



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

BRUNO FÉLIX DE ALMEIDA

**ADVOCACIA PÚBLICA E CONTROLE DA PROBIDADE: PROATIVIDADE E
PROCEDIMENTO NO EXERCÍCIO DA LEGITIMIDADE ATIVA NAS AÇÕES DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

FORTALEZA

2020

BRUNO FÉLIX DE ALMEIDA

ADVOCACIA PÚBLICA E CONTROLE DA PROIBIDADE: PROATIVIDADE E
PROCEDIMENTO NO EXERCÍCIO DA LEGITIMIDADE ATIVA NAS AÇÕES DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Orientadora: Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano.

FORTALEZA

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A444a Almeida, Bruno Félix de.
Advocacia Pública e controle da probidade: proatividade e procedimento no exercício da legitimidade ativa nas ações de improbidade administrativa / Bruno Félix de Almeida. – 2020.
178 f.: il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2020.

Orientação: Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano.

1. Advocacia Pública. 2. Improbidade administrativa. 3. Proatividade. 4. Procedimento. I. Título.

CDD 340



ATA DA SESSÃO DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PROGRAMA DE POS-GRADUACAO EM DIREITO

Como parte das exigências para concessão do grau de mestre, às 17:00 horas do dia 28 de Janeiro de 2020, realizou-se a sessão pública da defesa de dissertação de mestrado do aluno BRUNO FELIX DE ALMEIDA. O trabalho tinha como título: "

ADVOCACIA PÚBLICA E CONTROLE DA PROIBIDADE: PROATIVIDADE E PROCEDIMENTO NO EXERCÍCIO DA LEGITIMIDADE ATIVA NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA."

Compunham a banca examinadora os professores(as) doutores(as) CYNARA MONTEIRO MARIANO, orientadora, FELIPE BRAGA ALBUQUERQUE e CLARISSA SAMPAIO SILVA. O candidato expôs oralmente a dissertação, em seguida os membros da banca procederam à arguição, e a sessão foi finalizada com a APROVAÇÃO, por parte da banca examinadora, do trabalho sem ressalvas.

CYNARA MONTEIRO MARIANO
Orientadora

FELIPE BRAGA ALBUQUERQUE
Examinador Interno

CLARISSA SAMPAIO SILVA
Examinadora Externa à Instituição

Fortaleza, 28 de Janeiro de 2020

Dedico este trabalho à minha companheira,
Aline, ao meu filho amado, Davi, e aos meus
valorosos pais, Sebastião e Escolástica.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida e pelas oportunidades de crescimento como ser humano.

À minha família, pela compreensão nos momentos de ausência.

À professora orientadora, Cynara Mariano, pelas orientações e por reapresentar a mim o ambiente acadêmico e a comunidade brasileira do Direito Administrativo.

Aos professores da banca examinadora, pela disponibilidade e recomendações francas e valiosas.

A todos os colegas da Equipe de Trabalho Remoto de Ações de Improbidade Administrativa (ETR-Probidade) que contribuíram para presente pesquisa, tenho orgulho de fazer parte de um time tão especial.

A todos os amigos e colegas de turma, pelos momentos de alegria e compartilhamento das angústias.

Aos colegas do Instituto Brasileiro de Contratações Públicas (IBCP), que partilham comigo o sonho de um magistério especial para aprimoramento das organizações.

“Uma Advocacia Pública moderna, num Estado democrático de direito tem a missão de auxiliar na construção de vias jurídicas para o processamento dos conflitos sociais, com base nas seguintes ideias-chaves.

