

Roteiro panorâmico sobre combate à improbidade administrativa e integração institucional

Autora: Samantha Dobrowolski

Procuradora Regional da República da 4ª Região, Doutora em Direito pela UFSC

publicado em 16.12.2010

 [\[enviar este artigo\]](#)  [\[imprimir\]](#)

I Contextualização sociopolítica do tema

1. A estruturação político-social do país é dada no texto constitucional, e, no caso brasileiro, consiste basicamente na assunção da forma do Estado Democrático de Direito, que, por ser configurada pela limitação do poder político e pela participação popular pluralista na vida política e social, remete, por si só, ao vínculo intrínseco entre democracia e controle do poder e de seu exercício, inclusive no que diz respeito à gestão da coisa pública.

2. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, resultado dos compromissos possíveis assumidos entre as forças sociais no momento de refundação do Estado brasileiro, projeta a autoimagem da sociedade brasileira delineada sob a forma de uma comunidade política que se autoinstitui como democrática e se pretende proba, honesta e responsável no que tange ao exercício de qualquer ato de poder na esfera pública.

3. O Estado Democrático de Direito nacional caracteriza-se ainda por um conjunto básico de premissas, consubstanciadas na defesa da igualdade, da separação dos poderes, da tolerância e do respeito às minorias; na afirmação dos direitos fundamentais e nas garantias de liberdade e autonomia humanas, e, de modo destacado, pelo exercício controlável e controlado do poder político. Pode-se dizer assim que o Estado Democrático de Direito constitui-se em grande medida por formas sociais e estatais de controle do poder estatal, de seu exercício e de seus agentes.

4. Trata-se de um sistema de controles sobrepostos, que devem atuar de modo interdependente e cooperativo, e, no que respeita ao poder político, inclui todos os graus de jurisdição estatal, os controles internos de cada poder estatal, os controles externos, a mídia como mecanismo de controle paralelo à opinião pública, englobando também, conforme a moderna teoria do Estado, o controle social do poder político, o qual está estabelecido no texto constitucional brasileiro, por ex., em várias instâncias, com a participação e o controle da população sobre políticas públicas (conselhos setoriais, com representação paritária, por ex.) e em relação ao exercício do poder.

II Nota breve sobre a questão cultural afeta ao tema

1. Paralelamente à autoimagem ética da comunidade política nacional, consagrada pela Constituição de 1988, historicamente, a sociedade brasileira também cultivava, em certa medida e em contrapartida, o chamado "jeitinho", como traço antropológico e cultural que a distingue.

2. O "jeitinho brasileiro" é traço de duplo caráter: por um lado, representa a flexibilidade e a adaptabilidade que marcam positivamente o comportamento corrente do brasileiro, cuja criatividade e capacidade de assimilação das mudanças contrasta com outras culturas muito mais homogêneas e, talvez por esta razão, mais "fechadas" e resistentes a imprevistos e ao imprevisto. Por outro lado, porém, o "jeitinho" reflete o

pouco apego nacional à aplicação impessoal e racional das leis e à tendência a certo desprezo pelo institucional e formal.

3. A cultura nacional, portanto, ainda apresenta forte resistência à aplicação isonômica das leis, destacando-se, no ponto, a dificuldade em fazer valer, com a mesma força e agilidade a que eventualmente estão sujeitos particulares (e, dentre eles, determinados grupos desprovidos de maior poder econômico ou de influência social ou política), disposições legais gerais, quando aplicadas ao poder público como ente abstrato, a seus dirigentes e aos social ou economicamente mais influentes.

4. Exemplo disso é a persistência, no sistema jurídico pátrio, da previsão de foro privilegiado para determinados cargos e funções, em matéria penal. No caso da improbidade administrativa, apesar de tal foro não estar constitucionalmente previsto, há mais de uma década existem reiteradas tentativas de inseri-lo através de alteração legislativa (algumas, mas nem todas, sob a forma de emenda constitucional, único modo possível para tanto), bem como há aceitação jurisprudencial importante, embora tecnicamente discutível, não majoritária nem genérica, de sua aplicação nas ações de improbidade em que processados ocupantes de determinados cargos políticos ou funções públicas.

5. Certo é que esse traço cultural da sociedade brasileira, de fundo atávico e reforçado pela “cultura ou reiterada sensação de ampla impunidade”, dificulta a realização adequada da autoimagem ética do país, tal como forjada na Constituição.

