

Escola Superior do Ministério Público de São Paulo

**A ATIVIDADE INVESTIGATIVA DO
MINISTÉRIO PÚBLICO
E O ACORDO DA LEI N. 8.429/92**

—

**discussão crítica sobre a Resolução
179/17 do CNMP**

Hugo Nigro Mazzilli

2018

Esta apresentação

www.mazzilli.com.br

→ Notas breves...

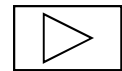


Investigações do MP

→ a revolução no MP

- Até década de 1980, diversas leis davam atribuições ao Ministério Público
 - Ações
 - Intervenções
- Mas não lhe davam **instrumentos** concretos para se preparar para agir / intervir

→ **daí a LACP : o inquérito civil - poder de investigar diretamente**



Quais as origens do IC ?

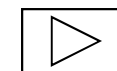
- como o advogado se prepara para acionar
- o Ministério Público tb precisa se preparar:
 - na área criminal → tem o inquérito policial
 - e na área cível ? → antes de 1980: muito pouco
(requisições CPP, LC 40/81 etc.)



Para tanto...

→ O poder investigatório

- para tornar **efetivo** o poder de fiscalizar, de agir ou de intervir do Ministério Público → **poder de investigar**
- **Lei n. 7.347/85** → **CF**, art. 129, III
- Precisa ser exercido diretamente, para ser eficaz
- Por organismo dotado de autonomia / independência



MP: apto para isso

■ Ministério Público na CF 88

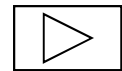
- ✱ **Ultrapassou seu papel tradicional (combate ao crime // representação da Fazenda)**
- ✱ **alcançou garantias de Poder, autonomias, independência funcional, funções**
 - **privatividade APP**
 - **base constitucional para a ACP / IC**
 - ***ombudsman***
 - **defesa do meio ambiente, consumidor, probidade adm. etc.**

■ O crescimento notável – poder investigatório

investigações pré-processuais – repercussão penal

■ Necessidade de exercer atuação responsável

O risco de perder atribuições



Objeto penal nas investigações do MP?

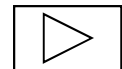
■ **Polícia civil** → investigar crimes de ação pública na sua materialidade e autoria, para servir de base à denúncia

■ **Polícia judiciária** → cumprir decisões judiciais (mandado de prisão, requisições)

- O papel investigatório da polícia é instrumental
- Há casos em que ela não se desincumbe a contento: crimes de policiais (ex.: *Esquadrão da Morte*) e crimes de altas autoridades (que as comandam, designando e removendo seus agentes livremente)

■ **Reconhecimento do STF – inclusive p/ fins penais**

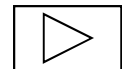
RGRE n. 593.727-MG, STF Pleno, j. 14-05-15



Compromissos de ajustamento e Acordos

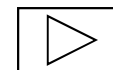
A possibilidade de transigir:

- ✱ **Transigir é poder dispor**
- ✱ **Os legitimados ativos da ACP não podem dispor do conteúdo material da lide**
- ✱ **O primeiro caso concreto**
 - “passarinhada do Embu” (1984)
- ✱ **Evolução da matéria**
 - ✱ **aspectos de conveniência prática...**
 - ✱ **assim como ocorre na transação penal...**
 - semelhanças e diferenças com a transação na área penal
 - titularidade do *ius puniendi* (soberania) x titularidade do direito ao ressarcimento dos danos transindividuais e ao erário



Portanto, LACP, CDC e Lei 12.846/13 fizeram concessões:

- ✱ criação do compromisso de ajustamento de conduta
- ✱ só os órgãos públicos legitimados podem tomá-lo
- ✱ para que o causador do dano possa adequar sua conduta (obrigação de fazer ou não fazer) às exigências legais
- ✱ sob cominações
- ✱ título executivo extrajudicial
 - obrigação de fazer
- ✱ ampliação de objeto: pagar quantia certa ?
- ✱ Lei 12.846/13 (Lei Anticorrupção - respons. pessoa jurídica):
acordos de leniência
 - Reduz sanções administrativas / multa
 - Não obsta à responsabilidade civil das pessoas físicas (art. 3º)



