

# O SISTEMA DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PAPEL DA PROCURADORIA DO ESTADO SOBRE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

*THE CONTROL SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION AND THE ROLE OF THE STATE ATTORNEY ON THE ACTS OF ADMINISTRATIVE MISCONDUCT*

**Fernanda Figueira Tonetto<sup>1</sup>**

Recebido em: 13.3.2016

Aprovado em: 11.4.2016

**Resumo:** O presente estudo analisa o atual sistema de controle da Administração Pública Direta e Indireta e, em especial, o papel do Procurador do Estado nesse processo, bem como os mecanismos legais que se encontram à sua disposição para que possa se desincumbir de tal mister. A pesquisa parte da premissa de que a eficácia da sistemática em epígrafe ampara-se em uma Administração Pública pautada no modelo gerencial e estruturada sob a égide da descentra-

**Abstract:** This paper examines the current control system of the Direct and Indirect Public Administration and especially the role of the State Attorney in this process and its available legal instruments. This research assumes that the control effectiveness depends on the Public Administration built according the management model and based on decentralization, known that competences of the welfare and democratic state grew up a lot, especially with

---

<sup>1</sup> Procuradora do Estado do Rio Grande do Sul. Doutoranda em Direito na Université Paris II Panthéon-Assas. Doutoranda em Direito na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre em Integração Latino-Americana pela Universidade Federal de Santa Maria.

lização, dado o incremento das competências do Estado Social e Democrático de Direito no que tange à prestação dos serviços públicos. Restam analisados tanto o controle externo quanto o controle interno da Administração Pública, em especial no que tange à investigação e punição de atos de improbidade administrativa, com ênfase no ordenamento jurídico estadual, destacando-se as atividades de controle que podem ser realizadas pela Advocacia Pública do Estado.

**Palavras-chave:** Administração pública; Improbidade administrativa; Procurador do Estado; Controle de legalidade; Controle da administração.

**Sumário:** 1 Introdução. 2 A improbidade administrativa no cenário brasileiro. 2.1 Um breve histórico sobre a corrupção, ou uma tentativa de identificar suas causas. 2.2 A organização do Estado e as formas de controle da Administração Pública. 3 As prerrogativas da Advocacia de Estado na promoção do controle dos atos de improbidade administrativa. 3.1 O instituto do controle interno como prerrogativa do Procurador do Estado. 3.2 O controle externo e a legitimidade da Advocacia Pública para a ação de improbidade administrativa. 4 Conclusões.

regard to the provision of public services. It analyzes both external control and the internal control of the Public Administration, principally the investigation and the punishment of acts of administrative misconduct, with emphasis on state law, highlighting the activities of the State Attorney.

**Keywords:** Public administration; Administrative misconduct; State Attorney; Legality control; Control of public administration.

## 1 INTRODUÇÃO

A construção do sistema de controle dos atos da Administração Pública e, por consequência, dos atos de improbidade administrativa, parte necessariamente da existência de um Estado estruturado sobre o princípio da tripartição dos Poderes e que tenha evoluído de um modelo patrimonialista ou burocrático para um sistema de Administração Pública gerencial.

Somente em Estados ancorados no tripé da separação entre as funções Executiva, Legislativa e Judicial pode existir o desejável controle, que se ampara em princípios como os da legalidade e da moralidade. No Estado absolutista, por exemplo, inexistia o interesse do soberano em controlar suas decisões, tornando ineficiente qualquer espécie de fiscalização dos seus atos. Ademais, para se poder falar em persecução da improbidade administrativa, foi também necessária a separação entre as esferas pública e privada, algo que não se falava em tempos de pré-iluministas.

Para tanto foi preciso que a Administração Pública avançasse, deixando de ser meramente patrimonialista, tal como ocorria nos regimes autoritários, em que essa separação dificilmente se cristalizava, e, posteriormente, abandonando o sistema burocrático, que possuía métodos ineficazes de controle à medida em que se encontrava engessado pelo formalismo excessivo. Foi necessário progredir até se chegar ao atual modelo gerencial, pautado por princípios reitores voltados ao planejamento estratégico com vistas à redução de despesas, incremento da eficiência dos serviços públicos e combate à corrupção.

A Administração Pública, antes ensimesmada e voltada muito mais ao próprio Estado, reformula a noção de interesse público, passando a identificar-se muito mais com os anseios das pessoas que são destinatárias de sua existência, com vistas a atender as novas demandas inerentes ao então incipiente Estado social.

Tais transformações possibilitaram o incremento de formas mais modernas de gestão pública, de sorte a modificar sobremaneira o aparato de controle dos atos administrativos. É na perspectiva da Administração Pública gerencial, caracterizada por possuir (1) perfil competitivo, (2) mecanismos eficazes de controle de gastos e (3) prestação de serviços públicos eficazes e de qualidade, que se estrutura todo o sistema de controle interno e externo da Administração Pública Direta e Indireta e, por consequência, o sistema de controle dos atos de improbidade administrativa.

Devido à sua importância, a matéria foi erigida a *status* constitucional, dedicando-se o legislador ao tema da fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Administração Pública nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal, modificados pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, a qual pode ser considerada um dos marcos da transição da Administração Pública burocrática para a gerencial.

Tais dispositivos merecem ser estudados e compreendidos à luz do conceito de descentralização, tido como um dos princípios reitores da Administração Pública gerencial e que delimita os meios e formas de controle dos atos administrativos. Da mesma forma, essas normas devem ser interpretadas em conjunto com o artigo 37, §4º da Constituição Federal ao dispor sobre as penas aplicáveis à improbidade administrativa.

Face a todos esses instrumentos, fortalece-se o papel do Procurador do Estado enquanto órgão encarregado de zelar pela escorreita conduta do agente público, incumbindo-lhe empreender a persecução relativamente a atos que corrompem a desejada probidade, prerrogativa essa que lhe é conferida pela Lei nº 8.429/92.

