federal brasileira (ALEXANDRINO E PAULO, 2015).

¹ Assim, compõem a Administração Pública, em sentido subjetivo, todos os órgãos integrantes das pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), aos quais a lei confere o exercício de funções administrativas. São os órgãos da Administração Direta do Estado. Porém, não é só às vezes, a lei opta pela execução indireta da atividade administrativa, transferindo-a a pessoas jurídicas com personalidade de direito público ou privado, que compõem a chamada Administração Indireta do Estado (DI PIETRO, 2014, p. 95).

A norma alcança a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes, em todos os entes da Federação, não só pela amplitude de sua redação, mas, pelo fato de estar situada no art. 37 da Constituição Federal. O artigo 37 da Constituição Federal:

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 da legalidade, impessoalidade, 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 gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (BRASIL, 1988).

Diante dos princípios que regulam e norteiam os atos praticados pelos gestores públicos, assim como os servidores, deve-se reconhecer o desempenho dessas na prestação dos serviços públicos. Em contrapartida, quando evidenciados atos da Administração Pública, que forem contrários esses princípios, está configurada a improbidade administrativa (ALEXANDRINO E PAULO, 2015).

Em 1992 ocorreu sua necessária regulamentação, operada pela Lei 8.429/1992, diploma de caráter nacional, isto é, de observância obrigatória para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios (ALEXANDRINO E PAULO, 2015).

Os atos que importam em improbidade administrativa estão previstos na Lei n. 8.429/1992. Caracterizam-se por danos ao erário, enriquecimento ilícito e violação aos princípios administrativos (CNJ, 2015).

A improbidade administrativa, como ato ilícito, vem sendo prevista no direito positivo brasileiro desde longa data, para os agentes políticos, enquadrando-se como crime de responsabilidade (DI PIETRO, 2014).

Também está incluída no conceito de improbidade administrativa a violação de princípios da administração pública, condutas que violem o dever de honestidade, como, por exemplo, fraudar um concurso público (CNJ, 2015).

Em suma, a improbidade administrativa estaria relacionada aos atos praticados pelos funcionários públicos, reconhecendo a responsabilidade por possíveis danos que forem provocados por esses atos que forem praticados, contrários aos princípios que modulam a Administração Pública.

3.1. OS PRINCÍPIOS QUE REGEM A PROIBIDADE ADMINISTRATIVA NO DIREITO BRASILEIRO

No enfoque constitucional, o artigo 37 da Constituição Brasileira regulamenta como devem ser pautados os atos da Administração Pública, direta e indiretamente, delimitando a observação a respeito dos princípios elementares da Administração Pública, como a legalidade e a moralidade (DI PIETRO, 2014).

A impessoalidade, a eficiência e a publicidade são outros princípios basilares para a administração pública no Brasil, relacionados diretamente com a proibidade administrativa, reforçados pelo dispositivo presente no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (ALEXANDRINO E PAULO, 2015).

3.1.1. Os Princípio da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e da Eficiência

Os princípios fundamentais orientadores de toda a atividade da administração pública encontram-se, explícita ou implicitamente, no texto da Constituição de 1988 (ALEXANDRINO E PAULO, 2015, p. 245).

O princípio da moralidade está direcionado na maneira como é conduzida a Administração Pública por parte dos gestores, baseado no respeito ao interesse da coletividade, valorizando os deveres referentes a sociedade. Pazzaglini (2000, p. 17) reforça esse diálogo:

A moralidade significa a ética da conduta administrativa; a pauta de valores morais a que a Administração Pública, segundo o corpo social, deve submeter-se para a consecução do interesse coletivo. Nessa pauta de valores insere-se o ideário vigente no grupo social sobre v.g., honestidade, boa conduta, bons costumes, equidade e justiça. Em outras palavras, a decisão do agente público deve atender àquilo que a sociedade, em determinado momento, considera eticamente adequado, moralmente aceito.

De acordo com ele, a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito (MELO, 2010, p. 114).

Alexandrino e Paulo (2015, p. 254) alegam em relação à moralidade administrativa que “O princípio da moralidade torna jurídica a exigência de atuação ética dos agentes da administração pública”.

Sobre a moralidade administrativa, Alexandrino e Paulo (2015, p. 257):

O § 4º do art. 37 do Texto Magno cuida da lesão à moralidade, referindo-se à improbidade administrativa, nos seguintes termos: § 4º. Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

A moralidade administrativa estaria estritamente relacionada aos padrões éticos dos administradores públicos, intimamente relacionada também a honestidade dos atos praticados pelos agentes públicos, respeitando os valores sociais e os interesses coletivos em prevalência sobre os interesses individuais.

Por sua vez, a respeito do princípio da legalidade, é possível falar em legalidade restrita, significando exigência de lei, em sentido formal, para a prática de determinados atos, em especial os que restringem direitos do cidadão, tal como decorre do artigo 52, II, da Constituição. (DI PIETRO, 2014)

Princípio basilar da Administração Pública, a legalidade regulamenta todas as medidas e ações desenvolvidas dentro da Administração Pública, pois todos os atos devem decorrer da lei. Alexandrino e Paulo (2015, p. 248) escrevem sobre a legalidade enquanto princípio:

O princípio da legalidade é o postulado basilar de todos os Estados de Direito, consistindo, a rigor, no cerne da própria qualificação destes (o Estado é dito "de Direito" porque sua atuação está integralmente sujeita ao ordenamento jurídico, vigora o "império da lei"). A formulação mais genérica deste princípio encontra-se no inciso II do art. 5.º da Constituição, artigo no qual se inserem alguns dos mais importantes direitos e garantias fundamentais de nosso ordenamento. Lemos, no citado dispositivo, que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

A legalidade aventada nos atos da Administração Pública refere-se especialmente ao dimensionamento das ações dos administradores, que devem agir de acordo com o que a legislação apresenta, tão somente pelo que a lei descreve como legal, não podendo se valer de nenhum ato que não seja previamente prescrito em lei, sob pena de improbidade administrativa (ALEXANDRINO E PAULO, 2014).