1 Empatia. [...]

2 Iniciativa. [...]

3 Criatividade. [...]

4 Consistência. [...]

5 Rigor. [...]

6. Autoridade moral. [...]

7 Autoridade técnica. [...]

8 Humildade. [...]

9 Estudo. [...]

10 Equilíbrio.” (Maria Paula Dallari Bucci)

RESUMO

O controle repressivo da improbidade administrativa realizado pela Advocacia Pública vem sendo construído dentro de nova postura proativa e por meio de procedimento viabilizador do exercício da legitimidade ativa na ação civil pública respectiva. Diante disso, esta pesquisa conduziu-se pela seguinte pergunta-chave: A partir do efetivo exercício do controle repressivo da improbidade administrativa de maneira coordenada, pelo uso da legitimidade da advocacia dos entes públicos federais, quais são os principais aspectos necessários para um procedimento administrativo prévio ao ajuizamento? Assim, o objetivo central desta dissertação é verificar as peculiaridades desta legitimidade ativa da Advocacia Pública e se a legislação correlata e o procedimento existente na Procuradoria-Geral Federal demandam aprimoramentos. Partindo da descrição da Advocacia Pública como função essencial à justiça, buscou-se compreender seu papel no controle de juridicidade da Administração Pública. Por meio de método dialético, compararam-se o procedimento da Procuradoria-Geral Federal, o rito do inquérito civil público e o procedimento prévio de coleta de informações. Desse confronto, colheram-se melhorias que pudessem permitir uma instrução mais apurada, ou mesmo a solução extrajudicial da improbidade administrativa, permeadas por concertação administrativa entre órgãos e entidades envolvidos. Na metodologia, utilizou-se de pesquisa bibliográfica e documental da doutrina sobre as funções essenciais à justiça detentoras da legitimidade ativa para ação, além de normas e artigos científicos sobre o procedimento prévio. O levantamento de dados da Equipe de Trabalho Remoto de Ações de Improbidade Administrativa (ETR-Probidade) no âmbito da Procuradoria-Geral Federal focou nos procedimentos instaurados, nas ações ajuizadas, nas autarquias envolvidas e em algumas rotinas mais relevantes do rito prévio. Uma atuação proativa e procedimentalizada da Advocacia Pública começa a vencer o estereótipo, dominante na doutrina brasileira, de omissão e captura política na legitimidade ativa do ente lesado nas ações civis públicas por improbidade administrativa. Concluiu-se que a legitimidade ativa da Advocacia-Geral da União deve ter um diferencial justificador que promova contribuições da atuação repressiva para prevenção de atos de improbidade administrativa pelo controle interno da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Palavras-chave: Advocacia Pública. Improbidade administrativa. Proatividade. Procedimento.

ABSTRACT

The repressive control of the administrative improbity performed by the Public Advocacy has been built within a new proactive stance and through a procedure that enables the exercise of active legitimacy in the respective public civil action. Given this, this research was conducted by the following key question: From the effective exercise of repressive control of administrative misconduct in a coordinated manner, by the use of the legitimacy of the advocacy of federal public entities, what are the main aspects necessary for an administrative procedure? prior to filing? Thus, the main objective of this dissertation is to verify the peculiarities of this active legitimacy of the Public Advocacy and whether the related legislation and the existing procedure in the Federal Attorney General's Office require improvements. Based on the description of Public Law as an essential function of justice, we sought to understand its role in controlling the legality of Public Administration. By dialectical method, we compared the procedure of the Federal Attorney General's Office, the rite of the public civil inquiry and the previous procedure for collecting information. From this confrontation, there were improvements that could allow a more accurate instruction, or even the extrajudicial solution of administrative misconduct, permeated by administrative consultation between the organs and entities involved. In the methodology, we used bibliographic and documentary research of the doctrine about the essential functions to justice that have active legitimacy for action, as well as norms and scientific articles about the previous procedure. The data collection of the Remote Work of Administrative Misconduct Actions (ETR-Probidade) within the scope of the Federal Attorney General's Office focused on the proceedings instituted, the actions filed, the municipalities involved and some more relevant routines of the previous rite. Proactive and procedural action by the Public Advocacy begins to overcome the stereotype, dominant in Brazilian doctrine, of omission and political capture in the active legitimacy of the injured entity in public civil actions for administrative misconduct. It was concluded that the active legitimacy of the Attorney General's Office should have a justifying differential that promotes contributions of repressive action to prevent acts of administrative misconduct by internal control of direct federal government, autarchic and foundational.

Keywords: Advocacy. Administrative improbity. Proactivity. Procedure.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxo padrão encontrado nas unidades locais	106
Figura 2 – Novo fluxo processual.....	110
Figura 3 – Distribuição territorial das ações ajuizadas até 2018	123

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de ações ajuizadas pela Procuradoria-Geral Federal, no período de 2005 a 2015	105
Gráfico 2 – Participação processual da Procuradoria-Geral Federal nas ações de improbidade administrativa	106
Gráfico 3 – Número de ações ajuizadas pela Procuradoria-Geral Federal, no período de 2005 a 2018	121
Gráfico 4 – Valores das ações ajuizadas, incluindo dano ao erário e multas	122
Gráfico 5 – Comparativo de processos ajuizados e arquivados	124
Gráfico 6 – Distribuição de procedimentos investigativos por autarquias até 2018	125
Gráfico 7 – Ações por entidade representada	126
Gráfico 8 – PIP por fonte envolvendo FNDE, no período de 2016 a 2018	126
Gráfico 9 – PIP por fonte envolvendo FNDE, durante todo o período pesquisado.....	127

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACPIA	Ação civil pública por improbidade administrativa
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia-Geral da União
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CCR	Câmara de Coordenação e Revisão
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CEAF	Cadastro de Expulsões da Administração Federal
CEIS	Cadastro de Entidades Inidôneas e Suspeitas
CF	Constituição Federal
CGAU	Corregedoria-Geral da Advocacia da União
CGCOB	Coordenação-Geral de Cobrança
CGPRO	Coordenação-Geral de Defesa da Probidade
CGU	Controladoria-Geral da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
COSO	Comitê das Organizações Patrocinadoras
CPC	Código de Processo Civil
CPP	Código de Processo Penal
CSAGU	Conselho Superior da Advocacia-Geral da União
CSMPF	Conselho Superior do Ministério Público Federal
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DAS	Direção e Assessoramento Superior
DDP	Divisão de Defesa da Probidade
DOJ	Departamento de Justiça Americano
DPPP	Departamento de Patrimônio Público e Probidade
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ECOJUD	Equipes Regionais de Cobranças
ENAC	Equipe Nacional de Cobrança
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
ETR-Probidade	Equipe de Trabalho Remoto de Ações de Improbidade Administrativa
FEJ	Funções essenciais à justiça

FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FOCCO	Fórum de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
GRAAL	Grupo de Ajuizamento decorrente de Acordos de Leniência
GRAP	Grupos Regionais de Atuação Proativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICP	Inquérito civil público
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INQ	Inquérito
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
INTOSAI	Organização Internacional das Instituições Fiscalizadoras Superiores
ISS	Imposto sobre serviços de qualquer natureza
LAC	Lei Anticorrupção
LACP	Lei da Ação Civil Pública
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LONMP	Lei Orgânica Nacional do Ministério Público
LOTUCU	Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União
MARCCO	Movimento Articulado de Combate à Corrupção
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
NAPs	Núcleos de Ações Prioritárias
NES	Natureza Especial
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OI	Orientação Interna
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Ordem de Serviço
PAD	Processo administrativo disciplinar
PAP	Procedimentos administrativos preparatórios
PAR	Processo administrativo de responsabilização
PEPs	Pessoas Politicamente Expostas

PGF	Procuradoria-Geral Federal
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PGU	Procuradoria-Geral da União
PIB	Produto Interno Bruto
PIP	Procedimentos de instrução prévia
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PPCI	Procedimento Prévio de Coleta de Informações
PRU	Procuradorias-Regionais da União
PSU	Procuradorias Seccionais da União
PSV	Proposta de Súmula Vinculante
PU	Procuradorias da União
Rcl	Reclamação
REsp	Recurso Especial
RMS	Recurso em Mandado de Segurança
SNBA	Sistema Nacional de Bens Apreendidos
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCE	Tomadas de Contas Especial
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	ADVOCACIA PÚBLICA COMO FUNÇÃO ESSENCIAL À JUSTIÇA E CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	18
2.1	Funções essenciais à justiça: Advocacia Pública.....	18
2.2	O sistema jurídico da Advocacia-Geral da União	23
2.3	Advocacia-Geral da União: Advocacia de Governo e Advocacia de Estado.....	31
2.4	O controle da administração pública e a Advocacia Pública	36
3	ADVOCACIA PÚBLICA E O CONTROLE DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	45
3.1	Improbidade administrativa, direito fundamental à probidade administrativa e sistema de responsabilização	48
3.2	Sistema de multiplicidade e colaboração institucional na defesa da probidade	66
3.3	O Ministério Público Federal e inquérito civil público no controle da improbidade: o modelo deste colegitimado ativo.....	73
3.4	Atuação da Procuradoria-Geral da União nas ações de improbidade administrativa	82
3.5	Interação entre Advocacia-Geral da União e Controladoria-Geral da União: o programa de leniência anticorrupção federal.....	91
4	RELAÇÃO INTERINSTITUCIONAL PARA CONTROLE DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL	97
4.1	Cooperação e concertação administrativa em prol de um dever geral de controle da probidade.....	98
4.2	Criação da equipe de defesa da probidade.....	104
4.3	O procedimento de instrução prévia (PIP).....	108
4.4	A evolução normativa da atuação da Advocacia Pública federal no controle da improbidade administrativa pela Procuradoria-Geral Federal e seus eixos de atuação.	114
4.5	Procuradoria-Geral Federal e administração pública federal autárquica e fundacional no controle da improbidade administrativa: dados sobre o novo momento dessa relação interinstitucional	121

4.6 O exercício da legitimidade ativa concorrente na ação civil pública de improbidade administrativa: a necessidade de um diferencial justificador	129
4.7 Regras procedimentais administrativas previstas na Lei n. 8.429/92 e alterações sugeridas no plano legal e infralegal	133
5 CONCLUSÃO	140
REFERÊNCIAS	147

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho versa sobre a atuação da Advocacia Pública no controle repressivo da improbidade administrativa, mais especificamente da Procuradoria-Geral Federal (PGF), que integra a Advocacia-Geral da União (AGU) e é responsável pelo assessoramento, consultoria e representação da administração federal autárquica e fundacional.

A motivação para desenvolvimento desta pesquisa sobre o tema é em razão de o autor participar da Equipe de Trabalho Remoto de Ações de Improbidade Administrativa (ETR-Probidade) no âmbito da PGF, bem como pela sua vivência cotidiana na apuração e investigação da improbidade na esfera da administração federal indireta, para fins de responsabilização judicial dos agentes ímprobos. A centralização da condução destes procedimentos investigativos em uma equipe nacional, substituindo as equipes locais e de dentro das procuradorias especializadas junto aos entes autárquicos e fundacionais, expôs a necessidade de desenvolver uma organização procedimental e acentuou a importância da relação institucional, inclusive de seu potencial conflituoso.

