

---

**GRUPO NACIONAL DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO - GNPP**

**NOTA TÉCNICA GNPP/CNPG 002/2023**

Enfrentamento de atos lesivos à administração pública e ao patrimônio público. Necessidade de atuação integrada do ministério público. Conveniência de estabelecimento de atribuições cumulativas.

## **1. INTRODUÇÃO:**

A Constituição Federal, em seu artigo 129, enumera as funções institucionais do Ministério Público, entre elas a de promover privativamente a ação penal pública, o inquérito civil e a ação civil pública, especialmente, para a proteção do patrimônio público.

Entende-se como “patrimônio público” o “conjunto de bens que pertencem ao domínio do Estado e que se institui para atender a seus próprios objetivos ou para servir à produção de utilidades indispensáveis às necessidades coletivas”<sup>1</sup>.

Assim, compete ao Ministério Público a defesa do uso correto dos bens e recursos públicos, a fim de garantir a honestidade, a probidade e a legalidade na Administração Pública, sendo certo que, havendo lesão ao patrimônio público, deverá o órgão ministerial valer-se dos instrumentos de investigação previstos para reparação do dano e responsabilização dos infratores.

Via de regra, a conduta praticada contra a Administração Pública configura, ao mesmo tempo, ilícitos civis, penais e administrativos, o que requer uma atuação uniforme do Ministério Público, a fim de assegurar a plena proteção ao patrimônio público. É a conhecida unidade ontológica do ilícito.

Em relação à natureza do ilícito a ser apurado, vale citar o entendimento do então Ministro Joaquim Barbosa, no voto proferido no RE 464.893-8:

O que autoriza o Ministério Público a investigar não é a natureza do ato punitivo que pode resultar da investigação (sanção administrativa, cível ou penal), mas, sim, o fato a ser apurado, incidente sobre bens jurídicos cuja proteção a Constituição explicitamente confiou ao *Parquet*.

A rigor, nesta como em diversas outras hipóteses, é quase impossível afirmar, *a priori*, se se trata de crime, de ilícito

---

<sup>1</sup> Conselho Nacional do Ministério Público - disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/glossario/7832-patrimonio-publico#:~:text=Conjunto%20de%20bens%20que%20pertencem,utilidades%20indispens%C3%A1veis%20%C3%A0s%20necessidades%20coletivas.>

---

cível ou de mera infração administrativa. Não raro, a devida valoração do fato somente ocorrerá na sentença!

Note-se que não existe uma diferença ontológica entre o ilícito administrativo, o civil e o penal. Essa diferença, quem a faz é o legislador, ao atribuir diferentes sanções para cada ato jurídico (sendo a penal subsidiária e a mais gravosa).

Assim, parece-me lícito afirmar que a investigação se legitima pelo **fato investigado**, e não pela ponderação subjetiva acerca de qual será a responsabilidade do agente e qual a natureza da ação a ser eventualmente proposta.

Em síntese, **se o fato diz respeito a interesse difuso ou coletivo, o Ministério Público pode instaurar procedimento administrativo, com base no art. 129, da Constituição Federal.**

Na prática, penso que é possível propor tanto ação civil pública com base em inquérito policial quanto ação penal subsidiada em inquérito civil. Essa divisão entre civil e penal é mera técnica de racionalização da atividade estatal. O que é de fato relevante é a obrigação constitucional e legal a todos imposta de se conformar às regras jurídicas, indispensáveis a uma convivência social harmônica.

Portanto, no exercício de seu poder-dever de agir, verificados elementos, ainda que mínimos ou iniciais, da prática de ilícitos contra a administração pública ou ofensa ao patrimônio público, compete ao Ministério Público instaurar procedimentos administrativos para apuração e, ao final, não sendo caso de arquivamento, adotar as providências legais cabíveis, como manejo da respectiva ação judicial, proposta de acordo de não persecução, seja na esfera cível, ou criminal, ou em ambas etc.