O princípio da legalidade explícita a subordinação da atividade administrativa à lei 57 e surge como decorrência natural da indisponibilidade do interesse público (MELO, 2010, p. 70).

Nos moldes dos demais princípios elementares da Administração Pública, o princípio da eficiência também se configura como basilar à medida que se refere a aplicação dos atos da administração, na prestação dos serviços a sociedade, em interesse da coletividade.

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 (MELO, 2010, p. 71).

O princípio da eficiência foi acrescentado à Constituição Federal através da Emenda Constitucional nº 19/98, tendo por objetivo estabelecer a produtividade, economicidade e reduzir desperdícios de dinheiro público, promovendo a execução dos serviços públicos com mais presteza e rendimento (CARVALHO FILHO, 2007).

Na Administração Pública, o princípio da eficiência revela:

No que tange ao arrolamento da eficiência entre os princípios reitores da atividade administrativa estatal, só se pode compreender como figura de estilo, um reforço de linguagem para enfatizar o que é inerente à Administração Pública e é dela reclamado pelos administradores, justificadamente. A sociedade não organiza e mantém o Estado para que seja ineficiente, embora ineficiências podem ser, e são, encontradas em vários setores da Administração pública, como podem ser, e são, encontráveis em setores de qualquer empreendimento privado (PEREIRA JÚNIOR, 1999, p.41).

Ao exame desse texto, percebe-se que os administradores enquanto gestores da Administração Pública devem se valer dos melhores meios para que os membros da sociedade tenham sido assistidos pelos serviços públicos prestados pela Administração, conforme artigo 37 da Constituição Federal.

O fato é que o princípio da eficiência não parece ser mais do que uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano (MELO, 2010).

De sua parte, o princípio da impessoalidade na Administração Pública está relacionado também aos interesses coletivos, não podendo fazer restrições ou direcionamentos a fins específicos, ligados a interesses individuais, pois estaria representada a violação a esse princípio, como decorre os ensinamentos de Alexandrino e Paulo (2015):

A impessoalidade da atuação administrativa impede, portanto, que o ato administrativo seja praticado visando a interesses do agente ou de terceiros, devendo ater-se à vontade da lei, comando geral e abstrato em essência.

Dessa forma, impede perseguições ou favorecimentos, discriminações benéficas ou prejudiciais aos administrados. Qualquer ato praticado com objetivo diverso da satisfação do interesse público será nulo por desvio de finalidade (ALEXANDRINO e PAULO, 2015).

Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenotas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis (MELO, 2010, p.89).

A respeito, Di Pietro (2014) ensina que “significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento” (DI PIETRO, 2014, p. 256).

Em outras postulações, a impessoalidade enquanto princípio ligado a Administração Pública tende a impor aos entes públicos deveres de uso da máquina administrativa, vedando-se que se possam atender a necessidades especiais, valorizando o bem comum.

O princípio da publicidade, que vem agora inserido no artigo 37 da Constituição, exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei (DI PIETRO, 2014).

Em última análise dos princípios da Administração Pública nessa monografia, o princípio da publicidade é visto por Alexandrino e Paulo (2015, p. 259) como elementar para conhecimento acerca dos atos praticados e desenvolvidos pela Administração pública, como nota-se:

O princípio da publicidade apresenta uma dupla acepção em face do sistema decorrente da Constituição de 1988, a saber: a) exigência de publicação oficial, como requisito de eficácia, dos atos administrativos que devam produzir efeitos externos e dos atos que impliquem ônus para o patrimônio público. Nessa acepção, a publicidade não está ligada à validade do ato, mas à sua eficácia, isto é, enquanto não publicado, o ato não está apto a produzir efeitos. (ALEXANDRINO e PAULO, 2015).

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1, parágrafo único, da Constituição) (MELO, 2010).

O princípio da publicidade é extensivo a quase todos os atos praticados pela Administração Pública, devendo ser protegido o ato contra a publicidade, quando forem referentes a interesses públicos que devam ser resguardados, como

segurança nacional e a proteção a intimidade das pessoas, como acentuada na Constituição Federal como direito dos cidadãos brasileiros.

Nesse enfoque, Bandeira de Mello (1991, p.300):

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, de seus valores fundamentais, contumélia irremissível o seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura neles esforçada.

Existem diversos outros princípios tocantes a Administração Pública, como da supremacia do interesse coletivo, que quando violados ligam-se a atos de improbidade administrativa pelos agentes que compõem a Administração Pública, devendo-se observar o que propõe o artigo 37 da Constituição Federal e a Lei nº 8.429 de 1992, a Lei da Improbidade Administrativa.

3.2. A LEI Nº 8.429 DE 1992 – A LEI DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Essa subseção da monografia descreve a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429 de 1992), que rotula sobre os atos de improbidade administrativa desempenhados frente a Administração Pública, auxiliando a resolução do problema da monografia ao referir às condutas ímprobas por membros da Administração Pública no Brasil.

Explica-se que uma lei que surge em razão do § 4º do artigo 37 da Constituição Federal brasileira, a maioria das disposições da Lei de Improbidade Administrativa é de observância obrigatória em todas as esferas da Federação (caráter nacional) (ALEXANDRE, 2015).