Dentre outros instrumentos que se encontram à disposição da Advocacia Pública para o fim de exercer o controle da prática de atos de improbidade administrativa, mecanismos esses que se pretende destacar no presente trabalho, ressalta-se que tais institutos,

paralelamente ao ajuizamento de ação de improbidade administrativa pelas Procuradorias de Estado, constituem-se em prerrogativas que se reforçam especialmente quando conjugadas à utilização de outros aparatos, como o controle de legalidade, prévio ao ajuizamento da ação. Dada a sua característica de controle não-judicial, concentra no Procurador do Estado poderes investigativos e de orientação ao administrador que por si sós justificam seu aperfeiçoamento e ampla utilização, conforme se passará a referir.

## 2 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO CENÁRIO BRASILEIRO

### 2.1 Um Breve Histórico sobre a Corrupção, ou uma Tentativa de Identificar suas Causas

Partindo-se da premissa Durkheimiana<sup>2</sup> de que a transgressão é inerente ao homem e de que enquanto existirem relações intersubjetivas presente estará a iminência do conflito de interesses e, portanto, da transgressão, da mesma forma, enquanto existir Estado, a prática de atos de improbidade administrativa será latente.

Muitas teorias já tentaram explicar a razão da existência do Estado, esse ente abstrato que se substitui à vontade dos indivíduos para satisfazer os interesses dos substituídos, e a conclusão a que se pode chegar é no sentido de sua imprescindibilidade para a vida em sociedade.

Ao discorrer sobre a *Origem do governo*, David Hume<sup>3</sup>, por exemplo, parte da premissa de que os homens em geral são regidos por seu auto-interesse, observando que dificilmente os homens se preocupam com alguém além de si mesmos ou dos amigos ou conhecidos mais

---

<sup>2</sup> DURKHEIM, Émile. *As Regras do Método Sociológico*, São Paulo, Martins Fontes, 2007.

<sup>3</sup> HUME, David. *Tratado da Natureza Humana*. Trad. Déborah Danowski. São Paulo: UNESP, 2009.

próximos. Por outro lado, para preservar esse auto-interesse, os homens tem consciência de que devem observar as regras de justiça, pois se não o fizerem não haverá preservação da sociedade e se retornará ao que denomina *condição miserável e selvagem*, representada como sendo o estado de natureza.

Portanto, os homens possuem o auto-interesse como interesse imediato, sendo a preservação da sociedade um meio para a satisfação desse fim, constituindo-se portanto em um interesse mediato. A observância das regras da sociedade e a proteção das regras da justiça são, assim, formas de preservação do auto-interesse. Para Hume, muito embora seja reconhecido o interesse dos homens na preservação da sociedade e da justiça, justamente por se tratarem de interesses mediatos, esses são continuamente violados, em razão da tendência dos homens de cederem às suas paixões, que se constituem em interesses mais fortes e vívidos, advindos de sua maior contiguidade.

Para David Hume, os homens em geral possuem dificuldade em dar primazia ao interesse mediato (preservação da sociedade e da justiça) em detrimento de seus interesses imediatos (auto-interesse), ou, para usar suas palavras, os homens “*são incapazes de preferir o distante ao contíguo*”<sup>4</sup>, o que explicita da seguinte forma:

A única dificuldade, portanto, é descobrir esse expediente por meio do qual os homens curam sua fraqueza natural, submetendo-se à necessidade de observar as leis da justiça e da equidade, não obstante sua violenta propensão a preferir o que é contíguo ao que é remoto. É evidente que esse remédio nunca poderia ser eficaz sem corrigir essa propensão; e como é impossível mudar ou corrigir algo importante em nossa natureza, o máximo que podemos fazer é transformar nossa situação e as circunstâncias que nos envolvem, tornando a observância das leis da justiça nosso interesse mais próximo, e sua violação, nosso interesse mais remoto. Mas como isso

---

<sup>4</sup> *Op. Cit.*, p. 575.

é impraticável com respeito a toda humanidade, só pode funcionar com respeito a umas poucas pessoas, em quem criamos um interesse imediato pela execução da justiça.

Portanto, o instrumento pelo qual os homens curam sua fraqueza natural e se submetem à observância das leis da justiça é constituir os governantes e o Estado, que por seu papel na sociedade começam a ter como interesse imediato a preservação dessas regras da justiça. A instituição *Estado* adquire o condão de colocar o auto-interesse dos governantes a serviço do interesse público, o que para os governados constitui-se apenas em um proveito mediato. Para o governante, o auto-interesse passa a coincidir com o interesse público de preservação da sociedade e das regras da justiça, sendo essa a primordial função da instituição denominada governo.

Trata-se então, em princípio, o Estado de um aparelho organizador das relações sociais, com vistas a satisfazer as necessidades dos indivíduos, mediante a prestação de serviços públicos atribuídos às mais diversas pessoas jurídicas, criadas ou não especialmente para esse fim.

Tais serviços públicos são executados por pessoas físicas investidas das funções públicas, a quem são atribuídos poderes e prerrogativas necessários ao desempenho das atividades inerentes ao cargo ou função exercidos e que se constituem em poderes instrumentais, na medida em que nada mais são do que ferramentas ou instrumentos necessários à satisfação do interesse público. Seu uso e exercício devem ser correlacionados com a finalidade pela qual foram criados.

Ocorre que nem sempre essa proposição é observada, o que configura transgressão contra os Poderes do Estado, que decorre de abuso de poder ou desvio de finalidade. Eis o ato de improbidade administrativa, configurado quando aquele investido na condição de agente público faz uso dos poderes instrumentais que lhe foram conferidos como fonte de aquisição, usufruto, distribuição e transmissão de privilégios, mediante a obtenção de vantagem para si ou para outrem.

A improbidade administrativa é caracterizada como sendo uma desonestidade qualificada, em que se descumpre o dever de não desprezar os elementos éticos exigidos da conduta do agente público, que age desprovido de boa fé e lealdade, sem observância dos princípios reitores da Administração Pública.

Nessa esteira, a corrupção pode ser conceituada como sendo o ato de improbidade administrativo, cujo grau de censurabilidade se exacerba diante da consecução de enriquecimento ilícito do agente que a pratica ou do tráfico de influência, com vistas ao favorecimento indevido de terceiros.

É contra atos dessa natureza que a ciência jurídica busca fornecer meios para responsabilizar o agente público pelo uso desviado dos poderes e prerrogativas de que foi investido e, nessa esteira, pode-se afirmar que não é recente a preocupação com o fenômeno da imoralidade administrativa. A corrupção possui raízes seculares na política, gerando contínua intolerância das diferentes classes sociais que buscam se arregimentar de mecanismos eficazes contra sua prática.