A percepção de uma mudança de perfil institucional no âmbito da AGU, passando a haver maior proatividade na tutela repressiva da improbidade, exige produção científica sobre o assunto que pudesse futuramente ensejar a revisão da doutrina majoritária brasileira sobre o estereótipo omissivo da Advocacia Pública no exercício da legitimidade ativa na ação civil pública por improbidade administrativa (ACPIA).

A partir do efetivo exercício do controle repressivo da improbidade administrativa de maneira coordenada, pelo uso da legitimidade da advocacia dos entes públicos federais autárquicos e fundacionais, ficou clara a necessidade de aprimoramentos no procedimento administrativo para analisar a apuração dos fatos e responsabilidades exercidos anteriormente pelos entes, seja na esfera disciplinar ou na tomada de contas. Tal fato perpassa a valoração de fatos e provas para fins da responsabilização na esfera da improbidade administrativa, com levantamento de prejuízos e análise reflexiva para corrigir riscos estruturais em ferramentas de controle já utilizadas, levando em consideração a experiência da atuação na esfera judicial. Por conseguinte, pode ser construído um tipo inovador de controle repressivo, ciente da complexidade da problemática que se pretende corrigir e conjugado a estratégias diferentes, como a preventiva, mas atuando de modo coordenado e complementando-se.

A pesquisa desenvolve-se sobre o exercício do controle repressivo da improbidade administrativa pela Advocacia Pública federal e seu procedimento administrativo prévio ao ajuizamento. Com análise comparativa de procedimentos similares e de atuações com alta

cooperação interinstitucional, bem como com dados da atuação da PGF, busca-se avaliar seu procedimento prévio e indicar aprimoramentos.

O objetivo desta pesquisa é verificar as peculiaridades desta legitimidade ativa da Advocacia Pública e se a legislação correlata e o procedimento existente na Procuradoria-Geral Federal demandam aprimoramentos.

Por meio de pesquisa em bibliografia especializada no tema, legislação correlata e normas administrativas utilizadas por instituições colegitimadas para ACPIA, fez-se um levantamento dos procedimentos prévios utilizados pelas mesmas. O regime constitucional das funções essenciais à justiça (FEJ) também foi objeto de estudo para subsidiar uma comparação contextualizada entre as instituições. Ademais, para melhor compreensão da realidade desta atividade, analisou-se os dados estatísticos da atuação da ETR-Probidade da PGF na fase pré-processual da ACPIA,.

Na metodologia, utilizou-se de pesquisa bibliográfica e documental da doutrina sobre as FEJ detentoras da legitimidade ativa para a ação, além de normas e artigos científicos sobre o procedimento prévio. O levantamento de dados da ETR-Probidade da PGF focou nos procedimentos instaurados, nas ações ajuizadas, nas autarquias envolvidas e em algumas rotinas mais relevantes do rito prévio. Nos dados processuais levantados, verificou-se a produtividade da ETR e se essa podia configurar efetiva mudança de perfil, bem como os dados dos procedimentos prévios instaurados, em especial as principais entidades atendidas.

Esta dissertação está dividida em cinco capítulos, onde o primeiro trata-se desta introdução, na qual se faz uma breve apresentação dos aspectos que envolvem esta pesquisa.

No segundo capítulo, situa-se a Advocacia Pública como uma das FEJ e o papel da AGU no controle da administração pública federal, desde o regime constitucional comum entre as FEJ e suas principais diferenças. Apresenta-se, também, uma compreensão da AGU como um conjunto de procuradorias e o regime infraconstitucional estatutário existente. Para compreensão das principais tensões relacionais existentes na Advocacia Pública, faz-se uma passagem pelos paradigmas de Advocacia de Estado e Advocacia de Governo. Além disso, aborda-se uma teorização mínima sobre o papel da Advocacia Pública no controle jurisdicional da administração pública.

O terceiro capítulo analisa o controle da improbidade administrativa pela Advocacia Pública, trazendo aspectos teóricos básicos sobre improbidade administrativa e seu regime jurídico enquanto sistema de responsabilização autônomo e garantidor do direito fundamental coletivo à probidade administrativa. Além disso, este capítulo aborda assuntos como a multiplicidade do sistema de defesa da probidade e o peso da colaboração

institucional para efetividade do mesmo. Foram feitos três levantamentos, sendo dois sobre regimes procedimentais de colegitimados para ACPIA – o Ministério Público Federal (MPF), representante do controle externo, e a Procuradoria-Geral da União (PGU), integrante da AGU e congênere à PGF – e o último levantamento sobre o procedimento do programa de leniência federal, especificamente acerca da sistemática dos acordos de leniência, que é permeado por intensa colaboração institucional entre a AGU e a Controladoria-Geral da União (CGU).

