



---

## GRUPO NACIONAL DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO - GNPP

### NOTA TÉCNICA GNPP/CNPG 001/2023

Especialização da atuação no âmbito da improbidade administrativa como instrumento amplificador de eficácia na obtenção de resultados sociais efetivos, especialmente após as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021. Sugestão de criação de Promotorias Regionais e/ou Grupos de Atuação Especial na área do Patrimônio Público.

#### 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal, em seu artigo 129, atribui ao Ministério Público a função protetiva do patrimônio público, através da promoção do inquérito civil e da ação civil pública. Nesse contexto, 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>.

Acerca do arcabouço constitucional que aponta para a necessidade de promover a tutela efetiva e eficiente do patrimônio público, assinala Fernando Rodrigues Martins:

A própria Constituição Federal, por seguidas vezes, e de forma elucidativa, demonstra a necessidade de tutela ao patrimônio público. Ressalte-se, por exemplo, que, em seu art. 3º, estabelece como objetivo da República Federativa do Brasil a criação de uma sociedade justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, a garantia do desenvolvimento nacional e promoção do bem de todos. Destarte, a melhor exegese que se tem quanto ao tema é aquela relativa ao pensamento de que a justiça social, a solidariedade, a erradicação da pobreza e da marginalização, a garantia do desenvolvimento nacional e da promoção do bem de todos são possíveis por meio do respeito evidente aos ditames da legalidade, premissas básicas do Estado de Direito, de um lado, e do acesso igualitário (isonômico e impessoal) da comunidade aos equipamentos e serviços públicos, fundamento do Estado Democrático, em outro vértice.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Definição constante no Glossário do 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%20C3%A0s%20necessidades%20coletivas>.

<sup>2</sup> MARTINS, Fernando Rodrigues. Controle do patrimônio público. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 60.

Diante disso, extrai-se que foi conferida ao Ministério Público importante missão institucional de zelar pelo uso correto dos bens e recursos públicos, utilizando-se como parâmetros essenciais para tanto os princípios constantes no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, quais sejam, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Constatada a prática de algum ilícito, deverá o órgão ministerial valer-se dos instrumentos de investigação legalmente previstos para reparação do dano e responsabilização dos infratores de acordo com a natureza do ilícito (civil, penal ou administrativo, ressaltada a independência entre as instâncias).

Notadamente no âmbito do patrimônio público, verificados elementos, ainda que iniciais, da prática de ilícitos contra a administração pública, caberá ao Ministério Público, no exercício de seu poder-dever de agir, instaurar procedimentos administrativos para apuração do ilícito e, ao final, não sendo caso de arquivamento, adotar as providências legais cabíveis, como manejo da respectiva ação judicial ou proposta de acordo de não persecução cível.

Diante do papel que o Ministério Público desempenha na proteção do patrimônio público e da necessidade de constante aperfeiçoamento nesse âmbito a fim de acompanhar as mudanças sociais, pretende-se, em um primeiro momento, identificar as particularidades que envolvem a atuação ministerial no âmbito da defesa do patrimônio público a partir das modificações trazidas pela Lei nº 14.230/21 e, em um segundo momento, sugerir uma nova organização interna no âmbito dos Ministérios Públicos com o intuito de trazer mais eficiência e tecnicidade no enfrentamento de atos lesivos ao patrimônio público, consubstanciada na criação de Promotorias Regionais de Improbidade Administrativa e Grupos de Atuação Especial na área do Patrimônio Público.

## **2. CONTEXTUALIZAÇÃO ACERCA DA MUDANÇA NA FORMA DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FACE ÀS MODIFICAÇÕES NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

A alteração legislativa recentemente aprovada no âmbito da improbidade administrativa nos impulsiona a atuar de forma diversa do que vínhamos fazendo até então. Com quase 30 anos de vigência da Lei nº 8.429/92, a doutrina e a jurisprudência haviam



---

consolidado entendimentos que direcionavam a atuação ministerial e faziam com que navegássemos em águas calmas, por assim dizer, sem tantas controvérsias. Contudo, a partir das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/21, os membros do Ministério Público tiveram que se reinventar conjugando atuação cível e criminal, revisitando institutos e construindo novas interpretações enquanto o Supremo Tribunal Federal se debruça sobre Ações Diretas de Inconstitucionalidades acerca da Nova Lei de Improbidade, além da definição de Temas e Recursos Representativos de Controvérsias.

Nesse contexto, faz-se necessária uma firme disposição, por parte das organizações dos Ministérios Públicos em cada Estado da Federação, de estruturar a atuação dos Promotores de Justiça na área do Patrimônio Público, a fim de alcançar a maior eficiência e produtividade.