Desta forma, noticiado um ilícito ao Ministério Público, incumbe-lhe instaurar o(s) procedimento(s) administrativo(s) investigatório(s) que entender mais adequado(s), observados os princípios da proporcionalidade e da eficiência:

Assim, o princípio da proporcionalidade demanda que antes seja identificada a finalidade que se pretende alcançar – por exemplo, a defesa do patrimônio público – para que se possa estabelecer o melhor, o mais apropriado e o mais coerente meio para o atendimento daquela finalidade.

O princípio da eficiência também deve orientar a instauração e a condução do procedimento investigatório. Diferentemente da percepção de Bandeira de Mello (2013)<sup>13</sup>, que o desqualifica como “simples adorno”, Moreira Neto (2003, p. 103)<sup>14</sup> afirma que a eficiência administrativa deve ser entendida como “a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a

---

sociedade”, e, assim entendida, ela se revela, ao mesmo tempo, “como um atributo técnico da administração, como exigência ética a ser atendida, no sentido weberiano de resultados e como uma característica jurídica exigível, de boa administração dos interesses públicos”.

Nessa linha de raciocínio, a natureza do procedimento investigatório e os meios escolhidos para a apuração do ilícito devem buscar “a plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade”<sup>2</sup>.

Vale lembrar que, em 23.08.2016, o Conselho Nacional do Ministério Público-CNMP, destacando a importância de criação de estruturas especializadas no Ministério Público para a otimização do enfrentamento à corrupção, com atribuição cível e criminal, expediu a Recomendação n.º 42, assim justificada:

(...)

Considerando que não existe diferença ontológica entre o ilícito administrativo, civil, penal e político, senão para atribuir diferentes sanções para o mesmo ato de corrupção;

Considerando que a criação de órgãos de atuação ministerial especializados no combate à corrupção conjugando a atuação preventiva e repressiva, com atribuição cível e criminal, potencializa a abordagem plena do bem jurídico tutelado e a paulatina especialização do labor ministerial, e não é inédita no Ministério Público brasileiro;

(...)

Pretende-se, então, com este trabalho analisar e identificar elementos que conduzam à melhor, mais eficiente, forma de organização interna dos Ministérios Públicos no âmbito da defesa do patrimônio público, combate aos crimes contra a Administração e à corrupção, especificamente quanto à definição, divisão, de atribuições para enfrentamento dos ilícitos em suas diversas faces – cível, criminal e, também, no que couber, administrativa.

## **2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA REFERENTE À DIVISÃO DE ATRIBUIÇÕES NA DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO – ÂMBITOS CÍVEL E CRIMINAL**

---

2

[https://www.mpmg.mp.br/data/files/E6/83/21/7D/E744A7109CEB34A7760849A8/MPMGJuridico\\_Patrimonio.pdf](https://www.mpmg.mp.br/data/files/E6/83/21/7D/E744A7109CEB34A7760849A8/MPMGJuridico_Patrimonio.pdf)



---

No Ministério Público do Estado de Minas Gerais, a defesa do patrimônio público é matéria afeta às Promotorias de Justiça especializadas, com atribuições cumulativas para adoção de providências nas esferas cível e criminal, conforme previsto na Resolução PGJ n.º 72/2006.

Em levantamento feito pelo Ministério Público do Estado de Pernambuco, no âmbito do GNPP – Grupo Nacional de Defesa do Patrimônio Público, verificou-se que possuem Promotorias de Justiça Especializadas com atribuição na defesa do patrimônio público na esfera cível e criminal os Ministérios Públicos dos Estados do Acre, Amazonas, Bahia, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Já nos Ministérios Públicos dos Estados da Paraíba, Espírito Santo e do Rio de Janeiro as atribuições cíveis e criminais são exercidas por Promotorias de Justiça distintas. No Mato Grosso há um núcleo para atribuição cível e as promotorias criminais. Nos Ministérios Públicos dos Estados de Alagoas, Ceará, Goiás, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo, as atribuições conjuntas cíveis e criminais são restritas a algumas Promotorias de Justiça Especializadas.