Alexandre (2015, p. 805) cita que são elencados alguns elementos compositores que configuram a prática da improbidade administrativa conforme a Lei nº 8.429 de 1992:

Sujeito passivo: deve ser uma das entidades mencionadas no art. 1.º, *caput* e parágrafo único, da Lei 8.429/1992; sujeito ativo: o agente público ou terceiro, que induza, concorra ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (arts. 2.º e 3.º da Lei 8.429/1992); é a conduta comissiva ou omissiva do sujeito ativo, praticada contra o sujeito passivo, de que resulte: 1.º) enriquecimento ilícito do sujeito ativo; 2.º) prejuízo ao erário; ou

3.º) violação de princípios da Administração Pública. É ímproba, portanto, a conduta que se inclua em qualquer das citadas hipóteses, sendo comum o enquadramento em ao menos duas delas. Elemento subjetivo: é o dolo ou a culpa, que deve obrigatoriamente estar presente na conduta do sujeito ativo. (BRASIL, 1992).

Percebe-se que, os elementos da improbidade administrativa são revelados na existência de um agente que praticada o ato ímprobo, a lesão a Administração Pública pautada em condutas ilegais, sejam por atos praticados ou omissos desses agentes, violando princípios atinentes a Administração Pública.

A probidade administrativa envolve interesse transindividual, de natureza indivisível, titularizada por toda a sociedade e caracterizada como interesse difuso (BALTAR NETO E TORRES, 2015).

A Lei nº 8.429/1992 enumera em seu artigo 1º que os atos de improbidade devem ser praticados por agentes públicos, independentemente da esfera em que a administração esteja sendo regulamentos os atos, ou seja, federal, estadual, municipal e dos territórios. (BRASIL, 1992).

Art. 1º 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, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. (BRASIL, 1992)

A Lei de Improbidade Administrativa além de trazer os sujeitos ativos e passivos responsáveis pelas práticas dos atos de improbidade, conceituam quem pode ser considerado agente público, ou seja, praticantes do exercício da administração e possíveis praticantes de atos de improbidade, sendo esses os sujeitos ativos do ato de improbidade administrativa. A respeito disso, ensina Fazzio (2008, p. 252):

Toda pessoa natural que exerce cargo, emprego ou função pública é agente público. A locução *agente público* compreende todas as pessoas que mantêm vínculo de trabalho, temporário ou permanente, a qualquer título, com o Estado. Vale para a administração direta e indireta, quer dizer,

designa a pessoa natural que, sob qualquer pretexto, exerce atividade típica do Estado.

Além da Administração Pública por seus entes federativos, as empresas que prestam serviços a Administração Pública, para atender aos interesses coletivos também podem ser sujeitos passivos dentro da improbidade administrativa levantada pela Lei nº 8.429 de 1992.

Aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função (BRASIL, 1992).

Garcia (2006, p. 200) relembra essa associação:

Justifica-se esta previsão legal, pois se o Poder Público cede parte de sua arrecadação a determinadas empresas, tal certame se dá em virtude da presunção de que a atividade que desempenham é de interesse coletivo, o que torna imperativa a utilização do numerário recebido para este fim.

Uma das medidas iniciais, dado o artigo 7^o da Lei de Improbidade Administrativa é a comunicação ao Ministério Público por parte da autoridade que conduz a investigação do dano provocado a Administração, que como efeito existirá a decretação da indisponibilidade dos bens do causador do dano.

Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao MP, para a indisponibilidade dos bens do indiciado. (BRASIL, 1992).

Baltar Neto e Torres (2015, p. 581) estabelecem “o ato de improbidade pode corresponder a um ato administrativo, a uma omissão ou a uma conduta, e é praticado no exercício de uma função pública (em sentido amplo)”.

Apresentados os elementos que constituem a improbidade administrativa e após definida o que representaria os atos de improbidade administrativa, mostrando no artigo 9^o da Lei nº 8.429/92 os atos relacionados ao enriquecimento ilícito do agente público:

² Art. 7^o Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado. Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito. (BRASIL, 1992).

Ar. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público.(BRASIL, 1992).

Um dos atos que são descritos pela Lei de Improbidade Administrativa é o enriquecimento ilícito, mediante a vantagem tomada pelo agente que comete essa infração, pelo que diz o artigo 9º da Lei nº 8.429 de 1992, que reporta a diversificadas condutas, dentre elas de receber vantagens pelos cargos exercidos pelo agente público.

Note-se que essa lei definiu os atos de improbidade em três dispositivos: no artigo 9º, cuida dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito (DI PIETRO, 2014, p. 938).

O enriquecimento ilícito, definido no artigo 9º da Lei de Improbidade Administrativa, não é entendido somente sob o âmbito do próprio agente, mas quando esse na prática ilícita dos seus atos tenta favorecer outra pessoa, lesando os bens públicos que compõem a administração, causando seu enriquecimento.

Segue-se o clarear dos atos de improbidade administrativa com a visualização do dano ao erário, exibido no artigo 10º da Lei nº 8.924 de 1992, como aquela improbidade provocada por perturbação de bens da Administração Pública, mediante a ação ou omissão do agente público.

O artigo 10 da Lei nº 8.924/92 ilustra as condutas que se enquadram nessa modalidade de improbidade administrativa:

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: I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei (BRASIL, 1992).

A improbidade administrativa é prevista ainda pelo artigo 10 da Lei nº 8.924 de 1992, em variadas outras condutas que podem levar a lesão ao erário, como o

incidido no inciso I desse artigo, que relaciona à perda de patrimônio da Administração Pública.

Qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseja perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens e haveres das entidades que podem ser sujeito passivo de atos de improbidade (art. 10) (ALEXANDRE, 2015, p. 810).

