

Data do recebimento: 1/07/2019

Data do aceite: 13/08/2019

.....

DEFESA DA PROBIDADE NA ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL: AS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O CASE DA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

.....

DEFENSE OF PROBITY IN THE FEDERAL PUBLIC ADVOCACY:
THE ACTIONS OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY AND THE
CASE OF THE FEDERAL GENERAL ATTORNEY

Bruno Félix de Almeida¹

Rafael Moreira Nogueira²

SUMÁRIO: Introdução; 1. O Novo Regime Civil de Punição da Corrupção Administrativa Introduzido pela Constituição Federal de 1988; 2. A Advocacia Pública Constitucional e o Desafio da Defesa da Probidade; 3. O *Case* da Procuradoria-Geral Federal na Política de Atuação em Ações de Improbidade; 4. Conclusão; Referências.

1 - Mestrando em Ordem Jurídica Constitucional pela Universidade Federal do Ceará. Pós-Graduado em Direito Público pela UNB. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Procurador Federal.

2 - Pós-Graduado em Direito Público pela UNB. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Procurador Federal.

RESUMO: A Constituição Federal de 1988 representou o pacto entre as forças sociais que saíram do fim do regime autoritário para dar ao País um novo ferramental constitucional a reger as relações jurídicas nas próximas gerações. Passados 30 anos, foram constatados avanços e problemas, com dilemas se formando sobre o que está por vir. Nessa jornada, uma importante ferramenta foi dada à sociedade na relação de controle do poder em relação aos potenciais desvios na condução da coisa pública, com a previsão expressa, no art. 37, § 4º, do texto constitucional, do ilícito civil de improbidade, independente das sanções penais, com severas consequências para os atos classificados como tais. Nesse percurso, a jornada da Advocacia Pública no exercício da legitimidade ativa nas ações de improbidade não foi muito clara, mas esse cenário tem mudado.

PALAVRAS-CHAVE: Constituição Federal. Proibição Administrativa. Legitimidade Ativa. Advocacia Pública. Procuradoria-Geral Federal.

ABSTRACT: The Federal Constitution of 1988 represented the pact between the social forces that left the end of the authoritarian regime to give the country a new constitutional tool to govern juridical relations in the next generations. After the thirty years there were advances, there were problems, and there are dilemmas about what will happen. In that day an important tool was given to society in the relationship of power control in relation to potential deviations in the conduct of public affairs, with the provision expressed in article 37, 4, of the civil wrong of improbity, independent of criminal sanctions, with severe consequences for acts classified with such. In this course the Public Advocacy journey was not very clear, but this scenario has changed.

KEYWORDS: Federal Constitution. Administrative Probity. Active Legitimacy. Public Advocacy. Federal Attorney General.



INTRODUÇÃO

A moralidade na administração pública é indicada como princípio vetor para atuação do gestor público, nos termos art. 37 da Constituição Federal de 1988. Tal princípio difere da moralidade comum, pois se trata de uma moralidade qualificada, jurídica (uma moral da administração como tal), na qual aspectos que vão além da formalidade e competência entram em cena para aferição da validade do ato do agente público.³

É da moralidade administrativa que se extrai a conduta da probidade administrativa,⁴ encarada como dever do administrador,⁵ sendo certo que a violação desse dever de probidade acarreta severas consequências, como se vê no texto constitucional em seus arts. 15, inciso V (perda ou suspensão de direito político); 37, § 4º (além da perda e suspensão dos direitos políticos, o dispositivo trata de perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário) e 85, inciso V (atentado à probidade na administração como crime de responsabilidade do Presidente da República).

A Constituição Federal de 1988, portanto, deu tratamento especial ao ilícito civil classificado como “improbidade administrativa”, diferenciando-o dos tipos penais similares em termos de consequência jurídica, a despeito da clara correspondência entre os regimes,⁶ civil e penal, dentro do espectro sancionador do Estado.

Para cumprir o dispositivo constitucional, foi editada a Lei de Improbidade Administrativa, Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, que estabelece as regras processuais para ação específica e identifica os tipos da improbidade e as penas respectivas. Essa norma legal de rara felicidade vem, há 26 anos, estimulando intensos debates, tendo se solidificado como instrumento de combate aos desvios observados na administração pública. Além disso, tem permitido, embora com percalços, a recuperação de recursos públicos desviados ou mal utilizados, propiciando, assim, um ambiente geral de melhor governança e conformidade no âmbito da administração.

Neste artigo, busca-se analisar o histórico do pouco uso da legitimidade ativa, de atribuição da Advocacia Pública, na responsabilização por improbidade administrativa, conforme opinião doutrinária e dados específicos levantados perante a Procuradoria-Geral Federal (PGF), e compará-lo com o novo modelo adotado pela PGF para ajuizamento de ações de improbidade administrativa no contexto estatuído pela Constituição brasileira.

3 - SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 652.