O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, aprovou, em 25.11.2022, Enunciado pelo Conselho do Patrimônio público e Criminal, com a seguinte redação:

Ressalvados os casos de atribuição originária do Procurador-Geral de Justiça e os casos expressos de atribuição definida em Atos próprios, cumpre às Promotorias de Justiça com atribuições para a defesa do patrimônio público a atuação em expedientes e processos criminais correlatos a fatos apurados em Procedimentos Preparatórios e Inquéritos Cíveis regularmente instaurados para tratar de atos de improbidade administrativa. Em havendo concordância dos agentes ministeriais, poderá ocorrer investigação e atuação processual conjunta entre os Promotores de Justiça das esferas cível e criminal.

Como se não bastassem os critérios de eficiência de racionalização da atuação, essa diversidade de formas organizacionais, por si só, já justificaria a análise operada pela presente Nota Técnica.

### **3. FUNDAMENTAÇÃO – IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO INTEGRADA – ATRIBUIÇÕES CUMULATIVAS NA DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO**

Como asseverado na parte introdutória, sendo o ilícito ontologicamente único, ensejando tão somente a divisão de esferas de responsabilização – cível, criminal e administrativa -, é certo que um mesmo ato ilegal deverá ensejar a apuração integral das responsabilidades dos agentes envolvidos.



---

Partindo de tal premissa, por exemplo, em caso de fraude em licitação, o agente envolvido poderá ser responsabilizado administrativamente, em um processo perante o órgão a que pertence (caso seja servidor público); na esfera criminal, pelo crime do artigo 337-L do Código Penal (“fraude em licitação ou contrato”); e também, na esfera cível, por improbidade administrativa. Também poderão ser responsabilizados os particulares envolvidos, inclusive as pessoas jurídicas, as quais estão sujeitas ao regime da chamada Lei Anticorrupção Empresarial (Lei 12.846/2013).

Legitimado constitucional para a defesa do patrimônio público, caberá ao Ministério Público papel crucial na busca da responsabilização integral, abrangendo todas as esferas, ganhando relevo para essa análise, também, o princípio da unidade institucional.

O Ministério Público deve ser visto como um corpo único, com agir uniforme na busca de seus objetivos e desempenho de suas missões.

“(…) Há também em curso uma evidente mudança de paradigma de atuação institucional, pois há uma tendência em se enfatizar a atuação do Ministério Público por bem jurídico, independentemente da utilização de instrumentos de natureza cível ou penal, a exemplo do que já vem ocorrendo com a tutela do meio ambiente, combate à corrupção, controle externo da Polícia, matéria indígena e outras áreas.”<sup>3</sup>

“Mas a unidade diz com a função dos diversos membros da Instituição, sejam eles agentes federais ou estaduais; e constitui-se num ideal abstrato; ou, sendo um princípio – conforme o é –, remete-se a uma meta: a atuação coesa dos vários membros, sejam eles estaduais ou federais. Assim, o primeiro instrumento garantidor dessa unidade é, exatamente, a Constituição Federal, e depois, a Lei, pelas quais cada membro deve pautar sua atuação, em conformidade com seu discernimento e sua convicção; e não uma chefia.”<sup>4</sup>

#### “4. A atuação uniforme da instituição

Como a Constituição e as leis impõem finalidades a serem desempenhadas pelo Ministério Público, torna-se necessária coerência em sua atuação nacional.

Entretanto, como conciliar as autonomias e a independência funcional no Ministério Público, com uma vontade

---

<sup>3</sup> Corregedorias e as atribuições constitucionais do Ministério Público: desafios e potenciais impactos Geisa de Assis Rodrigues p. 284 - Disponível em:

[https://www.cmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/CNMP\\_Revista\\_Juridica\\_WEB.pdf](https://www.cmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/CNMP_Revista_Juridica_WEB.pdf)

<sup>4</sup> Princípios Constitucionais do Ministério Público - Francisco Dias Teixeira - Disponível em <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/cientificas/index.php/boletim/article/view/23/21>

---

institucional direcionada a um fim? Como obter atuação uniforme e integrada não só entre os vários ramos do Ministério Público, como também entre os diversos agentes do mesmo ramo?