O quarto capítulo trata da relação interinstitucional da PGF no controle da improbidade administrativa e do seu procedimento prévio de verificação da improbidade, para fins de ajuizamento da ACPIA, identificando a relevância de uma postura de cooperação e concertação administrativa e de um dever geral de controle da improbidade administrativa exigível de todos os agentes responsáveis por apurações administrativas. Em seguida, analisa a nova organização da PGF para desempenho da sua competência até o ajuizamento da ACPIA, o procedimento prévio atualmente utilizado, as mudanças normativas implementadas nos últimos quatro anos, desde a criação da ETR-Probidade, e os dados estatísticos dessa nova forma de atuação. Além disso, apresenta uma nova visão sobre a legitimidade ativa da Advocacia Pública nas ações por improbidade administrativa e uma rápida visão acerca da necessidade de mudanças nas regras procedimentais administrativas da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) e alguns aspectos de propostas legislativas já publicizadas.

Ao final, expõem-se as conclusões acerca dos resultados obtidos, assim como as recomendações para melhorias procedimentais que atendam as novas demandas da tutela da probidade administrativa pela Advocacia Pública.

2 ADVOCACIA PÚBLICA COMO FUNÇÃO ESSENCIAL À JUSTIÇA E CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

A Advocacia Pública foi remodelada pela Constituição Federal de 1988, estabelecendo uma estratégia de segregação das FEJ. A defesa judicial dos entes públicos foi retirada das competências do Ministério Público (MP) e destinada a novos órgãos da estrutura estatal. O texto constitucional, portanto, inovou ao promover a especialização funcional e institucional.

No âmbito da União, foi prevista a criação da AGU. A Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993, foi o primeiro passo para estruturação da Advocacia Pública Federal (estricto senso), porém, tal processo de conformação institucional ainda se encontra em andamento. A criação da PGF, pela Lei n. 10.480, de 2 de julho de 2002, atribuindo competências de defesa, assessoramento e consultoria jurídica da administração federal indireta autárquica e fundacional a um órgão da AGU, também foi um importante avanço desse processo de consolidação que ainda não completou seu ciclo, ao contrário de outras funções essenciais à Justiça Federal, como o MPF (MOREIRA NETO, 2009; BATISTELA, 2019).

2.1 Funções essenciais à justiça: Advocacia Pública

A Constituição Federal de 1988 tratou de algumas carreiras típicas para o Estado brasileiro, com exclusividade e competências vitais para consecução de princípios do Estado democrático de direito, como a moralidade (DI PIETRO, 2019). Dentre elas, a Constituição previu, no título que cuida da organização dos Poderes, um quarto capítulo para tratar das FEJ. Essa opção, por tratar tais funções fora da tripartição de Poderes tradicional, é inovadora na história constitucional brasileira e considerada um importante elemento para compreensão dessas funções no contexto da organização do Estado brasileiro (MACEDO, 2008).

Essa “topografia constitucional” pode ser interpretada como uma necessária configuração das FEJ, separadas dos demais Poderes tradicionais (MUNAKATA, 2019). Sendo dado relevante para definição do perfil institucional adequado para o melhor exercício da respectiva função, tal opção constitucional enseja na aplicação do princípio da conformação constitucional, que vincula um dever ao legislador infraconstitucional de respeitar a organização do Estado definida pelo constituinte (COUTINHO, 2016). Assim, tais

funções à justiça não fazem parte dos três Poderes, o que vai gerar algumas balizas que irão reger as relações das funções com os Poderes tradicionais.

Macedo (2008), ao tratar do encaixe das FEJ na separação dos Poderes, trabalha com duas alternativas, são elas: meras funções, com agentes organicamente inseridos no Judiciário, Legislativo e Executivo; ou que as instituições detentoras dessas funções teriam a natureza de Poderes. O autor entende que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é vacilante, mas, por influência do sistema presidencialista brasileiro, ainda predomina posicionamentos incluindo os agentes dessas funções como integrantes do Poder Executivo. No entanto, há uma importante parcela da doutrina, como Moreira Neto (1992), que parte de uma acepção funcional do termo “poder”, que rejeita caracterizar as FEJ como função tipicamente executiva.

Moreira Neto (1992), grande estudioso das FEJ, deixa claro o papel essencial destas na realização de um “Estado de Justiça”, caracterizado por tecnicidade e exercício de parcela do poder estatal, fora da tripartição clássica e em paralelismo com o controle social decorrente da participação política do cidadão, ressaltando que a moralidade compreende esse valor de justiça a ser realizado, também, por essas funções.

O administrativista reúne essas funções sob o título de procuraturas constitucionais. Juntamente com os outros poderes clássicos e a própria sociedade, estes órgãos vão exercer funções de controle multimodos e recíprocos, como controlados e controladores. Essas funções competem à advocacia, seja privada ou pública, tanto desempenhando atividades preventivas (consultoria) como postulatórias. Aspecto este que será mais adiante trabalhado na perspectiva da atuação em defesa da probidade administrativa (MOREIRA NETO, 1992).