As condutas moldadas no artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa são totalmente claras ao descrever as modalidades de danos ao erário existentes no direito brasileiro, todas voltadas para a transferência e mau uso dos bens públicos, que conseqüentemente gerem danos a Administração Pública.

No artigo 10 trata dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário; e no artigo 11, indica os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública (DI PIETRO, 2014, p. 938).

Como terceira modalidade de ato de improbidade levantada pela Lei de Improbidade Administrativa exibe-se a violação aos princípios da administração pública, devidamente escrita no artigo 11 da Lei nº 8.429 de 1992, com a sua transcrição adiante:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício; III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo; IV - negar publicidade aos atos oficiais; V - frustrar a licitude de concurso público; VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo; VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço. VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas; IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação. X - transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (BRASIL, 1992).

Os princípios da Administração Pública devem ser protegidos e reconhecidos enquanto essenciais para a validade dos atos da administração, garantindo os interesses coletivos e o bom uso dos bens públicos pelos agentes, prestando serviços com maior eficiência.

Os atos praticados pelos agentes públicos devem ser dotados de grande relevância para os interesses da maior parte da sociedade, que assim devem revestir as condutas dos agentes, sempre vedando a pessoalidade e agindo conforme a lei pauta.

Garcia (2006, p. 272) adiciona que:

A moralidade concentra o sumo de todos os valores extraídos dos princípios regentes da atividade estatal, o que permite dizer que a tipologia constante do art. 11 da Lei 8.429/96 a todos alcança, ainda que advenham de princípios implícitos no sistema. Evidentemente, o rol de princípios exemplificativo, pois não teria dado ao legislador infraconstitucional restringir ou suprimir aqueles previstos na Constituição.

A violação dos princípios elementares da Administração Pública revela uma das modalidades de improbidade administrativa, da qual são bem reluzentes no cotidiano do funcionamento da máquina pública, que acarretam pela exigência de sanções aos que praticam esses atos.

Apresentada a improbidade administrativa no uso da Administração Pública por parte dos agentes públicos, focando-se nos artigos 9º, 10º e 11º que revelam as condutas que reconhecidamente são nocivas à Administração, causando danos, provocando o enriquecimento ilícito e a violação dos princípios ligados a Administração Pública.

Chegando a resultados congruentes com o esperado para o tema, alcançando dados fundamentais para a conclusão da pesquisa, ao se estabelecer um paralelo da atuação do Ministério Público e os atos de improbidade administrativa, no enfoque da formalização de um termo de ajuste de conduta entre o Ministério Público e o agente público que praticou o ato.

4. REFLEXÕES ACERCA DA POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO EM CASOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Expostas a origem do Ministério Público e sua atuação na via extrajudicial no Brasil na primeira parte da monografia e a improbidade administrativa perante a Administração Pública no Brasil na segunda parte, derivadas das normas brasileiras e as atribuições do Ministério Público introduzidas também na Constituição Federal Brasil, nossa Magna Carta, volta-se agora para a reflexão sobre a celebração de compromisso de ajusto de conduta proposto pelo Ministério Público.

A metodologia usada para desenvolvimento desse capítulo é documental, com observação da Resolução 179 de 2017, visando analisar o termo de ajuste de conduta sob a vertente do Conselho Nacional do Ministério Público, correlacionando com revisões bibliográficas desse assunto.

Inicia-se uma abordagem da fixação de termos de ajuste de conduta propostos pelo Ministério Público, com relação a crimes relacionados a improbidade administrativa, como detém previsão na Resolução nº 179 de 2017 do Conselho Nacional do Ministério Público.

Esse capítulo será importante para a conclusão desse estudo pois disponibilizará a correlação entre a atuação do Ministério Público, os atos de improbidade administrativa e o termo de ajustamento de conduta implantado na Resolução nº 179 de 2017.

4.1. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A subseção da monografia relaciona o Ministério Público e suas atribuições aos atos de improbidade administrativa, regidos pela Lei nº 8.429 de 1992. A contribuição dessa subseção para o resultado da pesquisa é correlacionar a atuação do Ministério Público dentro dos casos de improbidade administrativa, descrevendo suas atribuições.

A improbidade administrativa é elencada pela Lei nº 8.429 de 1992, descrita por inúmeras condutas citadas entre os artigos 9, 10 e 11 dessa lei, revelando atos correlacionados a lesões ao erário, enriquecimento ilícito, descrevendo atos de improbidade pelos membros da Administração Pública. Melo (2010) preceitua:

A lei classificou tais atos de improbidade administrativa em três categorias: a) atos de improbidade “que importam enriquecimento ilícito”, relacionados no art. 9a; b) atos de improbidade “que causam prejuízo ao erário”, arrolados no art. 10; e c) atos de improbidade “que atentam contra os princípios da Administração Pública”, descritos no art. 11.

O Ministério Público tem uma função preponderante para que sejam apurados os casos de improbidade administrativa dentro da Administração Pública, dispostos desde a investigação do caso de improbidade, até o final do processo junto ao Poder Judiciário.

Nesse contexto, nos casos apresentados, o Ministério Público tem como função apurar o ato ímprobo que tipifique um ilícito administrativo e, para atingir tal meta, terá à sua disposição um método de investigação próprio e exclusivo, que é o inquérito civil (MIRANDA, 2014).

Botelho (2010, p. 09) explica a atuação do Ministério Público no combate a improbidade administrativa:

O Ministério Público, no combate aos atos de improbidade administrativa, ora se utiliza da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), ora da Ação de Improbidade (Lei nº 8.429/92), e, mais esporadicamente, da Ação Popular (Lei nº 4.717/65), o que tem gerado controvérsias e questionamentos por parte da doutrina e da jurisprudência. (BOTELHO, 2010).