4 - Ibidem, p. 653; MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. *Revista Digital de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 104-120, 2016. p. 110. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v3i1p104-120>. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/108986>. Acesso em: 20 jul. 2019; KIM, Richard Pae; PORTO, Valéria do Vale. O conteúdo da moralidade na Lei de Improbidade Administrativa: obrigação à conduta do homem público e direito fundamental difuso do cidadão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 266, p. 125-166, maio 2014. p. 130. DOI: <https://dx.doi.org/10.12660/rda.v266.2014.32143>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/32143>. Acesso em: 20 jul. 2019.

5 - MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 99-100.

6 - ARAÚJO, Paulo Henrique Figueredo de. A culpabilidade no ato ímprobo: aplicação da teoria normativa pura na análise da improbidade administrativa. *Revista da AGU*, Brasília, v. 16, n. 3, p. 217-238, jul./set. 2017. p. 223. DOI: <https://doi.org/10.25109/2525-328X.v.16.n.03.2017.805>. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/805>. Acesso em: 20 jul. 2019.

A análise partiu de uma revisão bibliográfica com referenciais teóricos sobre a improbidade administrativa e sua ação judicial de responsabilização, bem como o papel constitucional da advocacia pública. Foi realizada também uma verificação comparativa de dados sobre ajuizamentos de ações civis públicas de improbidade administrativa pela PGF desde o início do registro da série histórica do órgão, em especial após a criação da Equipe de Trabalho Remoto de Ações de Improbidade Administrativa (ETR-Probidade).

1. O NOVO REGIME CIVIL DE PUNIÇÃO DA CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA INTRODUZIDO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O art. 37, § 4º, da Constituição Federal estabelece, de maneira clara, uma regra de combate ao desvio na administração nos seus precisos termos:

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.⁷

O texto constitucional é muito objetivo ao trazer uma oração com tempo verbal que menciona diretamente as graves consequências que os atos de improbidade administrativa causarão para quem os comete. Destaque-se que essa configuração firme da punição de tais atos se dá em um contexto de virada constitucional, no qual o direito sancionador do Estado iniciava sua aplicação com o filtro das novas garantias instituídas na Carta, como é o caso do devido processo legal e da ampla defesa.

Restava, portanto, estabelecer o que seriam tais atos de improbidade, ou melhor, como se tipificariam esses atos. Cabe destacar que a probidade encontra determinação conceitual mais objetiva na qualificadora contrária, ou seja, no ato de improbidade ou no atentado à probidade. De fato, descrever condutas ímprobas (ou atentatórias à probidade na administração) revela-se uma técnica de mais fácil compressão do termo “probidade” do que defini-lo *a priori*.

Com efeito, os contornos gerais de probidade e de moralidade, dado seu caráter principiológico, são, em grande parte, esclarecidos em regras relativamente objetivas que descrevem condutas consideradas ímprobas ou imorais, pelo que foi necessária uma positivação que definisse as características gerais da improbidade administrativa.⁸

Observa-se, então, que há uma correlação entre o dever de probidade como uma cláusula geral de cunho positivo na administração e a gestão da coisa pública. Essa cláusula será atendida, ou seja, não violada, enquanto não se verificar uma conduta classificada como ímproba.

7 - BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 jul. 2019.

8 - OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 391.

O dever geral de probidade é, portanto, uma regra a ser exercida diariamente na administração pública, e a Constituição Federal foi a matriz original desse movimento em busca da boa administração, com o fim claro de atingir os objetivos traçados em seu texto.

Para que, então, esse novo sistema civil fosse efetivo, foi editada a Lei de Improbidade Administrativa, estabelecendo, como sobredito, as regras processuais e materiais dessa nova modalidade de direito sancionador estatal de caráter civil.

Nessa esteira, a Lei n. 8.429/92 define conceitos de agente público, alargando seu alcance (arts. 1º e 2º); prevê sanções a particulares, em situações que induzam ou concorram ou que tenham proveito econômico (art. 3º); estabelece a obrigatoriedade de ressarcimento do dano e de devolução do enriquecimento ilícito acrescido ao patrimônio do agente ímprobo (arts. 5º e 6º) e institui a representação para fins de indisponibilidade de bens ao Ministério Público, em casos de lesão ao patrimônio público ou de enriquecimento ilícito (art. 7º). Os tipos da improbidade são subdivididos em três grandes grupos, quais sejam: os atos que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º), que em muito se assemelham aos tipos penais do peculato e da corrupção passiva, por exemplo; os atos que causam danos ao erário (art. 10) e os atos que implicam violação aos princípios da administração pública (art. 11).⁹

Ao longo dos 26 anos de aplicação da referida legislação, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) estabeleceu parâmetros de interpretação às normas dos arts. 9º, 10 e 11 para definir que:

A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça é no sentido de que não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é a ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Assim, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92 é indispensável, para a caracterização de improbidade, que o agente tenha agido dolosamente e, ao menos, culposamente, nas hipóteses do artigo 10.¹⁰

A Lei de Improbidade Administrativa também cria regras processuais próprias da ação civil de improbidade administrativa em seus arts. 16 a 18, notadamente.