Em primeiro lugar, é preciso deixar claro que quem tem de assegurar a unidade de fim do Ministério Público não são seus próprios membros, nem os atos regulamentares de cada ramo da instituição, nem o Conselho Nacional do Ministério Público. Cabe à Constituição e às leis fixar os objetivos do Ministério Público, e apenas a elas. Estas é que fixam os limites e os fins da atuação ministerial. Assim, se a lei considera prioridade a criança e o adolescente, a vontade institucional já está afirmada; não pode ser negada pelos órgãos e agentes da instituição, nem pode ser alterada por planos de atuação funcional. **Em segundo lugar, para obter atuação mais harmônica e coerente da instituição em seus diversos níveis, é preciso repensar a estrutura administrativa do Ministério Público brasileiro, para atender às atuais exigências sociais.**<sup>5</sup> – grifo nosso

"É perceptível que o Ministério Público e a própria sociedade estão angustiados com a necessidade de mais harmonia no trabalho institucional, não só para evitar conflitos decorrentes da sucessão de promotores em meio a uma atuação, como para tornar mais eficiente o trabalho institucional."<sup>6</sup>

A concentração das atribuições cível e criminal na Promotoria Especializada de Defesa do Patrimônio Público, além de reforçar o princípio da unidade institucional, implica inegável ganho de produtividade e eficiência, diminuindo, ao mesmo tempo, o retrabalho e as decisões internas conflitantes (arquivar no cível e oferecer denúncia sobre o mesmo fato etc.), conferindo maior proteção ao bem jurídico.

Assim, sendo cumulativas as atribuições, valendo-se de procedimento investigatório criminal ou de inquérito civil, instrumentos já consolidados, o órgão de execução do Ministério Público poderá colher declarações, expedir notificações e requisições, realizar vistorias e desenvolver ações que melhor elucidem as circunstâncias que envolvem os fatos investigados, possibilitando, conseqüentemente, o aproveitamento de uma mesma força de trabalho para atuação em frentes distintas.

---

<sup>5</sup> Princípios Institucionais do Ministério Público Brasileiro. Hugo Nigro MAZZILLI. Artigo publicado na Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, n. 731 jan./2013 – abr/2013, p. 9, com atualizações feitas em ago. 2013. Pág. 24. Disponível em <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/princinst.pdf>

<sup>6</sup> Princípios Institucionais do Ministério Público Brasileiro. Hugo Nigro MAZZILLI. Artigo publicado na Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, n. 731 jan./2013 – abr/2013, p. 9, com atualizações feitas em ago. 2013, pag. 29. Disponível em [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2592408/Hugo\\_Nigro\\_Mazzilli.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2592408/Hugo_Nigro_Mazzilli.pdf)

Essa concentração de esforços torna-se mais relevante diante das alterações feitas pela Lei n.º 14.230/2021 na Lei n.º 8.429/1992, especialmente se considerarmos que essas alterações trouxeram disciplina diversa no tocante a medidas a serem adotadas no âmbito civil e criminal, o que faz imprescindível a atuação harmônica (uniforme) dos órgãos do Ministério Público. Nota-se que para a utilização de um mesmo instrumento, muitas vezes, a nova lei exige mais rigor do que a legislação penal, que é dotada de maiores garantias.

Veja-se, por exemplo, a redação do § 3º do art. 16 da Lei nº 8.429/1992, que trata da indisponibilidade de bens na ação de improbidade administrativa:

Art. 16. Na ação por improbidade administrativa poderá ser formulado, em caráter antecedente ou incidente, pedido de indisponibilidade de bens dos réus, a fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito.

(...)

§ 3º O pedido de indisponibilidade de bens a que se refere o caput deste artigo apenas será deferido mediante a demonstração no caso concreto de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial com fundamento nos respectivos elementos de instrução, após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias.