III Marco regulatório principal do combate à improbidade: Constituição Federal de 1988, artigo 37, § 4º

1. Uma das consequências da autoimagem ética que a Constituição de 1988 projeta para a sociedade brasileira – como uma comunidade ética que se organiza através de um Estado também ético – é que o princípio da moralidade, e especificamente o princípio da moralidade administrativa, foi erigido à condição de princípio autônomo, podendo ser utilizado como fundamento para a defesa do patrimônio público e da moralidade pública.

2. Importante destacar que, no princípio da moralidade administrativa estão contidos outros elementos, destacando-se o valor da honestidade como um valor inerente à moralidade pública.

3. E é o valor da honestidade que se deve buscar na aplicação da legislação correlata ao controle do poder público, e, portanto, na aplicação e interpretação da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), Lei nº 8.429/92, que é a principal concretização na legislação infraconstitucional deste comando da Constituição de 1988.

4. Decorre disso também, a par do papel repressivo e corretivo da LIA, seu relevante caráter simbólico e pedagógico, na condição de “código de ética da moralidade pública” e concretização primeira do direito fundamental ao governo probo e ao agente público honesto.

5. Esse traço simbólico e o caráter pedagógico devem ser refletidos na sua interpretação judicial e na aplicação concreta. Porém, isto se torna mais difícil, na prática cotidiana, dado o ranço cultural do “jeitinho brasileiro” e do culto à esperteza.

IV Improbidade administrativa

CF: art. 37, § 4º:

“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.”

Lei 8.429, de 02.06.1992:

“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.”

Atos de improbidade administrativa – Lei 8.429/92:

Atos que importam enriquecimento ilícito:

“**Art. 9º:** Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei.”

Atos que causam prejuízo ao erário:

“**Art. 10.** Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei.”

Atos que atentam contra os princípios da Administração Pública:

“**Art. 11.** Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.”

Lei 9.504/97 – Lei das Eleições:

“**Art. 73, § 7º** As condutas enumeradas no *caput* caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III.”

“**Art. 73.** São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

I – ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;

II – usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e nas normas dos órgãos que integram;

III – ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado;

IV – fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público.”

1. Improbidade administrativa é a violação dos deveres de honestidade, legalidade ou lealdade por parte do agente público ou dos que se relacionam profissionalmente, de algum modo, com a Administração Pública ou gerem recursos públicos.

2. O ato de improbidade pode propiciar enriquecimento ilícito para o agente público, causar prejuízo ao erário ou, ainda, sem qualquer prejuízo

financeiro ou econômico aos cofres públicos, representar a violação de princípios da Administração Pública ou a prática de atos ilegais ou imorais.

3. É, portanto, ato ilícito de caráter civil, em sentido amplo, que causa prejuízos ao patrimônio público, mas também viola direitos fundamentais, notadamente quando, com a lesão ao erário ou à moralidade, prejudica o andamento de políticas governamentais e da própria gestão pública.

4. Em relação a atos ilícitos, o direito brasileiro apresenta um sistema de responsabilização por atos que atinge todas as pessoas, físicas ou jurídicas (no que couber), cada uma respondendo pelos seus atos na medida de sua responsabilidade.

5. Isto atinge, em maior grau, o agente público, incluído aí o agente político, já que este detém intenso poder de interferência na vida do cidadão, o que lhe exige maior responsabilidade no manejo de suas funções e impõe mais grave responsabilização por atos indevidos, irregulares ou ilícitos.

6. Esse sistema de responsabilização apresenta, em si, distintas esferas, independentes entre si, embora devam atuar de modo cooperativo para atingir seus objetivos: criminal, civil, administrativa, política.

7. Há quem classifique ainda a responsabilização por ato de improbidade administrativa como outra esfera autônoma no sistema (Mônica Nicida Garcia).

8. A responsabilização por ato de improbidade administrativa insere-se na esfera civil *lato sensu* de responsabilidade, ainda que se a considere uma espécie própria.

9. Indisputável, de todo modo, é a natureza civil da improbidade administrativa, o que decorre do texto expresso e incontroverso do parágrafo 4º do artigo 37 da CF/88, e implica a inexistência de foro privilegiado para o processo e julgamento da matéria, já que este está excepcional e constitucionalmente previsto apenas para a matéria criminal.