Gerando o dano ao patrimônio público e outros atos lesivos a Administração Pública, surge o dever ao Ministério Público de levar a promoção de ação e incidir na investigação desses crimes, tendo função essencial no combate à corrupção e demais atos contrários aos princípios administrativos.

Nesse particular, releva colocar que, se o Ministério Público, diante de uma improbidade administrativa, opta por fazer o uso da Lei da Ação Civil Pública, em vez da Lei de Improbidade Administrativa, adequada ao caso, a responsabilidade deixa de ser subjetiva e passa a ser objetiva, o que não é adequado, visto que a conduta do réu, nos casos de improbidade, está eivada de dolo ou culpa (BOTELHO, 2010).

Diante dessa análise, o Ministério Público deve mediante a investigação e procedimentos do inquérito instaurado para apuração de atos de improbidade, sobretudo sobre a utilização dos meios adequados para promover ações no sentido de buscar a punição daqueles que praticarem os atos de improbidade administrativa.

4.2. O TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA FRENTE AOS CASOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Desta forma, restringe-se o ponto de estudo, chegando-se ao resultado final dessa pesquisa, com a análise da chance de implementação de termo de ajustamento de conduta nos casos de improbidade administrativa.

Cita-se adiante uma análise dos termos de ajustamento de conduta sob a orientação do Ministério Público, ou seja, quando parte desse órgão a manifestação e a proposta de instituição de uma composição entre aquele que cometeu a irregularidade e o Ministério Público.

Cita-se a descrição da Resolução nº 179 de 2018:

De acordo com a Resolução CNMP nº 179/2018, o compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2018).

Faz-se nessa subseção uma revisão documental dessa ocorrência de atos de improbidade administrativa que terá as pendências resolvidas no momento da celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta, pelo Ministério Público. Auxilia-se para efetividade da pesquisa e a resolução da problemática nessa subdivisão por focar no uso do TAC no caso de improbidade administrativa.

Editada no ano de 2018, a Resolução nº 09/2018 do Ministério Público do Estado de Goiás, que fala sobre a tramitação dos autos extrajudiciais em sede do Ministério Público, posteriormente a veiculação da notícia de fato dentro desse órgão, surgindo o dever de investigação do fato a ser apurado.

Art. 4º A notícia de fato será apreciada no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do seu recebimento pelo órgão de execução, prorrogável uma vez, fundamentadamente, por até 90 (noventa) dias (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2018).

Conforme o Ministério Público do Estado de Goiás (2018):

Art. 12. O inquérito civil, de natureza unilateral e facultativa, é procedimento investigatório e será instaurado para apurar fato que possa autorizar a defesa dos interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, nos termos da legislação aplicável, servindo para o exercício das atribuições inerentes às funções institucionais do Ministério Público. Parágrafo único. O inquérito civil não é condição de procedibilidade para o

ajuizamento das ações de titularidade do Ministério Público, nem para a realização das demais medidas de sua atribuição própria. (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2018).

Admitindo-se a celebração pelo Ministério Público do Estado de Goiás de termos de ajustamento de conduta, nos termos do artigo 47 da Resolução nº 09 de 2018:

Art. 47. O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração. (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2018).

O artigo 47 da Resolução nº 09 de 2018, nos parágrafos 2º e 3º explicam que a celebração do Termo de ajustamento de conduta não impede a responsabilização do cometedor do ato irregular, administrativamente ou penalmente, como diz:

§ 2º A celebração do compromisso de ajustamento de conduta não afasta a possível responsabilidade administrativa ou penal pelo mesmo fato, nem importa no seu reconhecimento para outros fins. § 3º Caberá ao órgão do Ministério Público com atribuição para a celebração do compromisso de ajustamento de conduta decidir quanto à necessidade, conveniência e oportunidade de reuniões ou audiências públicas com a participação dos titulares dos direitos e interesses, entidades que os representem ou demais interessados. (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2018).

Admitida a alternativa da realização do Termo de Ajustamento de Conduta pelo Ministério Público, com a vigência da Resolução nº 179 de 2017, tem-se que esclarecer quando se faz possível que se valha desse meio para a implantação desses termos de ajustamento.

O artigo 49 da Resolução nº 09/2018 do Ministério Público do Estado de Goiás cita as condições que podem ser definidas dentro do Termo de ajustamento de conduta, tomada pelo Ministério Público, correlacionada com a Lei nº 8.429 de 1992, que diz:

Art. 49. O órgão de execução do Ministério Público, no âmbito de suas respectivas atribuições, poderá tomar compromisso de ajustamento de conduta para a aplicação célere e eficaz das sanções estabelecidas na Lei nº. 8.429/92, de forma fundamentada e de acordo com a conduta ou o ato praticado, observados os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade

e da eficiência. § 1º O compromisso de ajustamento de conduta somente pode ser celebrado se presentes as seguintes condições: I – esclarecimento da conduta praticada pelo compromissário; II – cessação do envolvimento do compromissário no ato ilícito; III – compromisso de ressarcimento integral do dano e de perda de todos os bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, quando for o caso; IV – compromisso de pagamento de multa civil, nos limites previstos nos incisos do artigo 12 da Lei nº. 8.429/92; V – estabelecimento de multa cominatória para a hipótese de descumprimento das obrigações pactuadas. § 2º Consideradas a espécie e a gravidade do ato ilícito praticado, o compromisso de ajustamento de conduta poderá prever também: I – proibição de contratar com o poder público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público; II – perda da função pública, mediante comprovação documental da extinção do vínculo funcional do servidor com a administração pública; III – reparação de danos morais coletivos, a serem fixados conforme a gravidade e os efeitos advindos do ato de improbidade administrativa, bem como a efetividade para inibir a ocorrência de novas lesões à coletividade; IV – instituição ou manutenção de indisponibilidade de bens suficientes para garantir a reparação do erário, a restituição de valores e a multa civil pactuados. § 3º Os valores pactuados poderão ser objeto de parcelamento, observados o interesse público e a capacidade financeira do compromissário. § 4º Os valores referentes a ressarcimento ao erário, perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio e multa civil serão revertidos pelo compromissário à pessoa jurídica lesada. § 5º A destinação de valores referentes à multa cominatória e ao dano moral coletivo obedecerá ao disposto no artigo 55 (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2018).