Da leitura do dispositivo, infere-se que a redação atual passou a exigir, como um dos requisitos para o deferimento da medida cautelar, “a demonstração no caso concreto de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo”, ou seja, a demonstração concreta do *periculum in mora*, e não apenas do *fumus boni iuris*, contrariando o entendimento até então pacificado pelo Superior Tribunal de Justiça, no Tema 701:

É possível a decretação da indisponibilidade de bens do promovido em Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, quando ausente (ou não demonstrada) a prática de atos (ou a sua tentativa) que induzam a conclusão de risco de alienação, oneração ou dilapidação patrimonial de bens do acionado, dificultando ou impossibilitando o eventual ressarcimento futuro.

Com a alteração do artigo, teme-se que, na prática, a indisponibilidade de bens prevista na Lei n.º 8.429/1992 somente será cabível quando houver risco de dilapidação de patrimônio.

No entanto, na esfera penal, as medidas cautelares patrimoniais penais, a saber, o sequestro (destinada a garantir o resultado útil do futuro confisco de que trata o art. 91, II, do Código Penal), a hipoteca legal e o arresto (garantidoras do resultado útil da futura reparação

---

do dano causado pelo crime), não exigem, para o seu deferimento, que o perigo na demora seja concretamente demonstrado por meio de prova da dilapidação patrimonial, bastando, para tanto, indícios suficientes da autoria e da materialidade delitivas (fumaça do bom direito).

Nesse sentido, prevaleceu nesse Tribunal o voto proferido pelo Ministro Luís Roberto Barroso no julgamento da PET n.º 7069:

31. Finalmente, quanto ao perigo na demora da concessão da medida cautelar, reputo desnecessária a demonstração de atos concretos de dissipação patrimonial pelos agravantes, por três razões.

32. Em primeiro lugar, as medidas cautelares penais têm ínsito e presumido o risco de ineficácia. Isso porque, se não decretadas, é natural e até intuitivo pressupor que o acusado, antevendo a possibilidade de vir a ser condenado, tome providências para evitar os efeitos patrimoniais da pena.

33. Aliás, é exatamente isso o que demonstra a experiência. Mais uma vez menciono como exemplo a Ação Penal nº 470, na qual não foram determinadas medidas assecuratórias no início do feito e, posteriormente, no momento da execução da pena, boa parte dos condenados alegou não ter patrimônio suficiente para o pagamento da pena pecuniária.

34. Na criminalidade econômica, a constrição de bens é reconhecidamente o meio mais eficaz de combate à impunidade. Se, por ocasião do julgamento, os agravantes forem considerados culpados e não forem encontrados bens suficientes para satisfazer os aspectos patrimoniais da condenação, a pena aplicada terá deixado de cumprir minimamente as funções dela esperadas.

35. Por isso mesmo – e essa é a segunda razão –, o Código de Processo Penal não exige que os acusados estejam praticando atos concretos de dilapidação do patrimônio para autorizar a decretação da medida. (grifo nosso)

O mesmo ocorre em relação ao Decreto-Lei n.º 3.240/41, que trata do sequestro de bens dos autores de crimes que resultem prejuízo para a fazenda pública, em que, para a decretação da medida, basta a existência da prova ou indício de algum crime que tenha resultado locupletamento ilícito, conforme se vê do seguinte precedente do STJ:

(...)

4. O art. 3º do Decreto Lei nº 3.240/41 estabelece para a decretação do sequestro ou arresto de bens imóveis e móveis a observância de dois requisitos: a existência de



---

indícios veementes da responsabilidade penal e a indicação dos bens que devam ser objeto da constrição.

(...)

6. Com efeito, o sequestro ou arresto de bens previsto na legislação especial pode alcançar, em tese, qualquer bem do indiciado ou acusado por crime que implique prejuízo à Fazenda Pública, diferentemente das idênticas providências cautelares previstas no Código de Processo Penal, que atingem somente os bens resultantes do crime ou adquiridos com o proveito da prática delituosa. (REsp n.º 1.124.658-BA. 6ª Turma. Rel. Min. Og Fernandes. DJ 22.02.2010 – ementa parcial) .