Vê-se, pois, que aquela norma constitucional do art. 37, § 4º, foi atendida pelo legislador infraconstitucional e que, assim, tem-se hoje, no País, um sistema razoavelmente consolidado de atuação civil no combate à fraude e à corrupção na administração pública, que forçou inclusive a criação de ferramentas de governança e transparência, a exemplo do cadastro nacional dos condenados por atos de improbidade, gerido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

A partir dos dados obtidos no CNJ, estudos estimaram que, no período de maio de 1995 a julho de 2016, as condenações por improbidade administrativa com trânsito em julgado resul-

9 - BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, seção 1, Brasília, DF, ano 130, n. 105, p. 6693, 3 jun. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 20 jul. 2019.

10 - STJ, AgRg no REsp 1.500.812/SE, Relator: Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, j. 21/05/2015, DJe 28/05/2015, p. 1.

taram no pagamento de R\$ 3,208 bilhões, sendo 11.607 condenações em 6.806 processos.¹¹ Ainda com base nos dados do CNJ, estimou-se, em 2015, a existência de quase 37.000 ações de improbidade administrativa em curso.¹²

2. A ADVOCACIA PÚBLICA CONSTITUCIONAL E O DESAFIO DA DEFESA DA PROBIDADE

Ao mesmo tempo em que introduziu esse novo sistema de punição por improbidade administrativa, a Constituição Federal também trouxe aperfeiçoamentos para a advocacia pública, elevando seu *status* a função essencial à justiça e colocando-a em novo patamar institucional. O processo para essa institucionalização ainda está em curso, e muitos percalços continuam sendo enfrentados na própria definição da identidade das advocacias públicas¹³ no contexto do Estado democrático de direito.

No que se refere ao setor da Advocacia Pública Federal responsável pelo serviço jurídico das autarquias e fundações federais, a Procuradoria-Geral Federal (PGF), criada pela Lei n. 10.480, de 2 de julho de 2002,¹⁴ é o órgão que detém a competência exclusiva para representação judicial e extrajudicial das referidas entidades de direito público. O caminho para sua consolidação avançou muito, e o surgimento de novos desafios foi substancial.

Nessa linha de institucionalização, a exigência de que a Advocacia Pública Federal exerça papel de maior protagonismo quanto à temática da improbidade administrativa cresceu a par da constatação, pela doutrina, da ausência de sua atuação nessa seara.

Ressalte-se que o conceito moderno de improbidade administrativa tem três dimensões essenciais. São elas: má gestão pública, corrupção e ineficiência grave do serviço público.¹⁵

Na perspectiva do controle da improbidade administrativa, pode-se destacar basicamente dois tipos de atuação, o preventivo e o repressivo. A Advocacia Pública deparou com o desafio de se tornar um importante ator no âmbito do controle interno da improbidade já instalada, desde o início da investigação à decisão administrativa que afere a improbidade até o posterior ajuizamento da ação e sua atuação contenciosa.

11 - MARTINES, Fernando. Em uma década, condenações por improbidade somam R\$ 3,2 bilhões. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 29 ago. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-ago-29/10-anos-condenacoes-improbidade-somam-32-bilhoes>. Acesso em: 20 jul. 2019.

12 - COPOLA, Gina. O Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que Implique Inelegibilidade. *Boletim de Direito Municipal*, São Paulo, v. 30, n. 9, p. 665-669, set. 2014. p. 668. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/11770>. Acesso em: 20 jul. 2019.

13 - MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FIGUEIREDO, Diogo de. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado democrático de direito. *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo*, Vitória, ES, v. 4, n. 4, p. 21-63, jul./dez. 2005. p. 25. Disponível em: https://pge.es.gov.br/Media/pge/Publicacoes/Revista%20PGE/PGE_04_editado.pdf. Acesso em: 20 jul. 2019.

14 - BRASIL. Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002. Dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativo na AGU – GDAA, cria a Procuradoria-Geral Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 126, p. 1, 3 jul. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10480.htm. Acesso em: 20 jul. 2019.

15 - OSÓRIO, op. cit., p. 389-390.

Toda essa atividade, tão comum na realidade do Ministério Público no exercício do controle externo, é também realizada via controle interno pela Advocacia Pública. A diferença de perspectiva do âmbito em que realizado o controle, interno ou externo, cria possibilidades e características ainda pouco estudadas. Ao contrário, vigora a percepção de que tal legitimidade dos entes públicos lesados é pouco exercida na prática, revelando-se a certeza da captura política de suas procuradorias pelo chefe de governo.¹⁶

O contexto diferenciado do controle interno repressivo de improbidade administrativa está exatamente no tipo de relação e nos modos de interação entre a Advocacia Pública Federal e os órgãos representados.

