

## Acordos colaborativos e limites da independência funcional do MP

Spacca



O Ministério Público tem conferido cada vez mais

importância à consensualidade na sua atuação, sobretudo no que diz respeito à tutela do patrimônio público e da probidade administrativa. Desse modo, mais do que nunca é preciso atentar para a correta interpretação e delimitação das independência funcional e autonomia conferidas à Instituição, de forma a conformá-las com a segurança jurídica, princípio inerente ao próprio Estado Democrático de Direito e elemento indispensável à eficácia dos mecanismos consensuais de resolução de conflitos.

A Constituição Federal de 1988 atribui ao Ministério Público, em seu artigo 127, *caput*, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais disponíveis<sup>[2]</sup>. No campo da tutela dos interesses da Administração Pública, a atuação ministerial sempre esteve atrelada às ações de ressarcimento ao erário e responsabilização dos indivíduos, porém, com o aprimoramento dos mecanismos transacionais, bem como com as inovações e estímulos legislativos relacionados ao tema, os acordos colaborativos – tanto no âmbito penal quanto no cível-administrativo – têm sido vistos por procuradores e promotores, acertadamente, como uma alternativa eficiente para a concretização dos mesmos objetivos.

Ocorre que o texto constitucional prevê, expressamente, a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional como princípios institucionais do Ministério Público<sup>[3]</sup>. O grande problema reside na interpretação dada ao princípio da independência funcional, cuja amplitude, às vezes, é confundida com um suposto permissivo à atuação individualizada, pautada por convicções estritamente pessoais, sem que se observem as normas internas da própria entidade e tampouco coerência com os atos praticados pelos demais membros em nome da mesma instituição.



Trata-se de interpretação, à toda evidência, equivocada, que fere a própria sistemática do ordenamento jurídico pátrio. O promotor de justiça Marcelo Pedroso Goulart, integrante do Ministério Público do Estado de São Paulo, elucida que a independência funcional é, acima de tudo, uma garantia à própria sociedade, pois visa conferir ao membro ministerial imunidade às pressões do poder, sejam elas internas ou externas à entidade. Nessa esteira, Goulart esclarece que o princípio não respalda a atuação fundada em juízos estritamente subjetivos, sendo que a independência individual estará sempre adstrita aos limites impostos pela estratégia institucional[4].

Conforme asseverado por Floriano de Azevedo Marques Neto, o emprego das disposições constitucionais, por promotores e procuradores, com o fito de legitimar uma suposta autonomia individual, pessoal e plena em relação à própria instituição, acaba por fragmentar o poder e inviabilizar o seu caráter institucional, aumentando o risco de utilização desse poder para a consecução de objetivos pessoais das mais diversas naturezas[5].

No âmbito dos acordos colaborativos, a questão torna-se ainda mais sensível, uma vez que previsibilidade e segurança jurídica são fundamentais para a efetividade dessas transações[6], que pressupõem uma atuação articulada não apenas por parte das múltiplas instituições estatais, mas também pelos membros dos diversos ministérios públicos, tanto internamente, dentro da unidade ministerial à qual estão vinculados, quanto externamente. Sobre o tema, cumpre frisar que, independentemente das suas divisões e subdivisões, definidas à luz da territorialidade e das suas várias esferas de atuação, o Ministério Público é uno, nos termos do artigo 128 da Constituição Federal[7].

Destarte, ocorrendo a assinatura de um acordo de colaboração por um membro ministerial, caberá aos outros membros do Ministério Público (mesmo aqueles lotados em outras unidades ministeriais) a sua plena observância e respeito ao seu conteúdo. Traçando-se um paralelo com a denominada Teoria das Autolimitações Administrativas, pode-se dizer que haverá uma “autovinculação ministerial”.

Alexandre Santos de Aragão, reportando-se à citada teoria, observa que a Administração Pública, ao exercer os poderes que lhe são conferidos legalmente, não pode fazê-lo de forma arbitrária, incoerente ou não equânime[8]. Exatamente por isso, diz-se que a Administração é “autovinculada” aos [seus] atos próprios e precedentes[9]. Trata-se de decorrência da própria boa-fé e do princípio da segurança jurídica. Estes, por sua vez, dão ensejo à chamada proteção à confiança legítima, princípio (ou subprincípio, como classificado por alguns) que permite ao cidadão confiar na coerência da atuação estatal.