10. Improbidade, portanto, não é crime. É certo que um ato pode configurar, ao mesmo tempo, ilícito civil, falta disciplinar ou administrativa, tipo penal (crime) ou ato de improbidade, sendo punível em cada uma das esferas incidentes na hipótese. Às vezes, um ato é só crime ou só constitui improbidade. A pretensa natureza criminal do ato de improbidade, contudo, foi e ainda é muitas vezes invocada como fundamento para garantir o foro privilegiado para agentes políticos processados.

11. A responsabilização por improbidade administrativa, inserida no campo civil, volta-se basicamente a permitir o controle do patrimônio público e social e da moralidade administrativa, bem como ao controle dos atos administrativos em geral, e, inclusive, dos praticados por agentes políticos.

12. Por isto, por mais graves que pareçam ou sejam, as sanções previstas na LIA não afetam diretamente a liberdade, dizendo respeito fundamentalmente à reparação patrimonial e à recomposição do dano causado, inclusive à moralidade pública constitucionalmente protegida.

13. Desse modo, as sanções ostentam forte cunho patrimonial ou econômico (restrições a participação em atividades com reflexo econômico, por ex., reveladas pela proibição de contratar com o poder público, para pessoas físicas ou jurídicas), bem como atingem direitos de corte funcional (perda do cargo ou função) e político-eleitoral (restrições ao gozo da cidadania política), pois visam a proteger, outra vez, a moralidade administrativa e a higidez do erário, quando buscam afastar da gestão pública propriamente dita mandatários ou agentes públicos tidos como ímprobos.

V Sistema constitucional de controle da Administração Pública

1. A assunção do modelo de Estado Democrático de Direito na Constituição Federal de 1988 faz com que premissas democráticas espraíem-se pela organização institucional do país, sendo necessário equilibrar a defesa da igualdade e da liberdade, do pluralismo e da participação popular no exercício do poder e o controle e a limitação do poder – traço típico do Estado de Direito.

2. Sobressai, nesse ponto, na organização do Estado e da sociedade brasileira, a existência de controles sobrepostos em todos os níveis de exercício do poder público, em cada uma das esferas da Federação.

3. Em relação ao combate à improbidade administrativa, o controle democrático do exercício do poder estatal volta-se à proteção do patrimônio público e social e da moralidade administrativa.

4. Pode-se dizer que a Constituição estabelece claramente um sistema de controle da Administração Pública (CF, artigos 70 a 75, especialmente), integrado por diversos órgãos públicos, bem como pelos poderes de Estado, destacando-se o Judiciário, por suas funções próprias, e o Ministério Público, como instituição autônoma com deveres constitucionais expressos na matéria.

5. Cada integrante deste sistema constitucional de controle detém atribuições específicas, delineadas inicialmente na própria Constituição e integradas legislativamente, se necessário, impondo-se, pelo princípio constitucional da eficiência, inclusive, que cooperem francamente entre si para o desempenho de seus misteres, cada qual nos limites dos âmbitos que lhes são cabíveis.

6. Basicamente, pode-se dividir este sistema de controle público em atividades de autocontrole (autotutela da Administração Pública), regulamentação setorial, auditoria e controle interno, controle externo, fiscalização de atividades e entes públicos ou ligados ao setor público (empresas públicas, entidades não governamentais etc), repressão, representação judicial das pessoas políticas, defesa da sociedade (Ministério Público) e aplicação da lei aos casos concretos (processo e julgamento – Poder Judiciário).

7. Compõem precipuamente este sistema (ou rede) de controle os órgãos de autocontrole da Administração Pública (Densus, FNDE, em nível federal, e eventuais congêneres estaduais e municipais), órgãos de controle interno de cada um dos poderes e demais instituições e entes públicos (auditorias, controladorias e afins), os órgãos de controle externo (Tribunais de Contas – atuando em auxílio ao Legislativo no controle dos demais poderes; Conselhos Nacionais afetos a categorias específicas e/ou poder, como são o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público), órgãos de regulamentação setorial (CADE, por ex.), órgãos de fiscalização específicos (na esfera federal, por ex.: Receita Federal, INSS, Coaf, Bacen etc), órgãos de repressão (Polícia Federal e as Polícias Cíveis Estaduais e do DF), órgãos de representação judicial das pessoas políticas (AGU, PGEs, PGMs), Ministérios Públicos Federal e Estaduais e do DF, Poder Judiciário.