No mesmo sentido: STJ. AgRg no REsp n.º 1.166.754-PR. 6ª Turma. Rel.(a) Min. Maria Thereza de Assis Moura. DJ de 17.10.2011; AgRg no REsp n.º 1.844.874.SC. 5ª Turma. Rel. Min. Ribeiro Dantas. DJ 15.09.2020 (afastando a necessidade da prévia comprovação do perigo da demora); AgRg no RMS n.º 64.068-SP. 6ª Turma. Rel.(a) Min. Laurita Vaz. DJ 23.10.2020.

Inegável, assim, a conveniência da conjugação, sempre que possível, dos instrumentos legais cíveis e criminais à disposição ou, ao menos, a avaliação a esse respeito a título de estratégia de atuação.

Com a publicação da Lei n.º 14.230/2021, houve, também, a inclusão do § 3º, no artigo 17-B da Lei 8.429/1992, o qual passou a exigir, para celebração de acordo de não persecução no âmbito da improbidade administrativa, a oitiva prévia do Tribunal de Contas a fim de apurar o valor do dano a ser ressarcido, requisito não previsto na legislação penal para a realização de acordo de não persecução penal, nos termos do artigo 28-A do Código de Processo Penal.

Em que pese a suspensão dos efeitos de tal dispositivo em sede de decisão monocrática cautelar no âmbito da ADI n.º 7236, diante do requisito previsto no § 3º, no artigo 17-B da Lei 8.429/1992, caso a Promotoria de Justiça Especializada possua atribuições cíveis e criminais, poderá, após análise das demais condições exigidas para os acordos de não persecução em cada esfera, buscar a reparação do dano, utilizando-se do instrumento mais célere, que, considerando o novo requisito legal, por vezes, será o acordo de não persecução penal, o qual não depende da oitiva prévia do Tribunal de Contas.

Inúmeros outros exemplos poderiam ser citados, a fim de demonstrar a maior efetividade de uma atuação integrada de responsabilização sob as esferas cível e criminal, até mesmo em termos de estratégia de atuação – procedimentos simultâneos ou sucessivos ou instauração de procedimento único com posterior compartilhamento de prova.

Vale, ainda, destacar que, historicamente, a divisão das atribuições cíveis e criminais na atuação do Ministério Público na defesa dos interesses difusos, entre eles o patrimônio público, guarda relação com a anterior configuração institucional, mais “atrelada” à



organização e divisão judiciárias. Explica-se. Em tempos anteriores, era comum que as atribuições das Promotorias de Justiça fossem definidas de acordo com o “Juízo perante o qual oficiavam”. Assim, grosso modo, tinha-se as “Promotorias Criminais” e as “Promotorias Cíveis”, que, então, desempenhavam mais enfaticamente as atuações judiciais tradicionais: a atuação criminal (gênese do Ministério Público e fruto de sua titularidade privativa para ação penal pública) e a atuação nos feitos cíveis cuja intervenção se mostrava necessária pela natureza da lide ou qualidade da parte (defesa de interesses de menores, família, sucessões etc.). Com o incremento das atribuições institucionais, mormente a partir da Constituição Federal de 1988, que conferiu uma nova roupagem ao Ministério Público, e estando consolidada a atuação no âmbito da justiça criminal, as funções decorrentes da defesa dos interesses difusos passaram a ser atribuídas aos chamados “Promotores Cíveis”, o que acabou por gerar a (falsa) percepção de que tais funções se limitavam a essa esfera de atuação. Assevere-se, por fim, que a ênfase nas atuações por meio dos inquéritos civis públicos, termos de ajustamento de conduta e ações civis públicas, fundadas na Lei nº 7347/85, e da responsabilização por atos de improbidade administrativa, fundada na Lei nº 8429/92, cuja natureza cível foi consolidada na jurisprudência (e reafirmada no recente julgamento do STF do Tema 1199), contribuiu enormemente para a internalização de tal entendimento no seio do Ministério Público brasileiro.