Na Grécia Antiga, em meados do Século III a.C., Aristóteles dedicou, em seu *Ética a Nicômaco*, substancial parcela de escritos à questão da ética na política.

Em Roma, a improbidade no setor público, sob a forma de malversação das verbas públicas, favorecimentos em geral e nepotismo, era bastante comum.

Avançando um pouco na história, pode-se observar que nas últimas décadas se operou um incremento legislativo voltado ao combate da corrupção no setor público, destacando-se hipóteses casuísticas ensejadores de regulamentação, tal como o escândalo *Watergate*, que inclusive gerou a renúncia do Presidente Norte-Americano Richard Nixon.

No Brasil, é possível afirmar que a prática de atos de deterioração da ética pública advém de uma certa tolerância da sociedade brasileira



com o fenômeno da desonestidade, decorrente de uma linha contínua entre a vida cotidiana e a corrupção, gerando o que se pode denominar cultura da improbidade.

Suas causas são principalmente econômicas, sociais e pedagógicas, na medida em que se reputam comportamentos normais que, em realidade, são reprováveis. É a chamada corrupção branca, com a qual as pessoas já se habituaram, mas que alçada a maiores proporções é passível de gerar crise de governabilidade, colocando em risco os principais esteios do Estado.

A corrupção brasileira também pode ser explicada em perspectiva histórica, por duas causas que em realidade se complementam.

A primeira delas diz com a herança do patrimonialismo ibérico, ligada às práticas comuns oriundas dos colonizadores e à ausência de um projeto de Nação para a então colônia. À época da colonização, havia menos interesse no desenvolvimento do Brasil do que expectativa de enriquecimento dos dominadores às custas das riquezas da nova terra. A Corte cara e perdulária deixou hábitos que se arraigaram na história do que passou a ser depois um Estado.

Outra causa que pode ser apontada para a origem da corrupção no Brasil é a inexistência de uma história feudal, o que poderia explicar a ausência de separação entre as esferas pública e privada.

Na Idade Média, havia uma absorção da esfera privada dos servos pelo senhor feudal, que centralizava o poder na esfera pública, a quem incumbia inclusive a administração da justiça. Na Europa, até o Iluminismo, essa separação não existia. No Estado Absolutista, o monarca exercia o poder supremo sobre todas as esferas. Foi o Estado Moderno que criou essa necessária dicotomia, especialmente quando se difundiu a doutrina do liberalismo, que transformou o significado da propriedade privada e operou a separação entre Estado e sociedade civil<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> ARENDT, Hannah. *A condição Humana*. São Paulo: Forense Universitária, 2010.

O Brasil não viveu essa evolução. Seu desenvolvimento foi marcado por um processo de modernização arcaico, fundado no patrimonialismo, o qual se caracteriza por primar pela manutenção de uma estrutura de dependência capaz de sustentar a preservação das elites conservadoras: os interesses dos grandes proprietários de terras, empresários e outros representantes do capital.

E é justamente a cultura patrimonialista que concebe as estruturas públicas como sendo áreas privadas, concepção essa já imbricada na própria história do Brasil, tão imbricada que para a identificar basta que se observe o quão pouco se evoluiu em distribuição de riqueza nos últimos cinco séculos.

Soma-se a esses fatores históricos outras causas mais diretas da corrupção. Destacam-se a falta de transparência de alguns atos administrativos, a exclusão da maioria da população das decisões políticas mais importantes, a recorrente impunidade, o sigilo bancário, além da burocracia excessiva, consistente na criação de dificuldades a ensejar a venda de facilidades.

Soma-se a isso o baixo nível salarial de alguns agentes públicos, as falhas em leis importantes, muito menos modernas se comparadas a leis de países europeus<sup>6</sup>, e a profissionalização da política, que ensejam campanhas caras e dependentes do poder econômico.

Com base nesses fatores, há por certo mecanismos preventivos à corrupção no setor público, tais como a necessária extensão da transparência, a exposição periódica das contas públicas, o incentivo à participação da comunidade nas decisões administrativas por meio de consultas ou audiências públicas e a elaboração de uma reforma política, com vistas à limitação ao financiamento dos partidos e das campanhas políticas.

---

<sup>6</sup> A exemplo, cita-se a Loi du 15 novembre 2007, editada na França, conhecida como “la loi de lutte contre la corruption”. Disponível em <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000524023> Acesso em 13.mar.2016.

Possivelmente o mais eficaz instrumento de combate à corrupção seja, no entanto, a fiscalização por meio dos órgãos de controle, em que se sobressai o papel da Advocacia de Estado, na sua atribuição (1) de orientação da administração pública e (2) de persecução de atos ímprobos, cuja relevância se exacerba historicamente no contexto de criação de aparato normativo que confere legitimidade ativa *ad causam* ao órgão da Procuradoria do Estado para demandar contra agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função exercidos na administração pública.

Daí a importância de se analisar o tratamento dispensado pelo ordenamento jurídico brasileiro ao controle dos atos administrativos para, posteriormente, identificar quais as atribuições do Procurador do Estado dentro desse contexto.

## **2.2 A Organização do Estado e as Formas de Controle da Administração Pública**

Para que possa cumprir a finalidade de executar as decisões políticas, a partir de um critério de eleição de prioridades regidas pelo interesse público, a Administração Pública gerencial, pautada no princípio da eficiência, possui a descentralização como um de seus esteios.

O surgimento do Estado Social e Democrático de Direito trouxe consigo a necessidade de alargamento de sua própria esfera de atuação, diante do aumento das demandas que foi chamado a atender. A concretização dos interesses da coletividade, a implementação dos direitos sociais, culturais e econômicos, bem como a prestação de serviços públicos eficientes e de qualidade tornou-se tarefa sofisticada, de modo a exigir do Estado que se reorganizasse para bem cumprir tais misteres.