8. O sistema constitucional de controle, que deve ser estabelecido em cada nível federativo, pode ser esquematizado do seguinte modo, consoante o poder estatal a que se vincule:

- Poder Executivo: a) órgãos responsáveis pela fiscalização (Receita Federal, Coaf, INSS, órgãos congêneres nos âmbitos estadual e municipal); b) auditorias (CGU, Audins de várias esferas); c) repressão: Polícias; d) regulamentação setorial; e) representação de interesses jurídicos e judicial. Há ainda o exercício da autotutela, disseminado em vários setores do Executivo.

- Poder Legislativo: a) investigação e apuração de ilícitos, realizadas em Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs); b) controle externo dos demais poderes e entes estatais, para o que é auxiliado pelos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, onde houver.
- Poder Judiciário: ator máximo do sistema, que, ao exercer suas funções típicas precípua, resolve pendências envolvendo a atuação dos demais integrantes do sistema de controle e aplica a lei, nos casos concretos, quando identificados atos de improbidade administrativa a ele submetidos pelos colegitimados para deflagrar o processo respectivo.

9. Paralelamente aos poderes estatais, neste sistema constitucional de controle da Administração Pública, encontra-se o Ministério Público: agente privilegiado no combate à improbidade administrativa, pois independente de quaisquer dos poderes de Estado, atua como órgão constitucional autônomo incumbido de deveres específicos na defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa, devendo agir no combate e repressão da improbidade administrativa, com base em suas apurações diretas, nos relatórios e nas apurações de outros entes e, inclusive, no que couber, em investigações afeitas ao âmbito criminal de que resultarem indícios e/ou provas de prática de atos de improbidade. Move-se com base em atribuições constitucionais e legais de atuação, de modo autônomo e funcionalmente independente, sem subordinação hierárquica interna ou externa, bem como desvinculadamente da necessária proteção ou defesa da pessoa jurídica lesada, já que não a representa judicialmente, mas defende o patrimônio público de que ela faz parte, o erário e a moralidade.

10. O caráter de agente privilegiado do Ministério Público no combate à improbidade administrativa decorre de sua maior legitimação para agir, em comparação com outros entes políticos e órgãos, o que também advém de suas atribuições constitucionais e legais, inclusive porque, sendo o titular exclusivo da ação penal, detém atribuição para requerer medidas constritivas mais amplas e para acessar diretamente dados e informações protegidos. Para tanto é que se vale do inquérito civil público e procedimentos correlatos, bem como de seu poder de requisição e até da prova emprestada obtida em procedimentos criminais sob sua responsabilidade e/ou em que atuou judicialmente. Como não representa interesses particulares nem disponíveis, mas defende interesses sociais, coletivos e indisponíveis, desenvolvendo o que se costuma designar como “defesa social ou defesa da sociedade”, possui maior campo de ação na matéria.

11. Podem atuar também neste sistema, como colaboradores e como representantes de segmentos da sociedade, inclusive, mesmo que dele não participem como atores, a OAB e as Defensorias Públicas, já que desempenham funções essenciais à Justiça e que suas finalidades institucionais voltam-se também à manutenção da moralidade pública e do bem comum. Todavia, como representantes de interesses e exercentes da representação judicial de clientes específicos, não detêm outras atribuições investigativas ou específicas de controle do poder público, salvo as relacionadas com seu próprio âmbito institucional e organizacional.

12. Em geral, cada órgão de fiscalização, auditoria ou controladoria deve agir, no âmbito de suas atribuições próprias, tomando as providências, em nível administrativo, que cada situação requer. Não obstante, identificados fatos graves que, além da responsabilização administrativa ou funcional, possam constituir também atos de improbidade, devem acionar os representantes da pessoa jurídica lesada e do Ministério Público, para as providências jurídicas e judiciais cabíveis.

13. Ao Ministério Público sempre deve ser noticiada a apuração de ato de improbidade, nos termos do próprio artigo 16 da LIA, pois só ele poderá

avaliar se o caso encerra também crime, para cuja persecução judicial é o titular exclusivo, nos termos da CF/88.

VI Integração institucional: balanço crítico

1. O sistema constitucional de controle público encerra, em si, o comando implícito de integração institucional entre seus integrantes, a fim de que possam atingir, com mais eficiência e celeridade, os objetivos nele previstos.

2. Porém, a cultura institucional e as praxes arraigadas na burocracia do país ainda não permitem a plena realização deste princípio implícito que decorre de autêntico direito fundamental ao governo probo e à honestidade na gestão pública.