Ocorre, porém, que o cenário atual em muito diverge desse retrato histórico. O Ministério Público se fortaleceu e consolidou com o Instituição permanente e autônoma e, a par de sua paridade constitucional com o Poder Judiciário (Instituição paradigma), cada vez menos se vincula à forma organizacional deste. A título de exemplo pode-se citar o movimento cada vez mais frequente de “saída dos Fóruns” e estabelecimento de sedes próprias do Ministério Público nas Comarcas. O crescimento da atuação institucional levou à necessidade de estabelecimento de formas organizacionais próprias, que se mostrassem mais consentâneas com a eficiência e eficácia que se espera do cumprimento das missões constitucionais do Ministério Público.

Tem-se, portanto, um cenário atual diverso, fruto de outro momento histórico da atuação do Ministério Público, no qual não mais se justifica, por qualquer ângulo que se analise a questão, a cisão entre órgãos de execução distintos das atribuições cíveis e criminais para responsabilização de um mesmo ato.

#### **4. IMPORTÂNCIA DA EXPANSÃO DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – O CASO DA LEI ANTICORRUPÇÃO EMPRESARIAL (LEI Nº 12.846/13)**

Além da responsabilização no âmbito civil e criminal, há, ainda, a possibilidade de punição das pessoas jurídicas que praticaram atos que causam lesão ao patrimônio e à administração pública, nos termos da Lei n.º 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).



---

O artigo 5º da Lei n.º 12.846/2013 enumera como lesivos à administração pública nacional ou estrangeira os seguintes atos:

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

---

Analisando os dispositivos da Lei Anticorrupção, verifica-se que, havendo participação de pessoas jurídicas no ato de improbidade, os instrumentos nela previstos poderão levar a uma apuração mais célere e mais efetiva do fato investigado.

Primeiramente, destaca-se que, conforme prevê o artigo 2º da lei, as pessoas jurídicas que praticam atos contra a administração pública serão responsabilizadas objetivamente, dispensando, portanto, a discussão acerca do dolo e culpa.

Em relação à responsabilização objetiva das pessoas jurídicas, Gilson Dipp e Manoel L. Volkmer de Castilho<sup>7</sup> esclarecem que:

As pessoas jurídicas alcançadas pelo âmbito de disciplina desta Lei serão responsabilizadas objetivamente pelos atos lesivos previstos nela, no âmbito administrativo e/ou civil, quando praticados em seu interesse ou benefício, mesmo não exclusivo. Isso significa que as pessoas jurídicas/empresas privadas – pois, repita-se, as empresas ou pessoas jurídicas públicas estão logicamente excluídas – respondem pelos atos praticados contra a administração independente da culpa, isto é, da imprudência, negligência ou imperícia. Ou seja, respondem, ainda que sem culpa, pelo simples resultado contrário ao interesse da administração. Essa responsabilidade será administrativa no âmbito da relação com os poderes administrativos e será civil, igualmente objetiva, no âmbito das relações civis em face da administração pública, a dizer que, no que respeita – por exemplo – aos atos de improbidade eventualmente subsumidos em atos previstos na lei por igual haverá a responsabilidade administrativa e civil objetiva. A decorrência mais relevante é que a responsabilidade objetiva dispensa a prova da culpa, haja ou não imperícia, imprudência ou negligência, ou do dolo, circunstâncias que eventualmente poderão ser arguidas em caso de ação de regresso contra o agente pessoa física ou nos casos de despersonalização da pessoa jurídica. Além disso, a responsabilidade objetiva em certos casos dispensa até a prova do ato (há casos de corrupção que não deixam rastro mas são revelados por nexos lógicos) contra a administração bastando a demonstração do resultado e o nexo causal entre autor e lesão, que resulte em contrariedade ou dano à administração pública. Cabe observar que a responsabilidade objetiva na hipótese versada na lei parece não ser sempre equivalente à responsabilidade absoluta, pois haverá caso em que será possível demonstrar não ser a causa da lesão, apesar de relacionada com o agente e com o resultado, fruto de ato de responsabilidade da pessoa jurídica, sendo aí possível a contraprova para afastá-la.