É nesse sentido o ensinamento de Fernando Capez<sup>7</sup>:

O Estado Democrático de Direito, consagrado logo no art. 1º, *caput*, da Constituição Federal, exige igualdade entre os cidadãos não apenas no âmbito formal, mas uma igualdade efetiva, concreta, material. Suas metas fundamentais são o combate a toda e qualquer forma de preconceito, a eliminação das desigualdades, a erradicação da miséria e a reafirmação da dignidade (art. 3º e incisos). A dignidade humana, a cidadania e o pluralismo político (art. 1º, III, IV e V), a imprescritibilidade do crime de racismo (art. 5º, XLII), a imprescritibilidade das ações reparatórias por dano ao erário (art. 37, §5º), a Administração Pública regida por princípios de moralidade e eficiência (art. 37, *caput*) e inúmeras outras regras constitucionais procuram fazer da sociedade brasileira contemporânea uma autêntica socialdemocracia.

A complexa tarefa de cumprir com os objetivos propostos possivelmente não poderia ser executada por meio de um sistema centralizador, especialmente em se tratando de um Estado com dimensões continentais, multicultural e socialmente heterogêneo, o que por certo foi determinante para a descentralização política da Administração Pública brasileira.

Para se compreender o conceito do instituto da descentralização, tomam-se por empréstimo as palavras de Maria Sylvania Zanella Di Pietro<sup>8</sup>:

A descentralização política ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central; é a situação dos Estados-membros da federação e, no Brasil, também dos Municípios. Cada um desses entes locais detém competência legislativa própria que não decorre da União nem a ela se subordina, mas encontra seu fundamento na própria Constituição Federal. As atividades jurídicas que exercem não constituem delegação ou concessão do governo central, pois delas são titulares de maneira originária.

---

<sup>7</sup> CAPEZ, Fernando. *Limites constitucionais à lei de improbidade*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 77.

<sup>8</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 361.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, a partir de seu artigo 18, dispõe sobre a organização do Estado, determinando que a República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e, a partir daí, delimitando a competência de cada um desses entes, em especial no que tange à prestação de serviços públicos.

Tais entes formam a Administração Pública Direta, também denominados Pessoas Políticas, que completam a estrutura do Estado juntamente com a Administração Pública Indireta, ou Pessoas Administrativas, compostas pelas autarquias, as fundações, as sociedades de economia mista e as empresas públicas, as quais possuem personalidade jurídica própria e, embora tenham autonomia, são submetidas ao sistema de controle exercido pela Administração Pública Direta<sup>9</sup>, sendo também sujeitas ao controle interno e externo.

Toda essa atividade administrativa, oriunda da Administração Pública Direta e Indireta merece ser devidamente fiscalizada, de forma a encontrar adequação com a ordem legal e constitucional.

É por essa razão que tanto as Pessoas Políticas quanto as Pessoas Administrativas sujeitam-se a uma série de regramentos impostos à Administração Pública Direta, dentre eles destacando-se os incisos II, XIII, XVII, XXI do artigo 37 da Constituição Federal, bem como os §§3º e 4º do mesmo dispositivo.

Assim, aplicam-se também às autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas regras atinentes à necessidade de prévia aprovação em concurso público para a investidura em cargo ou emprego público, à vedação à vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração de pessoal, à vedação de acumulação remunerada de cargos públicos (ressalvadas as exceções elencadas pela própria Constituição) e a necessidade, para a realização de obras, serviços, compras e alienações, de prévia licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

---

<sup>9</sup> MAFFINI, Rafael. *Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 227.

Tais entes também se sujeitam à fiscalização do usuário (reclamações, acesso à informação e direito de representação), bem como à suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, por ato de improbidade administrativa praticado por seus agentes, este último considerado um dos mais importantes instrumentos de controle da Administração Pública, merecendo especial atenção.

Ao tratar da aplicabilidade da Lei nº 8.429/92, é nesse sentido o ensinamento de Wallace Paiva Martins Junior<sup>10</sup>:

A própria lei dilata sua órbita, pois de maneira exemplificativa emprega a expressão “ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo” (art. 2º), dando concepção bem ampla à expressão “função pública” como qualquer forma de vinculação, funcional ou contratual, remunerada ou não, definitiva ou transitória, do agente (pessoa física ou jurídica) com a Administração Pública direta, indireta e fundacional (ou seja, com as entidades referidas no art. 1º e parágrafo único), para a prestação de um serviço público ou de utilidade pública. A amplitude do conceito de agente público é decorrência da compreensão do princípio da moralidade administrativa.

Devido à complexidade da organização político-administrativa do Estado, orientada pela descentralização a fim de que possa cumprir com sua tarefa de prestar serviços públicos de qualidade, também não poderia deixar de ser complexo e diversificado o sistema de controle desses entes, especialmente em virtude de sua finalidade, que é justamente garantir a observância dos princípios reitores da própria Administração Pública.

O controle pode ser realizado pela Administração sobre seus próprios atos ou pode ser efetivado por um dos Poderes sobre o outro, razão pela qual, quanto ao órgão que a executa, é classificado em controle interno e controle externo (jurisdicional ou legislativo).

---

<sup>10</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade Administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 300.

O controle exercido pelo Poder Judiciário, decorrente do princípio da inafastabilidade da jurisdição, insculpido no artigo 5º, inciso XXXV, da CF<sup>11</sup>, se dá por provocação do cidadão<sup>12</sup>, sendo restrito à análise da legalidade e da constitucionalidade do ato guerreado, pois ao Poder Judiciário descabe a análise do mérito do ato administrativo, sendo-lhe defeso emitir juízo de oportunidade e conveniência quanto à escolha do administrador.

Por seu turno, o controle externo legislativo, no âmbito da União, se dá por meio de Resoluções do Congresso Nacional, convocação de Ministro de Estado, pedidos de informações, instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito, julgamento pelo Senado Federal do Presidente e Vice-Presidente da República por crimes de responsabilidade, atribuição de competência ao Senado Federal para fixar limites da dívida consolidada da União e do Congresso Nacional para sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem seu poder regulamentar.

Também o Poder Legislativo exerce o controle financeiro, contábil e orçamentário do Poder Executivo, o que faz com auxílio do Tribunal de Contas da União.

Na esfera estadual, tal controle opera-se sobre as atividades correlatas àquelas descritas na Constituição Federal, sendo que no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, esse controle externo é realizado pela Assembleia Legislativa, auxiliada pelo Tribunal de Contas do Estado.