O constituinte de 1988 separou a defesa da União das demais atribuições do Ministério Público, dotando a União de um órgão – Advocacia-Geral da União (AGU) – com competência para desempenhar consultoria, assessoramento e representação contenciosa da Administração Pública Federal.¹⁷

A AGU é um modelo de instituição totalmente novo na história constitucional brasileira,¹⁸ tendo sido positivamente recebida pela doutrina constitucional pátria como um acerto do constituinte.¹⁹

Moreira Neto classificou as procuraturas constitucionais em: advocacia específica da sociedade e de valores constitucionalmente explícitos, sob a responsabilidade do Ministério Público; advocacia dos necessitados, a cargo da Defensoria Pública; e advocacia dos entes estatais (Advocacia Pública em sentido estrito), sendo exercida pela AGU, Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estando voltada à defesa dos interesses públicos primários (da sociedade) e secundários (do Estado em sentido estrito). O autor define como traço comum às procuraturas a defesa da democracia e dos direitos fundamentais.²⁰

A Advocacia Pública em sentido estrito atua na gênese da política pública, formatando o projeto político dentro do espaço da juridicidade. Assim, o representante político democraticamente eleito e o projeto político aclamado nas urnas podem efetivar seus objetivos, desde que atendidos os parâmetros de constitucionalidade e legalidade, sendo estes também estabelecidos dentro do sistema democrático.

A missão de revisar as políticas públicas sob o prisma da juridicidade preenche a legiti-

16 - NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Manual de improbidade administrativa: direito material e processual*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016. p. 138; PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 207.

17 - MACEDO, Rommel. *Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988*. São Paulo: LTr, 2008. p. 43.

18 - PAIVA, Adriano Martins de. *Advocacia-Geral da União: instituição de Estado ou de governo?* São Paulo: LTr, 2015. p. 15.

19 - DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. Art. 131. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013, p. 1542-1543.

20 - MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A nova classificação de funções essenciais para uma democracia eletiva e seletiva pós-moderna. In: CASTRO, Aldemário Araújo; MACEDO, Rommel (org.). *Advocacia Pública Federal: afirmação como função essencial à justiça*. Brasília: Conselho Federal da OAB, 2016. p. 11.

mação democrática da atuação da Advocacia Pública, tendo papel decisivo e essencial na interpretação do direito no âmbito da Administração Pública.²¹

Essa interação entre a Advocacia Pública e os entes representados na formatação das políticas públicas e na defesa judicial dessas ações estatais influencia no exercício da função de controle interno repressivo da improbidade.

Dentro da perspectiva de Advocacia de Governo, que ressalta a visão de uma advocacia vinculada ao elemento político, pode transparecer inviável o exercício da função de combate à improbidade, como já evidenciado por doutrina especializada em probidade administrativa.²²

O modelo constitucional da AGU criou, no entanto, uma burocracia autônoma, dotada de compromisso de atuação dentro dos paradigmas de democracia e direitos fundamentais, tendo como destino o interesse público, sendo ainda capaz de distanciar-se de eventuais desvios de finalidade. Registre-se, contudo, que a instituição não se encontra isenta de sofrer interferências pelo político.²³

Dentro do paradigma de Advocacia de Estado, a AGU pode desempenhar o papel de combate e controle da corrupção e concretizar as políticas públicas priorizadas pelo governo democraticamente eleito, sem esquecer as exigências constitucionais e legais também formuladas, de maneira democrática, pelo Parlamento.

O fato é que, ao longo dos 30 anos da Constituição Federal e dos 26 anos da Lei de Improbidade Administrativa, a atuação da Advocacia Pública em sentido amplo sempre foi muito aquém do que poderia em relação a ser protagonista no ajuizamento das ações de improbidade, cenário este que começa a ser alterado.

3. O CASE DA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL NA POLÍTICA DE ATUAÇÃO EM AÇÕES DE IMPROBIDADE

A primeira ação para se realizar uma mudança estrutural no cenário de ajuizamentos de ações de improbidade, após prévia investigação, seria um diagnóstico acerca do papel que a PGF desempenhava até então.

Esse diagnóstico foi realizado, de maneira muito precisa, pela Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos (CGCOB) da Procuradoria-Geral Federal. Em razão da riqueza e objetividade da descrição da situação, cita-se a seguinte passagem:

Conforme a Portaria PGF nº 14/2010 (alterada pela Portaria PGF nº 33/2010), é considerada prioritária, no âmbito da Procuradoria-Geral Federal, a atuação de Procuradores Federais em execuções fiscais de decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da

21 - BINENBOJM, Gustavo. Relações entre a Advocacia-Geral da União e as agências reguladoras federais. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, ano 7, n. 27, out./dez. 2009. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=64588>. Acesso em: 20 jul. 2019.

22 - NEVES; OLIVEIRA, op. cit., p. 138; PAZZAGLINI FILHO; ROSA; FAZZIO JÚNIOR, op. cit., p. 433.

23 - PAIVA, op. cit., p. 120-122.

União, ações regressivas previdenciárias, ações de improbidade administrativa, ações de ressarcimento ao erário decorrentes de Tomadas de Contas Especiais e seus respectivos procedimentos criminais, e ações de cobrança de créditos superiores a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Tal definição indica a opção institucional de maior ênfase nas atividades de combate à corrupção, escolha reveladora da intenção da PGF em confiar maior protagonismo a seus membros na defesa dos interesses de suas entidades representadas, principalmente, no que concerne à recuperação de valores ao erário e ao esforço voltado à punição de condutas ímprobas, estimulando o uso dos mecanismos jurídicos dispostos no ordenamento pátrio.