No âmbito público, estas procuradorias constitucionais (Advocacia Pública em sentido amplo) foram distinguidas, pelo administrativista, conforme os interesses constitucionalmente garantidos que deveriam zelar primordialmente e da seguinte maneira: advocacia específica da sociedade e de valores constitucionalmente explícitos, exercida pelo Ministério Público; advocacia dos necessitados, a cargo da Defensoria Pública; e advocacia dos entes estatais (Advocacia Pública em sentido estrito) exercida pela AGU, procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, voltada para defesa dos interesses públicos primários (da sociedade) e secundários (do Estado em sentido estrito). As funções essenciais à justiça devem defender esses interesses, fiscalizando a atuação de Poderes em prol de uma atuação eficiente, sem estabelecer qualquer tipo de grau de relevância e hierarquia entre os mesmos (MACEDO, 2008; BATISTELA, 2019).

Para Paiva (2015), as FEJ são responsáveis pela defesa de interesses públicos, mas cada uma delas justifica sua atuação em processos de legitimação diferente. A Advocacia Pública justificaria na legitimidade democrática do programa de governo eleito que implementa políticas públicas correlatas, enquanto que o Ministério Público e a Defensoria Pública representam interesses individuais ou homogêneos, não devidamente acolhidos na execução dessas políticas. Tal fato coaduna-se com a ordem natural da atuação dessas instituições dentro da linha temporal da atividade da Administração Pública, sem olvidar a possibilidade de atuação dessas FEJ também em caso de omissão total do poder público.

As procuraturas são espécies de um mesmo gênero de Advocacia Pública (sentido amplo), de mesma essência, mas com diferentes tipos de público. Logo, a simetria deve ser entendida entre tais FEJ e não na perspectiva com outros Poderes clássicos. As procuraturas são verdadeiras instituições aperfeiçoadoras do modelo clássico tripartite de Poderes, que ampliam a eficiência diante dos complexos anseios sociais, defendem interesses de diversas matizes, fiscalizam os Poderes (KIRSCH, 2009) e corroboram o fenômeno contemporâneo de ampliação de órgãos constitucionalmente independentes (MOREIRA NETO, 2009).

Esse processo de ampliação das funções constitucionais originais, com outras instituições também desempenhando papéis essenciais, revela a superação da tripartição clássica para concepção de um Estado democrático de direito embasado na técnica dos controles desenvolvidos por expoentes como Bruce Ackerman. O poder uno e indivisível estaria distribuído entre mais funções estatais, com novos controles recíprocos (PAIVA, 2015).

Moreira Neto (2016, p. 20-21, grifo do autor), ao tratar dos desafios mais atuais das FEJ, destaca a defesa da democracia e dos direitos fundamentais:

A Pós-Modernidade [...] ampliou de muito a atuação e a responsabilidade contemporânea das funções essenciais à justiça, reforçando a institucionalização de muitas de suas funções de autênticas pontes jusdemocráticas entre a sociedade e os órgãos do Estado, tudo de acordo com as duas referidas diretrizes fundantes de valor introduzidas – a da democracia e a dos direitos fundamentais – e, em acréscimo, tornando-as copartícipes intermediárias necessárias do processo de gradativa construção pós-legislativa das normas jurídicas que deverão ser afinal aplicadas, tanto através de suas atuações representativas de interesses, como das suas múltiplas funções opinativas e consultivas. [...].

Em comum, *todos* os ramos devem defender e sustentar, em quaisquer circunstâncias que se apresentem, a *democracia* e os *direitos fundamentais*, o que vale a afirmar, no caso brasileiro, que as funções de tutela desses valores, acolhidos em vários princípios expressos na Constituição, bem como *quaisquer outros*, “decorrentes do regime (‘democrático’) e dos princípios por ela (‘Constituição’) adotados ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil for parte” (art. 5º, § 2º), obrigam, igual e necessariamente, *a todos*.

Assim, tem-se na Constituição a formação de um sistema de justiça, de Poder Judiciário e funções que lhe são essenciais, principalmente para assumir o papel de provocação do mesmo, preservando seu princípio da inércia, tão importante para coerência do sistema: não há juízo sem parte autora (SILVA, 2009).

Pode-se, portanto, entender as FEJ, conforme Braga e Magalhães (2009, p. 340), como um “[...] conjunto de atividades políticas preventivas e postulatórias através das quais interesses juridicamente protegidos são identificados, acautelados e defendidos por órgãos tecnicamente habilitados, sob garantias constitucionais”.

Analisado o cenário das FEJ, passa-se a entender mais detalhadamente a Advocacia Pública em sentido estrito, também chamada de Advocacia de Estado. A função de advogado público tem relatos ainda na civilização helênica, por meio do procurador público, encarregado de promover a defesa da cidade, ou mesmo o papel de defensor da lei na cidade de Atenas. Já no Império Romano, encontram-se relatos da figura Procurador Caesaris, encarregado de questões fiscais. No estado absolutista, também é possível encontrar figuras similares, como o Procurador do Rei (França) e o Procurador da Coroa (Portugal) (MOURÃO, 2009). O que se percebe é que a figura do advogado público é função presente nas mais diversas civilizações e povos da humanidade, a partir do ponto que se dá uma estruturação mínima de um sistema de justiça.