Tal atividade é explicitada no âmbito dos Estados-membros, citando-se como exemplo o artigo 71 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que assim dispõe:

Art. 71 – O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas,

---

<sup>11</sup> MAFFINI, Rafael. *Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 218.

<sup>12</sup> Em geral por meio dos denominados remédios constitucionais, destacando-se o Habeas Corpus, o Habeas Data, o Mandado de Injunção, o Mandado de Segurança, a Ação Popular e as Ações que versam sobre (in)constitucionalidade.

ao qual compete, além das atribuições previstas nos art. 71 e 96 da Constituição Federal, adaptados ao Estado, emitir parecer prévio sobre as contas que os Prefeitos Municipais devem prestar anualmente.

(...)

§2º – O Tribunal de Contas terá amplo poder de investigação, cabendo-lhe requisitar e examinar, diretamente ou através de seu corpo técnico, a qualquer tempo, todos os elementos necessários ao exercício de suas atribuições.

O Tribunal de Contas do Estado tem por atribuição elaborar relatório anual de fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial tanto da Administração Direta quanto da Administração Indireta do Estado, devendo ater-se aos aspectos relativos à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação dos recursos públicos e respectivo quadro de pessoal<sup>13</sup>.

Nesse sentido, para que o Tribunal de Contas do Estado possa bem cumprir sua finalidade institucional, estabeleceu a Lei Estadual nº 10.683/96 que os gestores, tanto da Administração Pública Direta, quando os das autarquias, fundações, sociedades de economia mista, empresas públicas e de outras entidades constituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, restam obrigados a prestar quaisquer esclarecimentos e informações requeridos pelos órgãos fiscalizadores do Estado, inclusive no que diz com as contas dos gestores antecedentes.

Ao Tribunal de Contas do Estado, aqui citando-se o Rio Grande do Sul, também compete proferir avaliação de eficiência a respeito do sistema de controle interno dos entes que fiscaliza, havendo nesse caso estreita correlação entre os controles interno e externo em nível estadual.

Em sede de controle externo, merece destaque a atuação do Ministério Público, bem como a fiscalização exercida pelas pessoas a quem os atos administrativos e serviços públicos são dirigidos.

---

<sup>13</sup> Artigo 72 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.



Por seu turno, o controle interno, efetuado pelos agentes que compõem a Administração Pública sobre os atos dela emanados, possui alcance mais amplo, vez que não se limita ao controle de legalidade, abrangendo também a análise do mérito do ato administrativo, permitindo não só a anulação do mesmo por ilegalidade, mas também a sua revogação, por julgá-lo contrário à conveniência e à oportunidade.

No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, o controle interno vem assim disciplinado pelo artigo 74 da Constituição Estadual:

Art. 74 – O sistema de controle interno previsto no art. 74 da Constituição Federal terá, no Estado, organização uma e integrada, compondo órgão de contabilidade e auditoria-geral do Estado, com delegações junto às unidades administrativas dos três Poderes, tendo sua competência e quadro de pessoal definido em lei.

Parágrafo único – Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência, sob pena de responsabilidade, ao Tribunal de Contas do Estado, o qual comunicará a ocorrência, em caráter reservado, à Mesa da Assembleia Legislativa.

O controle interno da Administração Pública Direta e Indireta também não se limita aos aspectos financeiro e orçamentário, podendo dirigir-se a questões mais amplas, como de fato ocorre com os atos de improbidade administrativa.

Sua maior amplitude se relaciona com questões atinentes à sua instauração, uma vez que a iniciativa do controle interno pode se dar tanto por provocação do administrado, quanto de ofício, por parte do agente que representa os interesses da Administração Pública, destacando-se, quanto a esse último aspecto, no âmbito dos Estados, a figura do Procurador do Estado, órgão que compõe o sistema de Advocacia Pública e que possui importantes prerrogativas no que tange à persecução dos atos de improbidade administrativa, quer mediante

o ajuizamento de ação perante o Poder Judiciário, exurgindo nesse caso hipótese de controle externo, quer fazendo uso da possibilidade de controle interno, munindo-se de poderes investigatórios decorrentes da aplicação do instituto do controle de legalidade.

### **3 AS PRERROGATIVAS DA ADVOCACIA DE ESTADO NA PROMOÇÃO DO CONTROLE DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

#### **3.1 O Instituto do Controle Interno como Prerrogativa do Procurador do Estado**

Por meio do sistema de controle interno, a Administração Pública exerce seu poder de autotutela, o qual lhe faculta a análise de atos administrativos dela mesma emanados, e que mereçam ser anulados ou revogados, consoante já se referiu oportunamente.

Nesse sentido dispõem as Súmulas 346<sup>14</sup> e 473<sup>15</sup> do STF.

A fim de ilustrar, destaca-se que no Estado do Rio Grande do Sul o sistema de controle interno encontra-se regulamentado no Decreto Estadual nº 38.553/98, que dispõe sobre os controles prévio, concomitante e superveniente dos atos administrativos, financeiros, orçamentários e patrimoniais praticados pelos gestores no âmbito da Administração Pública Estadual, com ênfase na atuação preventiva e observância dos princípios da tempestividade, eficiência, eficácia e economicidade, bem como na necessidade de ser assegurado ao gestor o direito ao contraditório.

Na esfera estadual, em diversas oportunidades se sobressai a iniciativa *ex officio* do controle interno que compete ao Procurador

---

<sup>14</sup> Súmula 346 do STF: "A Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos".

<sup>15</sup> Súmula 473 do STF: "A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial".

do Estado, cuja atuação judicial e extrajudicial lhe permite tomar conhecimento da prática, em tese, de irregularidades praticadas pelo Administrador Público.

Trata-se de competência outorgada pela Constituição Estadual, cujo artigo 115 preceitua:

Art. 115. Competem à Procuradoria-Geral do Estado a representação judicial e a consultoria jurídica do Estado, além de outras atribuições que lhe forem cometidas por lei, especialmente:

I – propor orientação jurídico-normativa para a administração pública, direta e indireta;

II – pronunciar-se sobre a legalidade dos atos da administração estadual;

III – promover a unificação da jurisprudência administrativa do Estado;

IV – realizar processos administrativos disciplinares nos casos previstos em lei, emitindo pareceres nos que forem encaminhados à decisão final do Governador

V – prestar assistência jurídica e administrativa aos Municípios, a título complementar ou supletivo;

VI – representar os interesses da administração pública estadual perante os Tribunais de Contas do Estado e da União.