No entanto, é imperioso que, para a consecução de mais efetividade e abrangência nas ações de combate à corrupção, sejam traçados métodos mais eficazes de atuação nessa área, conferindo-lhe materialmente uma roupagem estratégica, com priorização da Ação de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), na medida em que esta reúne em um só meio processual as possibilidades de condenações em penas restritivas de direito e ao ressarcimento ao erário.

Verificando-se os números obtidos com a atual sistemática de gerenciamento e operacionalização de ações de improbidade administrativa, conforme dados gerenciais da CG-COB, **foram ajuizadas 400 demandas dessa natureza, sendo 309 entre os anos de 2010 e 2015. Desse total, 287 ações foram ajuizadas por apenas 10 unidades de um total de 13511 [...].**

Nesse cenário, observa-se que o pequeno número de ajuizamentos de ações de improbidade administrativa pela PGF frente ao universo dessas demandas em que há atuação e a disparidade de números entre suas unidades **revela a urgência de soluções que confirmam mais agilidade e eficácia na análise dos casos recebidos.**

Ressalte-se que a concentração da maioria dos ajuizamentos em algumas poucas unidades da PGF indica um problema mais voltado à proatividade do que aos problemas estruturais e de demanda, já que, dentre as dez unidades com maiores números, encontramos exemplos nas diversas regiões do país e em termos de composição das unidades.

Igualmente, essa disparidade, apesar dos esforços voltados à padronização de entendimentos, ainda pode ser observada na falta de uniformidade na condução dos Procedimentos de Instrução Prévia (PIP-Ressarcimento) e na abordagem dos temas apresentados à análise.

[...]

Assim, para dar maior ênfase ao ajuizamento de ações de improbidade administrativa, com a eleição desse instrumento de combate à corrupção ao patamar de prioridade frente às demais ações dessa natureza, **é necessário que se criem mecanismos que possam oferecer maior concentração de esforços nas atividades voltadas à análise e instrução de PIPs.**

Uma solução válida do ponto de vista operacional é atribuir exclusividade à atividade de ajuizamento dessas demandas, com concentração de trabalhos em uma única equipe para todo o país, a qual pode ser atingida com a criação de uma ETR especializada na análise e instrução dos casos que chegam ao conhecimento da PGF, ofertando melhores condições ao Procurador Federal incumbido desse mister.²⁴

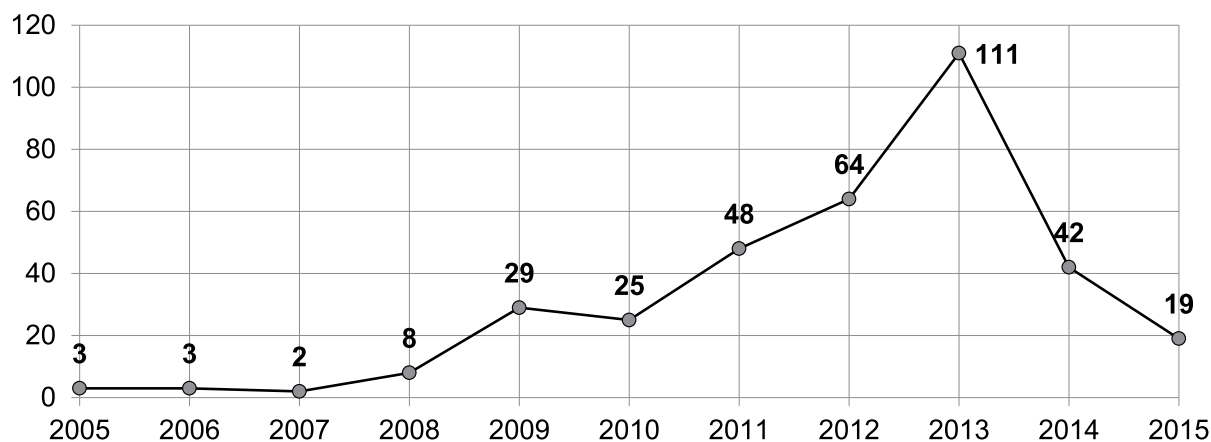
24 - BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. *Equipes de Trabalho Remoto: Ações de Improbidade Administrativa*. Brasília: AGU-PGF, mar. 2016b, p. 6-8, grifo nosso.

Esse foi o diagnóstico no ano de 2015, e a solução foi a criação da Equipe de Trabalho Remoto de Ações de Improbidade Administrativa, agregando as seguintes características-chaves: concentração da equipe, teletrabalho, quebra da regionalização territorial (equipe nacional), uniformidade e exclusividade na análise dos procedimentos de investigação.