Diante da complexidade que envolve a temática, o Grupo Nacional do Patrimônio Público promoveu estudos e debates de forma de forma a reunir experiências dos diversos Estados, que foram compiladas em anexo, para traçar alguns paradigmas mínimos de atuação a fim de concretizar, de forma ininterrupta e eficiente, a missão constitucional conferida ao Ministério Público de zelar pela probidade administrativa, em suas formas de prevenção e responsabilização.

### **3. FUNDAMENTAÇÃO – REGIONALIZAÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA A FIM DE ASSEGURAR A DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DE FORMA APRIMORADA E EFICIENTE**

#### **3.1. ESTRUTURAÇÃO**

A primeira questão que se coloca é qual a melhor forma de estruturação dessa atuação diferenciada na área do Patrimônio Público, se sob o formato de Grupos Especiais de Atuação ou Promotorias Regionais.

Inicialmente, é preciso distingui-los:

Os Grupos Especiais de Atuação, cujos exemplos mais emblemáticos e de estruturas mais conhecidas em todo o País são os GAECO's, são constituídos por Promotores de Justiça designados para atuação em casos específicos e conforme se faça necessário em cada estrutura especial e temporal. Assim, a rigor, os membros do Ministério Público permanecem em suas atribuições de origem e, em havendo necessidade de atuação frente



---

a um ou mais casos específicos, esses grupos são formados e, solucionadas aquelas questões, são dissolvidos.

Por sua vez, as Promotorias Regionais mostram-se como estruturas mais perenes, com atribuições específicas e, o mais importante, detêm dedicação exclusiva à causa do Patrimônio Público e/ou da improbidade administrativa.

Através da Recomendação nº 42, de 23 de agosto de 2016, o Conselho Nacional do Ministério Público já sinalizou a necessidade de criação de estruturas especializadas no Ministério Público para a otimização do enfrentamento à corrupção, com atribuição cível e criminal, mencionando, em seu art. 1º:

Art. 1º Os ramos do Ministério Público da União e dos Estados que ainda não o tenham feito constituam, com a brevidade possível, grupos de atuação especial para o enfrentamento à corrupção, com atuação preventiva e repressiva, e **com atribuição extrajudicial e judicial, cível e criminal, nas seguintes hipóteses:**

I - crimes contra a Administração Pública (Título XI da Parte Especial do Código Penal brasileiro – Decreto-Lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940), especialmente os crimes previstos nos artigos 312 a 317, 321, 332 e 333, 337-B e 337-C;

II - crimes contra os procedimentos licitatórios (Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993 e Decreto-Lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940, artigo 311-A);

III - crimes de responsabilidade de Prefeitos e Vereadores (Decreto-Lei nº. 201, de 27 de fevereiro de 1967);

IV - crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores (Lei nº. 9.613, de 3 de março de 1998) e crimes envolvendo organizações e associações criminosas (Lei nº. 12.850, de 2 de agosto de 2013 e art. 288 do CP), nas hipóteses de crimes conexos aos previstos neste artigo;

**V - atos de improbidade administrativa (Lei nº. 8.429, de junho de 1992), especialmente os previstos nos artigos 9º e 10 da referida Lei;**

**VI - ações civis públicas com fundamento na proteção do patrimônio público e social (art.13, VII, da Lei nº. 7.347, de 24 julho de 1985);**

VII - ações populares para a proteção do patrimônio público (art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal);

VIII - procedimentos, medidas e ações relacionados à responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção contra a Administração Pública (Lei nº. 12.846, de 1º de agosto de 2013).

---

§ 1º A atuação preventiva do Ministério Público no combate à corrupção, exercida, sempre que possível, em ofício próprio, deverá observar, dentre outras, as seguintes diretrizes:

I – articulação e interação com os órgãos de investigação e controle para intercâmbio de informações e boas práticas através de uma rede de comunicação contínua;

II – estabelecimento de ações coordenadas entre os órgãos de execução;

III – abordagem multidisciplinar;

IV – indução de políticas públicas que visem à promoção da boa governança nos setores público e privado;

V – promoção da eficiência da transparência ativa e passiva;

VI – fortalecimento e ampliação de ações de controle social, a partir da experiência de entidades públicas e de movimentos sociais;

VII – fortalecimento e implementação de projetos para a formação de uma sociedade ética por meio da educação cidadã mediante parcerias com setores público e privado, com capacitação específica de membros, servidores e estagiários para atuarem diretamente na capacitação dos projetos com diretores, professores e alunos da rede pública e privada do ensino infantil à universidade;

VIII – desenvolvimento de campanhas educativas de propagação de comportamento ético para todas as idades, de conscientização quanto aos danos sociais e individuais causados pela corrupção, de apoio público para medidas contra a corrupção, de incentivo para a apresentação de notícias e denúncias relativas à corrupção e de condenação, nas esferas pública e privada, a esse tipo de prática, voltados a estabelecer uma cultura de intolerância à corrupção a serem veiculados em rádio, cinema e mídias sociais;