Nesses casos, e sabendo-se que a "*tutela da probidade administrativa também se executa e desenvolve no seio do controle interno da Administração Pública*<sup>16</sup>", pode-se afirmar em apertada síntese que o membro da Advocacia Pública do Estado dispõe de alguns instrumentos eficazes na busca pela regularização da atividade estatal, tais como a propositura de ação de improbidade administrativa (sobre a qual se irá discorrer infra, por se tratar de atividade que demanda a atividade do Poder Judiciário), a instauração de processo administrativo-disciplinar, a prestação de atividade de consultoria a fim de promover a unificação

---

<sup>16</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade Administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 202.

da jurisprudência administrativa e a abertura de procedimento de controle da legalidade.

Trata-se de prerrogativa estribada no artigo 31 da Lei Orgânica da Advocacia de Estado<sup>17</sup>, a qual determina que o Procurador do Estado, no exercício de suas funções, age em defesa da observância das normas constitucionais pelos poderes estaduais e demais órgãos da Administração Pública Estadual, bem como os concessionários e permissionários de serviço público estadual e de entes que exerçam função delegada do Estado ou executem serviço de relevância pública.

Para bem exercer o controle interno da Administração Pública por meio de processo administrativo disciplinar, e aqui cuida-se não somente de atos de improbidade administrativa mas também de toda e qualquer transgressão funcional praticada por servidor estatutário no âmbito do Poder Executivo, o Procurador do Estado dispõe de amplos poderes investigatórios, merecendo ser instaurado independentemente das demais ações, por força do que dispõe o princípio da independência das esferas administrativa e judicial, servindo muitas vezes como suporte probatório para que se possa deduzir em juízo eventual ação de improbidade.

Nesse sentido, leciona Wallace Paiva Martins Júnior<sup>18</sup>:

A Lei Federal n. 8.429/92 não revogou a Lei Federal n. 8.112/90, nem as leis estaduais nem as municipais, no que diz respeito às faltas funcionais e correlatas sanções, processo administrativo e competência no exercício do poder disciplinar, inclusive no tocante à probidade administrativa. São esferas distintas e independentes de repressão. As hipóteses de atos de improbidade administrativa não excluem a conceituação legal do fato delineada nos estatutos do funcionalismo federal, estadual e municipal, de modo que não se pode afirmar que as primeiras prevalecem sobre as segundas.

---

<sup>17</sup> Lei Complementar Estadual nº 11.742/2002 (RS).

<sup>18</sup> Op. Cit., p. 204.

Destaca-se, aqui, primeiramente, o processo administrativo-disciplinar, que tem por finalidade apurar os ilícitos funcionais praticados pelo agente público, com vistas a responsabilizá-lo por infração que praticou no exercício do cargo público que ocupa ou da função pública que exerce.

Rege-se pelos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, tratando-se de verdadeira garantia constitucional, insculpida no artigo 5º, inciso LV, da CF, encontrando no Procurador do Estado, enquanto autoridade processante, um agente assegurador da legalidade e da própria democracia, conforme explicita Romeu Felipe Bacellar Filho<sup>19</sup>:

A procedimentalização do agir administrativo, a fixação de regras para o modo como a administração deve atuar na sociedade e resolver os conflitos configura, assim, condição indispensável para a concretização da democracia. Sem a fixação do procedimento administrativo, impossibilita-se qualquer relação estável entre administração e cidadãos, em que cada um saiba até onde vai o poder do outro e como este poder será exercido.

No Estado do Rio Grande do Sul, o processo administrativo-disciplinar encontra-se disciplinado na Lei Estadual nº 10.098/94, sendo de atribuição do Procurador do Estado a atuação como autoridade processante nas infrações sujeitas, em tese, à aplicação de pena de demissão. O Procurador do Estado possui também competência para emitir pareceres em todos aqueles processos administrativos-disciplinares que forem encaminhados ao Governador do Estado para decisão final.

Trata-se de importante prerrogativa da Advocacia Pública que deve ser fortalecida como instrumento garantidor do respeito à legalidade

---

<sup>19</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 134.

e à probidade e que passa pela boa estruturação das Procuradorias de Estado, que merecem ser articuladas e dispostas de forma a possuírem unidades especializadas em matéria disciplinar.

Paralelamente ao processo administrativo disciplinar, são também importantes na seara do controle interno da Administração Pública as atividades de Consultoria, por meio de proposições jurídico-normativas, além da unificação da jurisprudência administrativa do Estado, atribuições essas que devem se encontrar a cargo do Procurador do Estado<sup>20</sup>.

Tal prerrogativa encontra-se inculpada no artigo 7º da Lei Complementar Estadual nº 11.742/2002, suporte normativo do sistema de Advocacia Pública do Estado do Rio Grande do Sul, que assim dispõe:

Art. 7º. As autarquias estaduais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais pessoas jurídicas com participação do Estado, assim como suas respectivas subsidiárias, as fundações de direito público e as demais fundações instituídas ou mantidas pelo Estado e, ainda, as concessionárias e permissionárias de serviço público estadual ficam adstritas à observância da jurisprudência administrativa do Estado, no que couber.

Nesse sentido já se manifestou o Supremo Tribunal Federal confirmando a assertiva de que as atividades de consultoria e assessoramento jurídico, no âmbito do Poder Executivo Estadual, em qualquer dos Estados-membros, são de atribuição exclusiva do Procurador do Estado.

---

<sup>20</sup> Esta atribuição do Procurador do Estado em muito se assemelha a uma das funções do *Conseil d'État* francês, importante instituição conhecida como sendo a conselheira jurídica do Governo. Nas palavras de Dominique Latournerie: « cette fonction non contentieuse du conseil est essentielle, non seulement pour cette institution, mais aussi pour la qualité de la règle de droit ». In LATOURNERIE, Dominique. *Le Conseil d'État*. Dalloz : Paris, 2005, p. 12.