De início, a equipe formada por dois membros recebeu grande quantidade de procedimentos represados nas unidades, sendo realizado o tratamento dessas informações e feitas alterações nas rotinas existentes (por exemplo, a mudança da Portaria PGF n. 530, de 13 de julho de 2007,²⁵ que permitiu o ajuizamento das ações sem prévia autorização da unidade da PGF junto ao órgão em casos de demissão ou ausência de prestação de contas). Posteriormente, houve o acréscimo de mais cinco membros, completando a equipe, sendo um deles o coordenador. Foi minuída uma rotina geral dos procedimentos (Ordem de Serviço n. 03/2016, da CGCOB/PGF²⁶), ocorrendo também uma melhoria no fluxo dos processos a partir das entidades representadas e de outros órgãos.

Os resultados mostraram um acerto, e essa conclusão se dá em números, conforme se demonstrará a seguir. De acordo com o diagnóstico realizado no referido estudo,²⁷ essa era a realidade de ajuizamento das ações de improbidade antes da ETR-Probidade (Gráfico 1):

GRÁFICO 1 – Número de ações ajuizadas pela Procuradoria-Geral Federal, no período de 2005 a 2015



Fonte: Procuradoria-Geral Federal, 2016b.

25 - BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. Portaria n° 530, de 13 de julho de 2007. Regulamenta a representação judicial das autarquias e fundações públicas federais pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*: seção 1, Brasília, DF, ano 144, n. 135, p. 1, 16 jul. 2007. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=16/07/2007>. Acesso em: 20 jul. 2019.

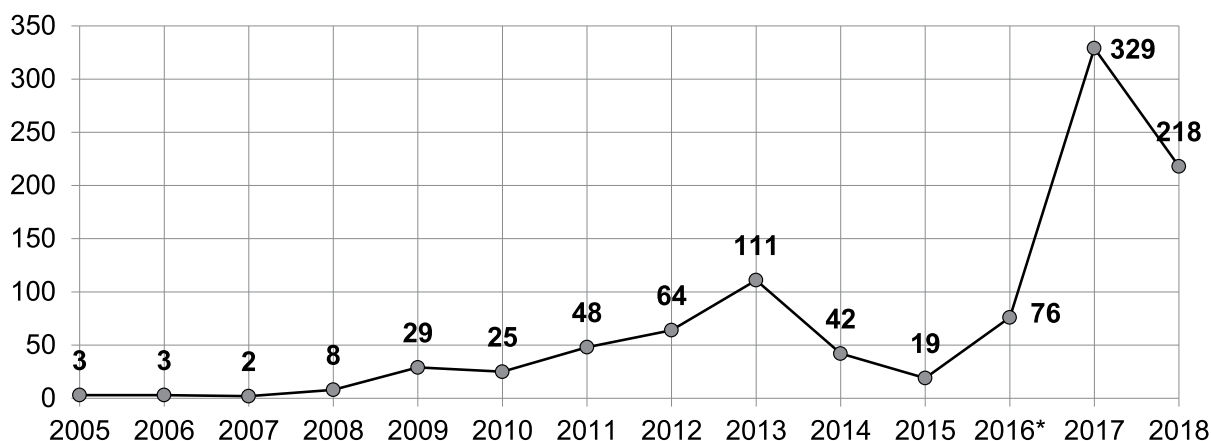
26 - Publicada no Boletim de Serviço n. 9, de 1 de março de 2017, ano XXIV.

27 - BRASIL, 2016b, p. 11.

No Gráfico 1, observa-se que o número médio de ajuizamentos correspondia a cerca de 27 ações por ano, revelando a falta de atuação em ações envolvendo as autarquias e fundações em matéria de improbidade, pois, a despeito de ter ajuizado aproximadamente 400 ações em nome das entidades que a PGF representa, havia uma atuação como assistente do autor (Ministério Público Federal ou Município) em torno de 1.523 processos, ou seja, havia demanda!

Considerando-se o ano de 2016, com a equipe sendo finalmente consolidada em novembro daquele ano, e os anos de 2017 e 2018, os números foram os seguintes (Gráfico 2):

GRÁFICO 2 – Número de ações ajuizadas pela Procuradoria-Geral Federal, no período de 2005 a 2018



* Consolidado dos meses de maio a novembro de 2016.

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da Procuradoria-Geral Federal.

Esse novo modelo de atuação representou um aumento de 667% (média de 2016/2018 x média anterior 2002/2015) no número de ajuizamentos das ações, e o primeiro diagnóstico que esses números apontam é que o objetivo primário de incrementar o ajuizamento (aspecto quantitativo) foi alcançado com significativo sucesso.

A adoção do modelo com essa nova estruturação administrativa da política pública que se desejava aplicar (combate à corrupção administrativa com o incremento dos ajuizamentos das ações) se revelou um acerto, pelo menos nesse aspecto, mas outras questões se desnudaram após esse fato, podendo ser resumidas nos seguintes pontos: a) coleta de informações gerenciais – identificação de padrões e aprimoramento de rotinas; b) uniformidade – maior segurança jurídica na

atuação; c) incremento do sucesso judicial – aumento dos bloqueios via liminares e sentenças de mérito; e d) reposicionamento da PGF no combate aos atos de corrupção.