---

<sup>7</sup> IPP, Gilson; CASTILHO, Manoel L. Volkmer de. Comentários sobre a Lei Anticorrupção. [Digite o Local da Editora]; Editora Saraiva, 2016. E-book. ISBN 9788502630987.

Nota-se que, além da responsabilização da pessoa jurídica, uma vez identificada uma das condutas tipificadas no artigo 5º, será necessária a instauração de um procedimento para apurar a autoria dessas condutas e, assim, responsabilizar o agente pelo crime correspondente ou, caso haja participação de um agente público, deverá ser apurada, ainda, a prática de ato de improbidade administrativa. Mais uma vez se mostra a importância de uma atuação integrada, com vistas à responsabilização integral pelo ato ilícito, com base na maior eficiência e uniformidade de atuação.

Vale dizer, ainda, que a atuação do Ministério Público no âmbito da responsabilização das pessoas jurídicas por atos de corrupção empresarial, embora ainda não muito explorada, é evidente, diante da legitimidade trazida pelos artigos 19 e 20:

Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras:

I - perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;

II - suspensão ou interdição parcial de suas atividades;

III - dissolução compulsória da pessoa jurídica;

IV - proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.

(...)

Art. 20. Nas ações ajuizadas pelo Ministério Público, poderão ser aplicadas as sanções previstas no art. 6º, sem prejuízo daquelas previstas neste Capítulo, desde que constatada a omissão das autoridades competentes para promover a responsabilização administrativa.

De se destacar que, tal qual em relação aos instrumentos criminais de constrição patrimonial, os requisitos legais para indisponibilidade de bens, direitos e valores no âmbito da LAC se mostram menos rigorosos, possibilitando um manejo mais eficaz da medida.

Art. 19 (...)

§ 4º O Ministério Público ou a Advocacia Pública ou órgão de representação judicial, ou equivalente, do ente público

---

poderá requerer a indisponibilidade de bens, direitos ou valores necessários à garantia do pagamento da multa ou da reparação integral do dano causado, conforme previsto no art. 7º, ressalvado o direito do terceiro de boa-fé.

Note-se que, além de não fazer menção à exigência de comprovação do *periculum in mora*, o dispositivo em tela admite a constrição patrimonial para garantia, além da reparação integral do dano, do pagamento da multa a ser imposta, possibilidade que restou afastada no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa pela reforma trazida pela Lei nº 14.230/21.

Voltando, novamente, à questão da unidade ontológica do ilícito, é de se concluir, então, que, além da cumulação das atribuições cíveis e criminais na defesa do patrimônio público, é necessária a fixação da atribuição para providências decorrentes da aplicação da Lei nº 12.846/2013, também, às Promotorias de Justiça especializadas na Defesa do Patrimônio Público.

## 5. CONCLUSÃO.

Face a todo o exposto, conclui-se, com base no princípio da unidade institucional e da eficiência administrativa, pela conveniência de adoção de providências no âmbito dos diversos ramos do Ministério Público brasileiro, no sentido de consolidar-se a atuação integrada e uniforme na defesa do patrimônio público, combate aos crimes contra a Administração e à corrupção, com a fixação de atribuição cumulativa, para adoção de providências nas esferas cível, criminal e administrativa, num mesmo órgão de execução ou unidade, na busca da responsabilidade integral dos ilícitos perpetrados, ressalvados, exclusivamente, os casos em que haja envolvimento de agentes ocupantes de cargos de que decorram a fixação de foro por prerrogativa de função.

Apresentado na 7ª Reunião Ordinária do CNPFG – Brasília/DF, de 23 de agosto de 2023 e aprovado à unanimidade.