Trata-se de decisão com caráter vinculante, proferida pelo Ministro Ayres Britto, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4261/RO, cuja ementa elucida:

Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Anexo II da Lei Complementar 500, de 10 de março de 2009, do Estado de Rondônia. Erro material na formulação do pedido. Preliminar de não-conhecimento parcial rejeitada. Mérito. **Criação de cargos de provimento em comissão de assessoramento jurídico no âmbito da administração direta. Inconstitucionalidade** (sem grifos no original).

Por fim, em se tratando de controle interno, um dos mais importantes e eficazes aparatos de moderação e fiscalização da Administração Pública Estadual Direta e Indireta é a instauração do procedimento de controle da legalidade, atribuição essa insculpida no artigo 189 da Lei Complementar Estadual nº 11.742/2002, a Lei Orgânica da Advocacia do Estado do Rio Grande do Sul, a qual regula a apuração dos indícios da prática de irregularidades na Administração Pública Estadual que chegarem ao conhecimento da Procuradoria-Geral do Estado.

Tendo ciência da possível ocorrência de tais irregularidades, ao Procurador do Estado cabe encaminhar representação fundamentada ao Dirigente de sua equipe de trabalho, ou ao Coordenador da Procuradoria a que estiver vinculado, o qual deverá levar o tema à deliberação da unidade. Sendo admitida, a representação é encaminhada ao Procurador-Geral do Estado, que deverá oficiar à autoridade apontada como a responsável pela prática do ato, com vistas a prestar informações, as quais deverão ser enviadas ao órgão colegiado de origem a fim de que adote as medidas necessárias à correção da irregularidade, se entender necessário, podendo ou não acarretar o ajuizamento de ação perante o Poder Judiciário.

Tal procedimento, como não poderia deixar de ser, aplica-se tanto à Administração Direta, quanto à Administração Indireta, em nível estadual.

Ao lado dos demais instrumentos mencionados, trata-se o controle de legalidade de importante mecanismo de monitoramento dos atos do administrador público, cuja utilização deve ser sistemática e conjugada, de forma a potencializar a eficácia da aplicação do princípio da legalidade e, conseqüentemente, da eficiência na prestação dos serviços públicos e da probidade administrativa. Constitui-se, principalmente, em prerrogativa essencial do Procurador do Estado, que merece ser fortalecida mediante seu pleno exercício, de forma independente e plena, de modo a concretizar a edificação de uma das bases de uma sólida Advocacia de Estado.

### **3.2 O Controle Externo e a Legitimidade da Advocacia Pública para a Ação de Improbidade Administrativa**

Sendo a Advocacia Pública uma instituição incumbida de exercer a representação, judicial e extrajudicial, da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios e tendo ela sido erigida ao status de função essencial à justiça, categoria essa atribuída ao advogado, ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União, aos Procuradores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e à Defensoria Pública, trata-se, pois, de função sem a qual inexiste o exercício da jurisdição, por decorrência de um de seus princípios reitores que é o princípio da inércia, segundo o qual *nemo iudex sine actore*<sup>21</sup>, revelando "que a justiça, como instituição judiciária, não funcionará se não for provocada"<sup>22</sup>.

Especificamente no que pertine à Advocacia Pública, a Constituição Federal rompeu definitivamente com a sistemática segundo a qual o

---

<sup>21</sup> Não há juiz sem autor.

<sup>22</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 579.



Ministério Público exercia a representação judicial da União, passando esta a ser executada por instituição diretamente vinculada ao Poder Executivo. Tal se deu também no âmbito dos Estados e Municípios em que tal sistema ainda não era adotado.

Constitui-se o ministério do Procurador do Estado em função cujo alargamento de atribuições impulsionado pela Carta Magna ampliou sua responsabilidade para com a defesa das instituições constituintes do Estado, tendo como consequência primeira a modernização e especialização do aparato de controle da Administração Pública.

Como já se afirmou, cuidando-se de função vinculada ao Poder Executivo, incumbe ao seu Procurador do Estado zelar pelo bom funcionamento do Estado-Administração, tanto enquanto realizador das políticas públicas que eleger prioritárias em seu plano de governo, quanto na condição de guardião dos direitos e garantias fundamentais.

O representante da Advocacia de Estado, no exercício de suas funções constitucionais e legais deve, antes, obediência aos estritos limites da legalidade, aqui entendida em sentido amplo como a totalidade das regras e princípios que impõem fronteiras intransponíveis à atuação do Administrador. Assim, além de função essencial à Justiça, desvela-se também como importante instrumento reitor da Administração Pública.

Para cumprir tal desiderato, além de sua atuação protagonista enquanto órgão de controle interno, um dos instrumentos de que dispõe o Procurador do Estado é justamente a ação de improbidade administrativa, prevista na Lei nº 8.429/92, que torna possível a persecução em relação a atos do gestor público nas hipóteses de enriquecimento ilícito, prejuízo ao Erário ou lesão aos princípios da Administração Pública, tanto por ato doloso quanto, em algumas hipóteses, por ato culposos.

Fazendo uso dessa atribuição, o membro da Advocacia Pública aciona o controle externo, por meio de demanda perante o Poder Judiciário, que pode ou não ser precedida de atividade decorrente do controle interno, por notícia de prática de ato de improbidade que aporta em geral no trâmite de sindicância ou processo administrativo-disciplinar, ou mesmo em decorrência de investigações feitas no seio do expediente de controle de legalidade, como referido.

Importante aqui destacar a atribuição legal conferida ao membro da Advocacia Pública no que tange à sua legitimidade ativa *ad causam* para a propositura da ação, atribuição essa cujo efetivo e pleno exercício é também alicerce de fortalecimento da carreira de Procurador do Estado, nas situações em que o ato de improbidade administrativa é praticado em prejuízo da Administração Pública Estadual.

Tal atribuição lhe é outorgada por força do artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa, ao dispor que "*a ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada*", e que permite à União, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios (além da Administração Pública Indireta, das empresas privadas que recebam subvenções públicas, dos partidos políticos, dos sindicatos e do serviço social autônomo), representados por seu sistema de Advocacia de Estado, o ajuizamento de ação de improbidade administrativa contra o agente público *lato sensu* ou mesmo o agente de fato, além do terceiro beneficiário.

Busca-se com a demanda a atribuição das penas de perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do autor do ato ímprobo, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e multa civil, além da pena de proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios para o particular que age em comunhão de esforços com o agente público.