Após a estruturação constitucional da Advocacia Pública como FEJ em 1988, prosseguiu-se uma evolução institucional gradativa nestes 30 anos seguintes, tanto no âmbito normativo como são exemplos a Emenda Constitucional n. 19/98, o Código de Processo Civil (CPC) de 2015 e a Lei n. 13.327/2016, como na seara de conquista de melhores condições de trabalho para desenvolver sua função constitucional, como a melhoria do patamar remuneratório e de implementação de tecnologias no desempenho das atividades (BATISTELA, 2019).

Di Pietro (1995, p. 11) conceituou o advogado público como

[...] aqueles que, com vínculo de emprego estatutário, integram a Advocacia-Geral da União, a Procuradoria-Geral do Estado e a Procuradoria do Município [...]. E abrange também os advogados que representam as autarquias e fundações de direito público alcançados pelo regime jurídico único a que se refere o art. 39 da Constituição Federal.

Apesar da diversidade de disposições entre as carreiras públicas advocatícias da União, Estados e Municípios, no próprio texto constitucional, é possível identificar um mínimo de características de regime jurídico comum, quais sejam: a) responsabilidade pela representação judicial, assessoramento e consultoria jurídica; b) organização em carreira;

c) investidura mediante aprovação em concurso público de provas e títulos; d) adquirindo estabilidade em avaliação após triênio de efetivo exercício; e e) estrutura verticalizada de carreira (MARTINS JÚNIOR, 2019a). A opção constitucional de enquadrar a Advocacia Pública entre as FEJ gerou uma tendência de incremento do nível de juridicidade, de imparcialidade e de impessoalidade na atividade da Administração Pública (MARTINS JÚNIOR, 2019a), ampliando, assim, o grau de racionalidade burocrática, frente ao elemento político presente na Administração.

A atividade de assessoria jurídica distingue-se da consultoria (MACEDO, 2009). No assessoramento, a gestão é orientada pelo advogado público, sem se inserir na responsabilidade da tomada de decisão administrativa. Por sua vez, na consultoria jurídica, o parecer do advogado público é componente do processo de decisão administrativa, podendo ser responsabilizado nos casos de dolo ou erro grosseiro, conforme a previsão do art. 38, § 2º, da Lei n. 13.327/2016: “No exercício de suas funções, os ocupantes dos cargos de que trata este Capítulo não serão responsabilizados, exceto pelos respectivos órgãos correccionais ou disciplinares, ressalvadas as hipóteses de dolo ou de fraude” (BRASIL, 2016i, *online*).

Outro aspecto relevante do regime constitucional da Advocacia Pública, ainda decorrente da natureza de função essencial à justiça, é a impossibilidade desses órgãos serem funcionalmente subordinados a um dos poderes, mesmo que haja aparência de vinculação burocrática a outro órgão ou poder. É exatamente o caso da integração da Advocacia Pública a estrutura orgânica do Poder Executivo, sem submeter-se à sua estrutura hierárquica. A função de análise jurídica no controle de juridicidade é garantida pela autonomia constitucional técnica da advocacia, prevista no art. 133 da Constituição Federal.

A independência é um dos aspectos mais controversos da situação atual da Advocacia Pública no Brasil, sendo comum a invocação de argumentos como: a) a necessidade de que os advogados públicos contem com a confiança dos gestores assessorados, pois isso seria reflexo do comprometimento da Advocacia Pública com as políticas públicas escolhidas pelo programa político legitimamente eleito; e b) cautela em não se credenciar outra FEJ com a autonomia de um Ministério Público independente (BATISTELA, 2019).

O que se tem na verdade, no atual regime jurídico, é a independência técnica, que não se confunde com a independência administrativa e financeira. A autonomia administrativa está vinculada à organização do trabalho na instituição e dos recursos para tanto e a financeira ligada à possibilidade de elaborar sua proposta orçamentária. Por sua vez, a técnica é a liberdade do uso do conhecimento profissional, no caso o jurídico, como etapa necessária para

a decisão administrativa fundamentada. A independência técnica no interesse público é reconhecida pela jurisprudência do STF no acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4.261, de relatoria do ministro Ayres Britto, julgado em 02/08/2010 (BATISTELA, 2019).

Mesmo que integrada organicamente ao Poder Executivo, a Advocacia Pública não pode ter sua independência técnica subjugada por hierarquia administrativa da Administração, pois, como reconhece Meirelles (2001, p. 186), ao tratar do parecer técnico: “[...] não prevalece a hierarquia administrativa, pois não há subordinação no campo da técnica”.