IX – fortalecimento das estratégias de divulgação constante pela imprensa das ações de enfrentamento preventivo e repressivo, capacitando os membros e servidores para isso;

X – desenvolvimento de projetos em que os membros e servidores, em ações de campo que permitam contato pessoal, possam conscientizar e empoderar a população quanto ao seu papel fundamental na concretização de uma sociedade ética mediante posturas individuais, coletivas e sociais, sugerindo, inclusive, ações concretas que efetivem a prevenção da corrupção por meio da educação e do controle social, com as auditorias cívicas, como conferências, seminários, feiras, eventos de rua, visitas a escolas e universidades, entre outros.”

Assim sendo, é de fundamental importância que as unidades do Ministério Público tenham à sua disposição estruturas que se dediquem, com afinco, ao combate da



---

improbidade administrativa e à estruturação de medidas para melhor prevenção e enfrentamento de atos lesivos ao patrimônio público.

Nos últimos tempos, inclusive, foi necessária uma maior integração entre os Centros de Apoio do Patrimônio Público para uma atuação mais uniforme e concatenada, trazendo subsídios para os órgãos de execução, a fim de traçar estratégias de atuação que trouxessem uma interpretação sistêmica à nova legislação, ao mesmo tempo em que provocassem a resposta dos Tribunais às urgentes questões que se seguiram com a entrada em vigor da assim chamada “Nova LIA”. Diante disso, o Grupo Nacional do Patrimônio Público observou que somente poderemos ter uma atuação que, sem prejuízo do princípio da independência funcional, possa atender também ao princípio da unidade, se tivermos parâmetros mínimos de atuação, respeitadas as particularidades de cada Estado da Federação.

Nesse sentido, preocupam-nos as dificuldades com que os Promotores de Justiça, que atuam em Promotorias com atribuições amplas nas entrâncias iniciais, têm de lidar no enfrentamento uma matéria que hoje está tão especializada e requer tempo para as investigações e, não obstante, precisa ser conciliada com demandas que envolvem réus presos, audiências de custódia, atos infracionais, júris e audiências diurnas – o que faz com que, não raras vezes, os Promotores não disponham de tempo para a atuação na área do Patrimônio Público.

Desse modo, em que pese tenhamos a convicção de que o princípio do Promotor natural deva ser observado, no caso da atuação na improbidade administrativa, parece-nos que a atuação especializada é a que melhor responde, com eficiência, à prestação do serviço ministerial.

Assim, sugere-se a criação de Promotorias Regionais, em que os membros do Ministério Público tenham dedicação exclusiva à matéria do Patrimônio Público/improbidade administrativa, possibilitando, inclusive, a maior especialização desses membros para o desempenho das tarefas.

Sem embargo, entendemos que deva ser atendida a Recomendação do CNMP, de criação dos grupos especializados, para atuação pontual, com colegas dispostos e preparados para o enfrentamento das tarefas de grande vulto, sempre que necessário. **O “padrão-ouro” para a atuação na área do Patrimônio Público é a coexistência de Promotorias Regionais com Grupos de Atuação Especial.**



---

Destarte, as Promotorias Regionais, nos Estados que ainda não as possuem, constituem uma estrutura adequada ao enfrentamento diuturno da corrupção e proteção da moralidade administrativa, com o objetivo de responsabilizar e de atuar preventivamente, incrementando a atuação do MP na área.

### **3.2. ATRIBUIÇÕES**

No que diz respeito às atribuições dessas Promotorias Regionais, devem ser resguardadas as particularidades de cada Estado da Federação, mas observados os seguintes parâmetros mínimos:

- Questões que transpassem a atuação local;
- Complexidade das investigações;
- Valor da causa<sup>3</sup>, excepcionadas aquelas situações em que haja relevância da questão;
- Regime de dedicação exclusiva para a matéria;
- Atuação judicial e extrajudicial;
- Atuação cível e criminal.

Nesse ponto, é mister ressaltar que uma Promotoria Regional não pode constituir-se em sobreposição de atuação, nem fazer o mesmo que as demais Promotorias do Patrimônio Público já fazem. É preciso que essa Promotoria tenha uma atuação nas sérias e graves questões de improbidade administrativa, e que justifique o investimento nela feito.