Tradicionalmente, a ação de improbidade administrativa tem sido ajuizada pelo órgão do Ministério Público, que em geral toma conhecimento da transgressão previamente, restando ao membro da Advocacia Pública a possibilidade de aderir ao polo ativo da demanda.

No entanto, pela importância de suas atribuições no que tange à atividade de controle da Administração Pública, fundamental seja diuturnamente exercida a prerrogativa de ajuizamento da demanda, não apenas a fim de consolidar a legitimidade da Advocacia Pública para tal, mas especialmente em razão da aderência da questão de mérito deduzida em juízo com a função institucional de orientação da atividade do administrador.

Por fim, também como atividade de controle externo, destaca-se ainda a prerrogativa da habilitação do Procurador do Estado na ação penal, na qualidade de Assistente de Acusação, quando a ação versar sobre crimes praticados contra a Administração Pública estadual, posto que representa o Estado na qualidade de vítima do delito.

O exercício de tal atribuição vai ao encontro do princípio da instrumentalidade, na medida em que resta possível ao Assistente de Acusação postular a aplicação do efeito da condenação de perda do cargo do servidor infrator, bem como a execução civil da sentença penal condenatória, a fim de buscar a restituição ao Erário em virtude dos danos causados pela prática do crime, sem a necessidade de ajuizamento de prévia *Actio Civilis ex Delicto*.

Tratam-se, enfim, de atribuições cuja consolidação mediante o exercício ininterrupto relaciona-se sobremaneira com o fortalecimento das Procuradorias de Estado, órgão indispensável à preservação da legalidade e da probidade administrativas, que além de constituir-se em função essencial à justiça, pode ser também definido como função essencial ao exercício das funções inerentes à atividade do Poder Executivo.

## 4 CONCLUSÃO

O atual modelo de Administração Pública, de natureza gerencial, voltado à prestação de serviços públicos eficientes, pautado no gerenciamento das despesas públicas, otimização das receitas e na probidade administrativa, estribado na tripartição dos Poderes, desincumbe-se mais facilmente do seu dever por meio de uma organização política descentralizada.

Para tanto, a descentralização, embora constitua-se em maior garantia de eficácia ao Estado-Administração, enquanto assegurado das políticas públicas, exige o aprimoramento do sistema de controle dos atos dele emanados, sistema esse exercido tanto pelo próprio Poder Executivo, em decorrência do princípio da autotutela dos atos administrativos, quanto pelos Poderes Legislativo e Judiciário, daí decorrendo os conceitos de controle interno e controle externo da Administração Pública.

No que diz respeito ao controle interno da Administração Pública, exercido no âmbito do próprio Poder Executivo, são de fundamental importância as atividades desempenhadas pelo Procurador do Estado, competindo ao membro da Advocacia Pública do Estado figurar como autoridade processante em processos administrativo-disciplinares e/ou emitir parecer final quanto à demissão de servidores públicos que tenham incorrido em infração disciplinar.

Devido à atribuição da Advocacia Pública de prestação de atividades de consultoria e a uniformização da jurisprudência na esfera interna do Poder Executivo, visando ao alinhamento da conduta do gestor aos princípios da legalidade e da moralidade e cabendo a sua responsabilização em caso de descumprimento da orientação emanada, compete ao Procurador do Estado o pleno exercício de tais prerrogativas, como forma de fortalecimento da necessária advocacia preventiva.

Nesse sentido, a fim de pautar a atuação do Administrador Público enquanto gerenciador dos interesses do administrado, incumbe ao Procurador do Estado o dever de instaurar procedimento de controle da legalidade, a fim de regular possíveis transgressões funcionais, ou, na sua impossibilidade, com vistas a munir o membro da Advocacia Pública de poderes investigatórios com vistas ao ajuizamento futuro de ação de improbidade administrativa.

Esta propositura de ação de improbidade administrativa, nas hipóteses em que o gestor público pratica conduta caracterizadora de enriquecimento ilícito, lesiva ao Erário ou aos princípios constitucionais regentes da Administração Pública, mostra-se eficaz enquanto aparato de controle à medida em que tem como finalidade o próprio ressarcimento ao Estado, além da perda dos direitos políticos do demandado, dentre outras consequências igualmente importantes, revelando-se de fundamental importância o seu exercício pelas Procuradorias de Estado como forma de consolidar a legitimidade que lhe foi legalmente outorgada, paralela à possibilidade de requerer perante o juízo criminal a sua habilitação como Assistente de Acusação em todas as hipóteses em que a ação penal versar sobre crimes que de alguma forma lesem o Estado-membro cujos interesses representa.

Em suma, diante de todo o contexto legal e constitucional instaurado pela nova ordem democrática, é possível afirmar que muito se evoluiu no que tange à criação e ao incremento de instrumentos eficazes voltados a controlar a Administração Pública, tendo-se por outro lado presente que a potencialização da eficácia de tais instrumentos depende da conjugação harmônica das diferentes instâncias e órgãos que protagonizam a fiscalização dos entes públicos, os quais devem pautar-se por uma política de cooperação mútua que seja convergente à melhor satisfação do interesse público.

Por fim, tendo em vista que a finalidade da atuação em todas as esferas de controle é a mesma, qual seja, a preservação do interesse

público, devem andar juntos os órgãos encarregados da fiscalização tanto no Poder Executivo, no Poder Judiciário e no Poder Executivo, sendo a atividade do Procurador do Estado essencial e determinante à preservação da legalidade e da moralidade, princípios reitores da Administração Pública por disposição constitucional.

## REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. *A condição Humana*. São Paulo: Forense Universitária, 2010.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Saraiva, 2012.

CAPEZ, Fernando. *Limites constitucionais à lei de improbidade*. São Paulo: Saraiva, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2005.

DURKHEIM, Émile. *As Regras do Método Sociológico*, São Paulo, Martins Fontes, 2007.

HUME, David. *Tratado da Natureza Humana*. Trad. Déborah Danowski. São Paulo: UNESP, 2009.

LATOURNERIE, Dominique. *Le Conseil d'État*. Dalloz : Paris, 2005.

LEGIFRANCE. Le service public de la diffusion du droit. Disponível em <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000524023>> Acesso em 13.mar.2016.

MAFFINI, Rafael. *Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Proibidade Administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2009.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2009.