Essa nova postura da Advocacia Pública Federal, considerando todas as peculiaridades do exercício do controle interno repressivo da improbidade administrativa, e a importante função do ressarcimento ao erário são reveladoras de um cenário garantista ao direito fundamental à boa administração, que engloba um somatório de direitos subjetivos públicos, entre eles o direito à administração pública proba. A probidade ora em exame é composta de um padrão de condutas éticas definidas juridicamente, sem confusão com a esfera puramente moral, apesar de a ela vinculada.²⁸ Tal atuação é harmoniosa com as demais regras setoriais de responsabilização em processos administrativos, que, com base em um dever geral de controle da probidade, deverão considerar, nos seus procedimentos, a coleta de informações atinentes a atos ímprobos e a possibilidade de acionamento de medidas acautelatórias do patrimônio público.

Outro importante avanço que se almeja é a preocupação com a necessidade de fornecer informações para o aprimoramento da atividade de controle preventivo da improbidade administrativa, apontando falhas estruturais e de rotina que podem ser corrigidas para evitar novos desvios. Desse modo, será possível uma contribuição efetiva para o melhoramento de todo o serviço público, por meio do estabelecimento de um elo entre a atividade administrativa e a jurisprudência acerca da improbidade administrativa.

Já é possível identificar padrões de condutas que podem ser combatidas na origem, coibindo o ato de improbidade em uma perspectiva de controle geral de integridade.

Assim, a atuação da PGF nas ações de improbidade administrativa ganhou relevância em face da necessidade do aprimoramento das ações de controle da corrupção no serviço público e dos paradigmas institucionais das funções públicas envolvidas nessas ações de controle. O fenômeno da corrupção sistêmica traz um cenário de desafio, que demanda a revisão da atuação clássica de funções responsáveis pelo controle interno da Administração, visando ao controle mais eficaz da improbidade, à recuperação de ativos e ao ressarcimento público.

Dessa maneira, foi possível repensar a atuação do serviço público, particularmente a respeito da função institucional atribuída modernamente à AGU, como consequência do *status* de função essencial à justiça, nos termos da Constituição Federal, por meio da implementação de paradigmas mais modernos de Estado e da Administração Pública e exercendo efetivamente um papel de ator no combate à improbidade administrativa.

Isso somente foi realizável em virtude de uma boa verificação dos dados (uma análise factual e evidenciada da atuação na área), que possibilitou a edição de atos normativos internos que permitiram esse avanço, como a Portaria PGF n. 156, de 8 de março de 2016,²⁹ responsável pela criação da ETR-Probidade.

28 - FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 21-22.

29 - BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. Portaria n° 156, de 8 de março de 2016. Cria a Equipe de Trabalho Remoto de Ações de Improbidade Administrativa no âmbito da Procuradoria-Geral Federal (PGF). *Boletim de Serviço Eletrônico*, Brasília, DF, n. 10, Suplemento A, 10 mar. 2016a. Disponível em: <https://www.agu.gov.br/atos/detalhe/1508958>. Acesso em: 20 jul. 2019.

4. CONCLUSÃO

O quadro normativo inserido na Constituição brasileira conferiu à probidade administrativa um patamar extremamente elevado, fazendo com que se estruturasse todo um sistema repressivo, dotado basicamente de duas funções, a saber: estimular a correção da conduta administrativa à moralidade administrativa e punir severamente autores dos atos definidos como improbidade.

Esse sistema civil de atribuição de responsabilidade é fundamentado no art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, e na Lei n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa). O novo formato que a Constituição conferiu ao Ministério Público fez com que a assunção quase plena das ações judiciais de responsabilização por improbidade fosse exercida primordialmente por esse ente, sendo certo que a Advocacia Pública, ainda em estruturação, tinha atuação muito tímida na área.

A evolução dos diagnósticos internos, aliada à adoção de normativos que estruturaram setores para o melhor desenvolvimento da prerrogativa de defesa da probidade das entidades representadas, no caso da PGF, obteve um sucesso significativo em termos de objetivos iniciais, considerando o aspecto isolado do aumento do ajuizamento das ações.

Isso confirma a hipótese de que a não realização das ações no período 2002/2015 não se dava pelo fato de não haver situações para isso (investigações administrativas, denúncias, etc.), mas sim, em razão de que não havia uma estruturação interna adequada.

A legitimidade ativa conferida pela Lei de Improbidade Administrativa precisava ser implementada no planejamento de política pública interna da PGF. E uma vez feito isso, os resultados apareceram. E o que isso revela? Primeiramente, mostra o amadurecimento da instituição em termos gerenciais, sendo capaz de, na imensa miríade de processos a seu cargo, conseguir, com suas estruturas internas, identificar um problema – para além dos “achismos – ” e propor uma solução sujeita a essa posterior avaliação de resultado.

Outro ponto revelado é a própria implementação dos comandos normativos, com a criação da equipe (Portaria PGF n. 156/2016), o ingresso de membros, a estruturação interna e o fluxo dos processos, considerando o fechamento de ciclo (recebimentos dos processos, instauração das investigações e ajuizamento ou arquivamento).