Sendo assim, as medidas adotadas no termo de ajustamento de conduta pelo compromissário podem imputar a esse compromissário condutas como tomar esclarecimentos sobre os atos irregulares praticados, pagamento de multas civis, reparações por danos morais, perda da função pública, entre outras medidas do artigo 49 da Resolução nº 09/2018.

Art. 52. O Conselho Superior do Ministério Público dará publicidade ao extrato do compromisso de ajustamento de conduta no DOMP, no prazo máximo de quinze dias (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2018).

Art. 54. O compromisso de ajustamento de conduta deverá prever multa diária ou outras espécies de cominação para o caso de descumprimento das obrigações nos prazos assumidos (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2018).

Souza (2018) celebra:

Logo após, igualmente reconhecendo a importância do tema, também o Conselho Nacional Do Ministério Público aprovou a Resolução 179, de 26 de julho de 2017, para regulamentar o §6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, de modo a assim disciplinar, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta (Resolução 179/2017).

Discute-se, nesse âmbito, a possibilidade que se possa firmar um termo de ajustamento de conduta nos casos em que o crime cometido pelo infrator seja ligado a violações das normas referentes a Administração Pública, incidindo a improbidade administrativa nesses atos irregulares praticados.

Se o responsável pelo ato de improbidade, por exemplo, de espontânea vontade, concorda em reparar o dano por ele causado ao erário, não se pode negar a possibilidade de ajuste a esse respeito (ANDRADE, 2018).

Em meio a execução do Termo de Ajustamento de Conduta do artigo 56 da Resolução nº 09 de 2018:

Art. 56. O órgão do Ministério Público que tomou o compromisso de ajustamento de conduta deverá fiscalizar o seu efetivo cumprimento, valendo-se, sempre que necessário e possível, de apoio técnico especializado. Parágrafo único. O compromisso de ajustamento de conduta poderá estabelecer a obrigatoriedade de periódica prestação de informações pelo compromissário sobre a execução do acordo (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2018).

Em outras palavras, celebra-se o compromisso para se evitar a judicialização, recorrendo-se ao Poder Judiciário em caso de descumprimento deste, via ação executiva (BERTONCINI, 2018, p. 18).

A celebração do termo de ajuste de conduta pelo Ministério Pública se torna uma efetiva medida utilizada atualmente para contrapor os atos de improbidade administrativa e ao mesmo tempo trazer uma celeridade maior em determinadas circunstâncias, visto que evita a instauração de processos.

Assim, a celebração de TAC em casos de improbidade vai sempre estar submetida a acompanhamento e controle do respectivo Conselho Superior Do Ministério Público (SOUZA, 2018).

Os acordos tendem a ser celebrados durante a investigação e apuração dos fatos mediante o inquérito, mas não existem impedimentos para que se possa ter a celebração de termos de ajustamento de conduta propostos pelo Ministério Público no transcorrer das ações já propostas (BERTONCINI, 2018).

No curso da ação, quando o Ministério Público e a pessoa requerida no processo firmam um termo de ajustamento de conduta quanto a um ato de improbidade, deve-se recorrer ao juiz para que se proceda à homologação do ato firmado pelas partes.

Bertoncini (2018, p. 18) cita:

Ocorre, no entanto, como regra, que inexistente impedimento legal para a celebração de avença no curso da ação. O que significa dizer que requerente e requerido podem propor ao Poder Judiciário pôr termo ao processo, mediante a celebração de negócio jurídico que demandará, no entanto, o conhecimento pelo juízo e a eventual homologação judicial por sentença, realizando juiz “atividade jurisdicional típica”.

A homologação do acordo por sentença, por parte do juiz responsável pelo processo, torna-se o ato de efetivação do acordo, do termo de ajustamento de conduta quando esse for proposto pelo Ministério Público após iniciada a ação de apuração do ato de improbidade administrativa.

Faz-se relevante distinguir essas duas fases ao se afirmar, como diz Bertoncini (2018) que os termos firmados durante o curso das ações, devidamente homologados pelo juiz não são descritos como termos de ajustamento de conduta extrajudiciais, visto que são homologados via sentença, adquirindo caráter judicial.

Bertoncini (2018, p. 19) reafirma:

Com efeito, o reconhecimento da procedência do pedido firmado entre as partes por meio de um TAC, não representa negócio jurídico fruto da autocomposição entre o Ministério Público e o compromitente já processado judicialmente por ato de improbidade administrativa, posto que esse reconhecimento nem mesmo demandaria a celebração de TAC, porquanto poderia ser levado a efeito de forma unilateral pelo interessado, independentemente da anuência do Ministério Público. Além disso, posto que firmado já na fase judicial, perde sua natureza de título executivo extrajudicial, demandando esse reconhecimento da procedência do pedido sentença homologatória para a produção de efeitos.