Em outras palavras, significa dizer que deverá haver filtros para a atuação especializada. Cada unidade da Federação deverá definir os padrões para atuação, como quantas e quais regiões irá abarcar a Promotoria; qual o valor de alçada/parâmetro de atuação para que a questão seja levada à regional; se as atribuições serão restritas à improbidade administrativa ou para a atuação preventiva; se haverá matérias residuais para os Promotores locais. Mas a Promotoria Regional deve apresentar parâmetros de atuação que, efetivamente, consigam representar um elevado nível de produtividade e impacto social,

---

<sup>3</sup> A questão do valor será abordada no próximo tópico.



---

mensurável objetivamente, como sugerido pelo art. 7º, da Recomendação 54/2017, em especial quanto aos indicadores do inciso III, aplicáveis à matéria:

Art. 7º A aferição da atuação resolutiva e da produção de resultados jurídicos será assegurada, dentre outros meios, por:

(...)

III – aferição, sempre que possível, de resultados quantificáveis relevantes relacionados à atuação institucional (ressarcimento de danos, recuperação de produto do crime e outros), inclusive por meio de especificação nos sistemas eletrônicos de atuação institucional;

### **3.3. FORMA DE PROVIMENTO**

Em respeito às peculiaridades de cada unidade da Federação, a forma de provimento dos cargos das Promotorias Regionais de Improbidade Administrativa deve atentar para as diferenças que se apresentem à Administração dos Ministérios Públicos. Todavia, é importante que essas estruturas atendem para dois aspectos, a saber:

O primeiro deles é a especialização dos membros do Ministério Público. Seja por designação ou por classificação/titularidade, que os critérios para o preenchimento dos cargos atendem, na medida do possível, para a valorização daqueles profissionais que demonstrem aptidão para o desempenho da função em uma regional. Se o perfil técnico é uma premissa que não se discute, em razão do preparo profissional que todos os membros do Ministério Público possuem, a liderança para atuar em várias Comarcas e tratar com vários gestores, o afinco para a investigação, a combatividade para a atuação judicial, o caráter conciliador para os acordos de não persecução cível e penal, além da necessidade de constante atualização, são atributos que devem estar presentes naqueles que lá atuarão, critérios que, de alguma forma, poderiam ser abarcados por parâmetros objetivos de análise de mérito ou de designação.

O segundo aspecto a ser considerado é o de que, embora seja recomendável que se possa traçar um perfil para o preenchimento do cargo, de outra banda é indispensável que haja uma certa estabilidade para o membro do Ministério Público tocar à frente suas atividades, investigações e ações, sem interferências externas e internas, sem encerramentos abruptos de atuações/designações, ao alvedrio das mudanças nas administrações.



---

Citamos como paradigma interessante para essa área de atuação a experiência que o Ministério Público Federal possui, com a designação do Procurador Federal dos Direitos do Cidadão, com mandato de 02 anos, previsto no art. 40<sup>4</sup> da Lei Complementar nº 75/93. Com isso, tem-se um procedimento que veda qualquer ingerência indevida sobre o Promotor natural.

Ainda, sugere-se que, ao iniciar os trabalhos nas Promotorias Regionais, seja desenvolvido projeto-piloto, por período determinado, a fim de verificar qual o modelo que se mostra mais adequado às particularidades de cada unidade da Federação.

Por fim, mas não menos importante, que sejam estabelecidos parâmetros uniformes, a fim de metrificar os resultados alcançados, tais como números de inquéritos civis instaurados, acordos realizados, bens e valores devolvidos ao ente público, com o intuito de prestarmos contas de nosso trabalho à coletividade.

#### **4. CONCLUSÃO**

Face o exposto, o Grupo Nacional do Patrimônio Público sugere que cada unidade do Ministério Público, atendendo às peculiaridades dos respectivos Estados e estruturas, contemple a criação de Promotorias Regionais de Improbidade e/ou Grupos de Atuação Especial na área da Improbidade Administrativa. As proposições encaminhadas visam a conferir maior efetividade à atuação do Ministério Público, canalizando recursos materiais e humanos para o enfrentamento da corrupção em seus mais variados graus, sendo o “padrão-ouro” para a atuação na área do Patrimônio Público a coexistência de Promotorias Regionais com Grupos de Atuação Especial, dando-se efetividade à Recomendação nº 42, de 23 de agosto de 2016, do Conselho Nacional do Ministério Público.

Apresentado na Reunião Extraordinária do CNPG – Ouro Preto, de 03 de agosto de 2023 e aprovado à unanimidade.

---

<sup>4</sup> Art. 40. O Procurador-Geral da República designará, dentre os Subprocuradores-Gerais da República e mediante prévia aprovação do nome pelo Conselho Superior, o Procurador Federal dos Direitos do Cidadão, para exercer as funções do ofício pelo prazo de dois anos, permitida uma recondução, precedida de nova decisão do Conselho Superior. § 1º Sempre que possível, o Procurador não acumulará o exercício de suas funções com outras do Ministério Público Federal.