3. Integração institucional no combate à improbidade administrativa requer que cada esfera de poder, em cada nível da Federação, atue cooperativamente nos termos de suas responsabilidades, atribuições ou competências próprias, constitucional e legalmente determinadas, para apuração dos desvios e repressão das irregularidades.

4. Cada um tem o dever de agir no estrito âmbito de suas atribuições legais, competindo, a alguns órgãos, tarefas de levantamento de situações irregulares, verificação e investigação prévia, para a tomada das medidas cabíveis nos foros internos dos poderes a que pertençam, incluindo-se aí a comunicação à representação judicial da pessoa jurídica lesada para providências a seu cargo, que, todavia, não esgotam nem eliminam a necessidade de oportuna comunicação das situações constatadas ao Ministério Público.

5. Isto se deve ao fato de ser o Ministério Público, como já mencionado, o detentor exclusivo da titularidade da ação penal e o ator de legitimação mais ampla no combate à improbidade, até por não estar vinculado hierarquicamente a qualquer dos demais poderes.

6. Deste modo, o Ministério Público detém prerrogativas constitucionais e legais que o autorizam a obter, dos demais órgãos e poderes estatais, os dados e as informações de que necessita para cumprir seus deveres institucionais.

7. Cumpre referir que, atualmente, tem sido intensificada a cooperação dos demais órgãos do sistema de controle com a Administração Pública, até porque tem havido maior contato interinstitucional e disseminação de informações mais claras sobre os papéis de cada órgão e instituição.

8. Algumas iniciativas de relevo voltadas para a integração institucional merecem destaque, principalmente a Enccla, bem como a adoção de parcerias formais entre os órgãos, através da celebração de termos de cooperação, convênios, acordos variados, para intercâmbio de dados, serviços e até *know how*.

9. Tomando-se o MPF como exemplo, há termos de cooperação e parceria vigentes com o TCU, CGU, Coaf, Receita Federal, INSS, DPF, Secretaria Nacional de Justiça. Alguns datam de vários anos, e, em regra, têm sido celebrados a pedido da Quinta Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, setor interno responsável pela defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa e, pois, pelo combate à improbidade. Há também aqueles celebrados por iniciativa da Segunda Câmara de Coordenação e Revisão, responsável pela matéria criminal, que pode ter reflexos positivos na apuração de atos de improbidade.

VI. 1 Demandas imediatas de integração institucional e efeitos positivos da cooperação no sistema de controle

1. Iniciativas variadas em curso para a integração de diversos **bancos de dados** de diferentes órgãos e instituições, a fim de ser possível o intercâmbio ágil de informações úteis e documentação relevante ao

desenvolvimento das atribuições dos diversos atores do sistema de controle, ressaltando-se o acesso restrito a dados protegidos, manejáveis apenas por aqueles legalmente autorizados, bem como para identificação de situações irregulares e da efetividade nas ações de combate respectivas.

2. Aprimoramento da troca de informações e do acesso a dados não protegidos, notadamente para que circulem informes sobre andamento de apurações e investigações diversas ou sobre os resultados obtidos com as ações desenvolvidas nas diferentes esferas e também das ações ajuizadas ou decisões prolatadas em casos concretos. Espécie de *feedback* interinstitucional.

3. Intensificação da *accountability* do setor público em geral, no que tange ao combate à improbidade administrativa, e, portanto, também ao próprio sistema de controle.

4. Maior transparência da ação dos vários atores envolvidos nas tarefas de controle do setor público.

5. Efeito pedagógico no meio social, reforçando também o caráter preventivo e simbólico da própria LIA, sem que se veicule somente seus aspectos repressivos (efeitos a resultados de atuação).

6. Melhoria da imagem do setor público e dos agentes públicos em geral, quando aprimorado o desempenho funcional, integradas as ações públicas, com ganhos de eficiência e economicidade, e obtidos resultados mais consistentes.

VI. 2 Limites e desafios:

1. Mudança cultural, inclusive na mentalidade institucional de vários órgãos, a fim de que: a) cumpram automaticamente suas funções típicas; b) cooperem com os demais, inclusive com as que não se encontram nos mesmos ou nos demais ramos de poder estatal; c) forneçam dados a quem os pode requisitar, conforme determina a lei; d) desenvolvam capacitação constante de seus servidores no tema.