Críticas

- Fragilidade: pode ser tomado por vários órgãos
 - Discrepância de critérios; efeitos de um acordo com um órgão em relação aos outros...
- Dificuldades de chegar a um entendimento:
 - Vários órgãos: MP / Controladoria Geral da União / TCU...
- Negociação em conjunto: demorada, depende da boa vontade dos órgãos envolvidos, insegurança jurídica (quando um deles não concorda...)
- Necessidade de elaborar leis mais claras para dar mais coerência e organicidade ao sistema

Acordos na LIA?

- A Lei n. 12.846/12 (Lei Anticorrupção) admite acordos de leniência só na esfera administrativa (isenta pj de sanções de publicação da decisão condenatória, da proibição de receber valores de órgãos/entidades públicas e instituições financeiras estatais, reduz valor da multa, exime da obrigação de reparar integralmente o dano – mas não exclui a responsabilidade individual dos participantes dos atos ilícitos)
- Lei penal admite transação e delação premiada
- Mas... a LIA não admite transação
- Há incoerência no sistema?
 - Direito penal é mais grave e permite dispensa da sanção privativa de liberdade
 - Direito administrativo permite dispensa da reparação integral do dano
 - LIA na esfera cível não admite transação
- A só gravidade da sanção não é critério bastante a considerar: a reparação das lesões envolve questões de disponibilidade, objetos e titularidades diferentes
 - Direito penal – *ius puniendi* do qual o titular é o Estado soberano
 - Os acordos de leniência do Direito administrativo – só se dirigem à pessoa jurídica
 - LIA alcança tb. o administrador pessoalmente considerado
 - Para transigir é preciso poder dispor: necessidade de ter disponibilidade sobre o objeto do acordo ou então de autorização legal
 - No caso, não há autorização na LIA; ao contrário aliás (art. 17, § 1º, revogado pela MP 703/15, que teve sua vigência encerrada em 29-05-16)
- **Correta** a ressalva do art. 1º, § 2º, da Res. 179/17-CNMP: “É cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado.”

Características do título:

1. termo de ajustamento de conduta (TAC)

- obrigação certa (existência) e determinada (objeto)
- sanção pecuniária (cominatória, não compensatória)

2. a ampliação do objeto

(pagar + replantar + adeq. conduta // passado / presente / futuro)

3. dispensa testemunhas instrumentárias

4. gera título executivo extrajudicial (anulável pelos vícios do ato jurídico em geral)

5. dispensa homologação judicial, salvo se tomado em juízo e a homologação se destinar a extinguir o processo

6. não tem natureza contratual

- ▶ não é um contrato (não há poder de disposição)
- ▶ é declaração de vontade do Poder Público coincidente com a do particular
- ▶ ato administrativo negocial (negócio jurídico de Direito Público)



Efeitos do compromisso

- **Início da eficácia**

O art. 112 da LOEMP (homol. arquivamento do IC)

Na verdade → depende do disposto no próprio termo

- **Limitação de responsabilidade?**

garantia mínima

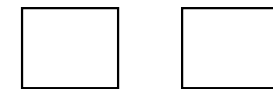
posição dos colegitimados / lesados (discordância)

posição do próprio tomador do compromisso

- **natureza de título executivo**

certa quanto à existência

determinada quanto ao objeto



Vedações

1. Não há poder de dispor
2. Não pode importar renúncia ou verdadeira transação
3. É ineficaz se estabelecer limites máximos (garantia mínima)
4. Não pode vedar acesso à jurisdição (indiv. ou colet.)
5. Não cabe para renúncia ou dispensa de direitos cf.
art. 17, § 1º, da L 8.429/92 (Lei de Improb. Adm.)