Verifica-se que o acerto inicial desse novo modelo ocorreu, de maneira mais imediata, em virtude da estruturação interna desenhada após um correto diagnóstico que deu concretude às normas constitucionais e legais demandantes dessa atuação dos agentes reguladores da probidade administrativa. Os desafios agora são: avaliar essa política pública; analisar o resultado dessas ações; averiguar que tipos de melhorias nos controles internos podem ser realizadas; mensurar o custo de tempo e de recursos demandados para uma avaliação mais qualitativa; e verificar o que de fato representa esse aumento das ações de improbidade já materializado.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Paulo Henrique Figueredo de. A culpabilidade no ato ímprobo: aplicação da teoria normativa pura na análise da improbidade administrativa. *Revista da AGU*, Brasília, v. 16, n. 3, p. 217-238, jul./set. 2017. DOI: <https://doi.org/10.25109/2525-328X.v.16.n.03.2017.805>. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/805>. Acesso em: 20 jul. 2019.

BINENBOJM, Gustavo. Relações entre a Advocacia-Geral da União e as agências reguladoras federais. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, ano 7, n. 27, out./dez. 2009. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=64588>. Acesso em: 20 jul. 2019.

_____. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 239, p. 1-32, jan. 2005. DOI: <https://dx.doi.org/10.12660/rda.v239.2005.43855>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43855>. Acesso em: 20 jul. 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 jul. 2019.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*: seção 1, Brasília, DF, ano 130, n. 105, p. 6693, 3 jun. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 20 jul. 2019.

_____. Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002. Dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativo na AGU – GDAA, cria a Procuradoria-Geral Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 126, p. 1, 3 jul. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10480.htm. Acesso em: 20 jul. 2019.

_____. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. Portaria nº 156, de 8 de março de 2016. Cria a Equipe de Trabalho Remoto de Ações de Improbidade Administrativa no âmbito da Procuradoria-Geral Federal (PGF). *Boletim de Serviço Eletrônico*, Brasília, DF, n. 10, Suplemento A, 10 mar. 2016a. Disponível em: <https://www.agu.gov.br/atos/detalhe/1508958>. Acesso em: 20 jul. 2019.

_____; _____. Portaria nº 530, de 13 de julho de 2007. Regulamenta a representação judicial das autarquias e fundações públicas federais pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*: seção 1, Brasília, DF,

ano 144, n. 135, p. 1, 16 jul. 2007. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=16/07/2007>. Acesso em: 20 jul. 2019.

_____; _____. *Equipes de Trabalho Remoto: Ações de Improbidade Administrativa*. Brasília: AGU-PGF, mar. 2016b.

_____. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). *Agravo Regimental no Recurso Especial 1.500.812/SE*. Processual civil e administrativo. Agravo Regimental no Recurso Especial. Ação Civil Pública. Improbidade Administrativa. [...]. Relator: Min. Mauro Campbell Marques, 21 de maio de 2015. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1410581&num_registro=201403115770&data=20150528&formato=PDF. Acesso em: 20 jul. 2019.

COPOLA, Gina. O Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que Implique Inelegibilidade. *Boletim de Direito Municipal*, São Paulo, v. 30, n. 9, p. 665-669, set. 2014. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/11770>. Acesso em: 20 jul. 2019.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. Art. 131. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013. p. 1541-1545.

FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

KIM, Richard Pae; PORTO, Valéria do Vale. O conteúdo da moralidade na Lei de Improbidade Administrativa: obrigação à conduta do homem público e direito fundamental difuso do cidadão. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 266, p. 125-166, maio 2014. DOI: <https://dx.doi.org/10.12660/rda.v266.2014.32143>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/32143>. Acesso em: 20 jul. 2019.

MACEDO, Rommel. *Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988*. São Paulo: LTr, 2008.

MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. *Revista Digital de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 104-120, 2016. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v3i1p104-120>. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/108986>. Acesso em: 20 jul. 2019.

MARTINES, Fernando. Em uma década, condenações por improbidade somam R\$ 3,2 bilhões. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 29 ago. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-ago-29/10-anos-condenacoes-improbidade-somam-32-bilhoes>. Acesso em: 20 jul. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A nova classificação de funções essenciais para uma democracia eletiva e seletiva pós-moderna. In: CASTRO, Aldemário Araújo; MACEDO, Rommel (org.). *Advocacia Pública Federal: afirmação como função essencial à justiça*. Brasília: Conselho Federal da OAB, 2016. p. 11-37.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FIGUEIREDO, Diogo de. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado democrático de direito. *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo*, Vitória, ES, v. 4, n. 4, p. 21-63, jul./dez. 2005. Disponível em: [https://pge.es.gov.br/Media/pge/Publicações/Revista% 20PGE/PGE_04_editado.pdf](https://pge.es.gov.br/Media/pge/Publicações/Revista%20PGE/PGE_04_editado.pdf). Acesso em: 20 jul. 2019.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Manual de improbidade administrativa: direito material e processual*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PAIVA, Adriano Martins de. *Advocacia-Geral da União: instituição de Estado ou de governo?* São Paulo: LTr, 2015.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