2. Superação de resquícios de concorrência funcional entre órgãos distintos, inclusive dos vinculados a poderes estatais diversos, com funções claramente diferenciadas. Há, muitas vezes, proposital confusão sobre o alcance dos papéis de integrantes do sistema de controle público, alimentada por razões variadas, inclusive por questões corporativas (matriz salarial, *status* funcional não previsto em lei) e injunções político-partidárias.

3. Eliminação das injunções políticas ainda possíveis no combate à improbidade, reveladas por seletividade das atuações fiscalizatória e de controle, através da eleição de preferências nem sempre objetivas ou genéricas, bem como pela adoção de critérios diferenciados no exercício do controle interno, em razão da natureza ou condições subjetivas do controlado (são fatores de risco inerentes a esta atividade).

4. Excessiva exposição midiática, em que são veiculadas atuações em fase inicial, resultados parciais, ou até "vazadas" informações protegidas ou publicadas em momento inoportuno, prejudicando apurações em andamento. É o pretenso respeito à publicidade, com recurso à transparência fora de foco e de *timing*, que pode transformar-se, paradoxalmente, em opacidade, com informações incorretas, incompletas e não elucidativas sobre o próprio atuar estatal no âmbito do controle e dos processos legalmente exigíveis para seu funcionamento adequado.

5. Adoção acrítica de paradigmas do setor privado ao setor público, sem a necessária adaptação conceitual e finalística, como ocorre, por ex., com a propalada necessidade de aferição de resultados. No âmbito público, a apresentação de resultados das atividades de controle não pode significar uma exposição simplista das efetivas condenações obtidas, já que, no

setor público, não se sustenta o recurso a uma unívoca lógica efficientista, pois nem sempre será possível punir concretamente os infratores, sem que isso signifique que o sistema não funcionou adequadamente. Não se trata, aqui, de medir a produtividade e a eficiência através de resultados materiais específicos ou predeterminados.

6. Desenvolvimento de ações de “macrocontrole”, em que se busque alcançar a origem de certos desvios, notadamente em concorrências e licitações, partindo-se do exame da gestão pública com foco na origem das medidas administrativas tomadas para autorizar o início dos processos que levaram ao gasto público, a obras e contratos. É necessário, portanto, aprimorar o controle sobre os verdadeiros mandantes e beneficiários de certos desvios e não atingir somente os executores e intermediários de uma vasta cadeia de responsabilidades.

7. Juridicamente, é necessária a extinção do foro privilegiado, que, na área civil, não existe, mas é invocado em teses defensivas e logra certa aceitação, o que provoca incidentes processuais variados nos feitos, atrasando a tramitação e/ou comprometendo efetivamente seu resultado, com o que se gera imensa frustração na sociedade e também nos diversos órgãos e agentes envolvidos na apuração e repressão a tais atos.

8. Maior celeridade no trâmite de feitos em geral – mesmo em nível funcional, no que diz respeito a apurações administrativas –, sem que isto signifique, contudo, desrespeito aos direitos fundamentais ao devido processo legal e ao contraditório e ampla defesa.

9. Respeito, por todos os poderes estatais, ao papel dos órgãos de controle interno e externo, à autonomia e à independência funcional do Ministério Público e do Judiciário.

10. Capacitação permanente em todos os integrantes do sistema constitucional de controle da Administração Pública, a fim de que se conheçam melhor institucionalmente, compreendam seu papel de modo mais efetivo, possam produzir mudanças de mentalidade cultural, técnica e institucional, o que poderia resultar na superação de preconceitos e resistências hermenêuticas em alguns setores do Estado brasileiro.

11. Efetiva aplicação do princípio da autotutela da Administração Pública.

12. Criação de ouvidorias e efetivo funcionamento de corregedorias.

13. Revisão do regimento dos sigilos bancário e fiscal, notadamente em relação a agentes públicos e aos que lidam com recursos públicos.

14. Renovação política constante e reforma do sistema político (modos de financiamento, regras de transparência, vinculações partidárias etc).

15. Organização da sociedade civil, fortalecimento do controle social e fomento à participação popular permanente.

Referência bibliográfica (de acordo com a NBR 6023: 2002/ABNT):

DOBROWOLSKI, Samantha. *Roteiro panorâmico sobre combate à improbidade administrativa e integração institucional.* **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 39, dez. 2010. Disponível em:

< http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao039/samantha_dobrowolski.html>

Acesso em: 09 fev. 2011.