Existe, no entanto, discussões sobre a validade do Termo de Ajustamento de Conduta na via judicial, pois conforme preceitua a legislação especial brasileira, a sua natureza está relacionada a títulos executivos extrajudiciais, com intuito de resolver a demanda anteriormente à propositura da ação.

Cita-se o artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa:

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar. § 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput. (BRASIL, 1992)

Nesse sentido, sobre a aplicabilidade desse dispositivo, Andrade (2018):

Nada impede, contudo, que o *ressarcimento do dano* e a *perda da vantagem ilícita* sejam objetos de acordo. Se o responsável pelo ato de improbidade, por exemplo, de espontânea vontade, concorda em reparar o

dano por ele causado ao erário, não se pode negar a possibilidade de ajuste a esse respeito.

Diante do exposto, nota-se que a possibilidade de formulação de termos de ajustamento de conduta adere-se a alternativa dada de reparação dos danos provocados pelo compromissário, tendo o Ministério Público um papel ativo nessa busca de solução mais célere do problema.

Faz-se menção também a edição da Medida Provisória nº 703 de 2015, que faz referência a celebração de acordos nos casos de improbidade administrativa, contrariando o texto do artigo 17. Sendo superadas portanto, a validade desse dispositivo e dando embasamento para reconhecimento dos TAC(s). (BRASIL, 2015)

Essa expressão disposta na legislação que versa que “ou no curso da ação judicial” é ilegal, pois contraria ao artigo 487, inciso III, letra “a”, do CPC, e ao próprio artigo 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/1985, que estabelece que o TAC é título executivo extrajudicial (BERTONCINI, 2018, p. 20).

Torna-se plenamente possível a celebração de termos de ajustamento de conduta extrajudiciais, formulados pelo Ministério Público e o compromissário, que seguirão as medidas impostas no artigo 47 dessa Resolução nº 09 de 2018 do Ministério Público do Estado de Goiás e Resolução nº 179 de 2017 do Conselho Nacional do Ministério Público.

Comprovou-se durante a confecção do trabalho a legitimidade dada ao Ministério Público, para nos casos de improbidade administrativa, vir a celebrar termos de ajustamento de conduta, implementando obrigações para os compromissado, vindo a reaver a conduta irregular por ele efetivada.

Ao término da pesquisa, os resultados detectados no transcorrer dessa fazem com que se tenha uma orientação sobre a celebração desses termos de ajustamento de conduta pelo Ministério Público, estritamente nos casos de improbidade administrativa, atingindo a resposta da problemática, ao se responder sobre a alternativa do uso do TAC nos casos de improbidade administrativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As atribuições do Ministério Público no Brasil foram estipuladas no transcorrer da história brasileira, disponibilizando a esse órgão uma função ativa na proteção da sociedade brasileira e na atuação como entidade responsável pelo controle, tendo previsão desde a primeira Constituição Federal brasileira, no ano de 1824, até os dias atuais na Constituição Federal de 1988, precisamente no artigo 129 dessa Carta Magna.

A improbidade administrativa vem regida desde o ano de 1992, pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429), descrevendo os atos que são contrários a probidade da gestão da Administração Pública, especialmente nos artigos 9º, 10º e 11º dessa lei.

A Lei de Improbidade Administrativa não só descreveu as condutas que representariam ameaças ao patrimônio da Administração Pública, como estabeleceu sanções aos que realizassem essas ameaças, causando danos ao erário, enriquecimento ilícito sob variadas formas.

Os resultados obtidos ao fim dos capítulos revelaram que o Ministério Público em meio a edição das Resoluções nº 179 de 2017 do Conselho Nacional do Ministério Público e no Estado de Goiás, da Resolução nº 09 de 2018 do Ministério Público do Estado de Goiás passaram a ser dotados de competência para firmar e celebrar termos de ajustamento de conduta, de forma extrajudicial.

A celebração do TAC durante a fase judicial dos processos sobre atos de improbidade administrativa é discutida pelo que vem previsto no artigo 487, III do Código de Processo Civil, que reconhece a formulação desses termos de ajustamento de conduta somente extrajudicialmente.

Celebrados os termos de ajustamento de conduta no curso do processo, deve haver a homologação do termo pelo juiz que analisa o processo, para que esse observe as condições estabelecidas e venha a se posicionar, decretando por sentença a validade do termo de ajustamento de conduta entabulado.

Concluiu-se que pela incidência dessas resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público (179 de 2017) e resolução nº 09 de 2018 do Ministério Público do Estado de Goiás, pode-se validar a celebração de termos de ajustamento de conduta em variadas matérias, inclusive por atos de improbidade, a qualquer momento da apuração dos fatos, assumindo ao fim do termo de ajustamento de

conduta a posição de título executivo extrajudicial. Ao Ministério Público é creditado o poder de fiscalização dos termos de ajuste de conduta, sabendo-se se o compromissário tem cumprido as obrigações estabelecidas nesse TAC, reconhecendo a natureza executiva do termo que fora compromissado.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito administrativo esquematizado**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado** / Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. 23. ed. rev. .. atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO. 2015.

ANDRADE, Landolfo. **Autocomposição na Esfera de Improbidade Administrativa**. Disponível em:<<http://genjuridico.com.br/2018/04/11/autocomposicao-na-esfera-de-improbidade-administrativa/>>. Acesso em 10 de maio de 2019.

BALTAR NETO, Fernando Ferreira; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Direito Administrativo**. Editora Juspodivum. Salvador, 2015.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. **Elementos de direito administrativo** / Celso Antônio Bandeira de Mello. Imprensa: São Paulo, Revista dos Tribunais, 1991.