Não são distintas as situações envolvendo o Ministério Público. Assim como os atos administrativos, os atos ministeriais pressupõem, independentemente da pessoa física que os subscreve, consonância. Se particular não pode depender das idiosincrasias das instituições estatais, muito menos poderá daquelas relativas a membros de uma mesma entidade, independentemente de suas divisões internas (*e.g.* Ministério Público Federal, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Ministério Público dos Estados etc.).



No concernente aos acordos colaborativos penais ou civis-administrativos (notadamente acordos de colaboração premiada e leniência), a situação é ainda mais límpida. Isto porque, conforme já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, tais acordos consistem em negócios jurídicos bilaterais<sup>[10]</sup>, cujos efeitos repercutem inclusive na esfera de atuação de outros órgãos e instituições estatais. São verdadeiros contratos celebrados com o Estado, regidos por relações sinalagmáticas, vale dizer, com reciprocidade e interdependência essencial<sup>[11]</sup> entre as obrigações assumidas, sendo presumível a boa-fé de ambas as partes da avença.

A boa-fé, como cediço, não se limita ao momento da celebração do ajuste, abarcando também o seu cumprimento, nos exatos termos pactuados. Portanto, a entidade pertencente ao Estado estará sempre vinculada ao negócio jurídico celebrado, tanto sob o aspecto formal, em razão do instrumento contratual assinado pelas partes, quanto sob o material, o qual impede a adoção de uma postura institucional contrária àquela anteriormente assumida.

No caso específico do Ministério Público, ainda que se entenda pela ampla – nunca irrestrita! – autonomia individual de seus membros ou mesmo dos diversos “ministérios públicos”, eventuais divergências internas jamais terão o condão de afetar negativamente a esfera de direitos do colaborador, seja ele pessoa física ou jurídica, o qual estará sempre resguardado pelos princípios balizadores do Estado Democrático de Direito.

[1] A elaboração do presente artigo contou com a colaboração de Felipe Lauretti Spinardi, advogado, especialista em Direito Administrativo pela FGV Direito SP.

[2] Art. 127. *O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.* [...]

[3] Art. 127. [...] §1º – *São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.*

[4] GOULART, Marcelo Pedroso. *Princípios Institucionais do Ministério Público*. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (org.). *Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 174.

[5] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Entre Independência Institucional e Neopatrimonialismo: a Distorção da Doutrina do “Promotor Natural”*. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (org.). *Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais*. São Paulo: Atlas, 2010, pp. 135 a 163.

[6] Referidos requisitos são apontados por Marcelo Vianna e Valdir Simão como essenciais para o sucesso de um programa de leniência. (SIMÃO, Valdir Moysés Simão; VIANNA, Marcelo Pontes Vianna. *O acordo de leniência na Lei Anticorrupção: histórico, desafios e perspectivas*. São Paulo: Trevisan Editora, 2017, p. 128.)



[7] Art. 128. O Ministério Público abrange: I – o Ministério Público da União, que compreende: a) o Ministério Público Federal; b) o Ministério Público do Trabalho; c) o Ministério Público Militar; d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; II – os Ministérios Públicos dos Estados. [...]

[8] ARAGÃO, Alexandre Santos de Aragão. *Teoria das autolimitações administrativas: atos próprios, confiança legítima e contradição entre órgãos administrativos*. Revista Eletrônica de Direito Administrativo (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 14. Maio/junho/julho, 2009. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/alexandre-aragao/teoria-das-autolimitacoes-administrativas-atos-proprios-confianca-legitima-e-contradicao-entre-orgaos-administrativos>. Acesso em: 16/10/2019.

[9] A expressão “ato próprio” geralmente é utilizada para referir-se a atos praticados relativamente a um mesmo administrado, enquanto “precedente” adota-se para atos perpetrados em relação a outros administrados.

[10] BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Tribunal Pleno. HC nº 127.483/PR, Rel. Min. Dias Toffoli. Julgamento em 27/08/2015. Publicação em 04/02/2016.

[11] Sobre o tema: GOMES, Orlando. *Contratos*. 26ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 85.

#### **Date Created**

23/10/2019