BERTONCINI, Mateus. **Crise da Jurisdição e a Resolução n. 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público: é possível o ajustamento de conduta em matéria de improbidade administrativa?**. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/seq/n79/2177-7055-seq-79-63.pdf>>. Acesso em 14 de abril de 2019.

BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes. **O Ministério Público E O Combate À Improbidade Administrativa**. Disponível em:<<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3399.pdf>>. Acesso em 19 de fev. 2019.

BRASIL. **Constituição Federal de 1934**. Disponível em:<<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10622180/artigo-95-da-constituicao-federal-de-16-de-julho-de-1934>>. Acesso em 10 de maio de 2019.

_____. **Lei Complementar Nº 40, De 14 De Dezembro De 1981**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp40.htm>. Acesso em 11 de fev. 2019.

_____. **Constituição Federal de 1891**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/civil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em 11 de fev. 2019.

_____. **Lei nº 8.429 de 02 de Junho de 1992**. Disponível em:<<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/11333862/artigo-7-da-lei-n-8429-de-02-de-junho-de-1992>>. Acesso em 19 de maio de 2019.

_____. **Constituição Federal Brasileira de 1988**. Disponível em:<https://www.sena.do.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_14.12.2017/art_129_.asp>. Acesso em 11 de fev. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. José dos Santos Carvalho Filho. São Paulo: Atlas, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Entenda os conceitos de improbidade administrativa, crimes contra a administração pública e corrupção.** Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62434-entenda-os-conceitos-de-improbidade-administrativa-crimes-contra-a-administracao-publica-e-corrupcao>>. Acesso em 19 de maio de 2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **TAC relativo a improbidade administrativa deve ter concordância de pessoa jurídica, propõe conselheiro.** Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/3-noticias/todas-as-noticias/11289-tac-relativo-a-improbidade-administrativa-dever-ter-concordancia-de-pessoa-juridica-propoe-conselheiro>>. Acesso em 19 de maio de 2019.

COSTA MACHADO. **Código de Processo Civil Interpretado.** Editora Manole, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** EDUSP: São Paulo, 2013. p. 128. Disponível em: <<https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/datas-comemorativas/dia-constituicao.htm>>. Acesso em 11 de fev. 2019.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Manual de Direito Comercial.** São Paulo, Atlas, 2008.

FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo. **Ministério Público.** 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional / Manoel Gonçalves Ferreira Filho.** – 38. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

FONTES, Paulo Gustavo Guedes. **O controle da Administração pelo Ministério Público.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GARCIA, Monique Julien. **A Origem Do Ministério Público E Sua Atuação No Direito Comparado.** Disponível em: <http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/44>. Acesso em 10 de março de 2019.

LENZA. Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** 15. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2011.

MAZILLI, Hugo. **Tutela dos Interesses Difusos e Coletivos.** 5ª Edição, São Paulo, Imprensa, 2005.

_____. **Ministério Público.** 3. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de direito administrativo.** Imprensa: São Paulo, Malheiros, 1991.

_____. **Curso de Direito Administrativo.** 27ª ed. São Paulo, Malheiros, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. **Resolução nº 09/2018**. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2018/08/30/13_11_55_771_Publica%C3%A7%C3%A3o_cpj_resolucao_09_2018_disciplina_a_tramitacao_dos_autos_extrajudiciais_no_ambito_do_mpggo.pdf>. Acesso em 19 de maio de 2019.

MIRANDA, Marina Godinho. **O papel do ministério público frente à improbidade administrativa**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14710>. Acesso em maio 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PAZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios constitucionais e improbidade administrativa ambiental**. *Revista de Direito Ambiental*. nº 18. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2000.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Da reforma administrativa constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

QUARESMA, Heloisa Helena. **A Evolução da possibilidade de o Ministério Público proceder investigação criminal direta**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7263>. Acesso em maio 2019.

RANGEL, Paulo. **Direito Processual Penal**. 11 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

_____. **A coisa julgada no processo penal brasileiro como instrumento de garantia**. São Paulo: Atlas, 2012.

RITT, Eduardo. **O Ministério Público brasileiro como guardião dos direitos fundamentais**. Disponível em: <https://www.amprs.com.br/public/arquivos/revistaarquivo/arquivo_1401214363.pdf>. Acesso em 19 de maio de 2019.

SOUSA, Bruno Alfredo de. **O poder do ministério público na investigação criminal realizada pela polícia civil estadual**. Disponível em: <<https://repositorio.ucb.br/jspui/bitstream/10869/3039/2/Bruno%20Alfredo%20de%20Sousa.pdf>>. Acesso em 03 de julho de 2019.

SOUZA, Leandro Rosa. **O Uso Do Termo De Ajustamento De Conduta Como Instrumento De Aumento Da Eficácia No Combate À Improbidade Administrativa**. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/percurso/article/view/3118/371371650https://www.agu.gov.br/page/>>. Acesso em: 11 de março de 2019.

SOUZA, Ciro de Alencar. **Da evolução histórica do Ministério Público: dos princípios e funções institucionais.** Disponível em:<<http://conteudojuridico.com.br/artigo,da-evolucao-historica-do-ministerio-publico-dos-principios-e-funcoes-institucionais,56798.html>>. Acesso em 19 de maio de 2019.

SOUZA, Adailton Alves de. **O compromisso de ajustamento de conduta como meio alternativo à instauração de processo disciplinar nas hipóteses de irregularidades de menor potencial ofensivo.** Disponível em:<<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-compromisso-de-ajustamento-de-conduta-como-meio-alternativo-a-instauracao-de-processo-disciplinar-nas-hipoteses,591459.html>>. Acesso em 10 de março de 2019.