Batistela (2019), ao tratar de independência técnica, reconhece a necessidade de atuação uniforme da Administração Pública, evitando, assim, manifestações jurídicas contraditórias. A solução seria a organização hierárquica da própria instituição de advocacia pública. Assim, a distribuição de competências entre os órgãos da respectiva advocacia pública do ente, estabeleceria que órgãos superiores, mediante procedimento previamente estabelecido, instituisse a maneira de solucionar divergências de entendimento, em prol da formação de um entendimento uniformizado da instituição, inclusive com processo de revisão e atualização desses entendimentos institucionais e com expressa previsão da possibilidade de que o advogado público possa registrar seu entendimento pessoal no processo administrativo ou mesmo proceder a representação contra eventual ilegalidade, inconstitucionalidade e improbidade. São exemplos desses mecanismos uniformizadores a previsão legal de orientação, o parecer vinculante e as súmulas administrativas.

Tem-se, portanto, diferença entre o regime de autonomia extraído diretamente no texto constitucional e aquilo que foi construído na realidade da regulamentação infraconstitucional, existindo, assim, espaço para importantes evoluções institucionais.

2.2 O sistema jurídico da Advocacia-Geral da União

Desde o Brasil Colônia, existe a figura do advogado público no Estado brasileiro, inicialmente sobre o cargo de procurador dos feitos da Coroa, da Fazenda e do Fisco, previsto no Regimento de 7 de março de 1609. Tal data, por força da Lei n. 12.636/2012, foi instituída como Dia Nacional da Advocacia Pública. As constituições brasileiras mantiveram a previsão da figura do procurador público, com a atuação bifronte, englobando as funções, atualmente cindidas, do Ministério Público e da Advocacia Pública. É a primeira constituição republicana, em 1891, que traz a nomenclatura Procurador-Geral da República.

A atuação bifronte só vai terminar com a Lei Complementar n. 73/1993, que organiza a AGU (MACEDO, 2008).

Quando dos trabalhos da Constituinte, estavam exercendo as atividades da Advocacia Pública federal, no âmbito da União: o Ministério Público da União com a representação judicial da União; a Advocacia Consultiva da União (Decreto n. 93.237, de 8 de setembro de 1986) que tratava das atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, formada pela Consultoria-Geral da República (Decreto n. 92.889/86), Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) (que também detinha a representação fiscal da União), Consultorias Jurídicas dos Ministérios, órgãos jurídicos dos Gabinetes Militar e Civil da Presidência e as Procuradorias e Departamentos Jurídicos das autarquias e fundações públicas federais. Tal sistema possuía fragilidades que colocavam em risco a defesa da União em juízo, carecendo de especialização e atuação sistemática que tal desafio exigia (CARVALHO, 2009).

No texto constitucional de 1988, reúnem-se as atividades de representação, consultoria e assessoramento jurídico dos entes federais de personalidade jurídica pública (União, autarquias e fundações públicas) sob a competência da AGU, por meio da disposição do art. 131:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. (BRASIL, 1988, *online*).

Do texto do art. 131 da constituição, é possível extrair os dois âmbitos de atuação da AGU, são eles: externo e interno. O externo, correspondente à representação judicial e extrajudicial da União no plano internacional, como no caso de violação de direitos humanos, ressaltada por Piovesan (2016, p. 420), “[...] é a União que tem a responsabilidade internacional na hipótese de violação de obrigação internacional em matéria de direitos humanos que se comprometeu juridicamente a cumprir”.

A atuação interna abrange, primeiramente, a representação judicial de órgãos e entes públicos federais, seguida do assessoramento e consultoria jurídica de todos os órgãos de personalidade jurídica pública do Poder Executivo federal, sendo atendidos pelo conjunto de órgãos que formam a AGU, direta ou indiretamente. Abri-se, assim, a possibilidade de os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e os entes federais sem personalidade jurídica pública (empresas estatais) possuírem corpo jurídico próprio, que, no caso dos Poderes e FEJ, se restringe às atividades de assessoramento e

consultoria. Com relação às empresas estatais, permite, de maneira ampla, a representação, o assessoramento e a consultoria (MACEDO, 2008; KIRSCH, 2009).

O *caput* do art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) deixou bem clara a missão do legislador infraconstitucional de organizar o Ministério Público da União e a AGU, mantendo as funções que nomina, até a organização definitiva, dentro do modelo constitucional estabelecido para essas FEJ:

Art. 29. Enquanto não aprovadas as leis complementares relativas ao **Ministério Público** e à **Advocacia-Geral da União**, o Ministério Público Federal, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, as Procuradorias e Departamentos Jurídicos de autarquias federais com representação própria e os membros das Procuradorias das Universidades fundacionais públicas continuarão a exercer suas atividades na área das respectivas atribuições. (BRASIL, 1988, *online*, grifo nosso).

Da leitura do *caput* do art. 131, combinado com o *caput* do art. 29 da ADCT, percebe-se que a AGU é constitucionalmente prevista como instituição e que pode ser entendida como “[...] conjunto de órgãos sobre o qual ocorre incidência normativa” (CRETELLA JÚNIOR, 1992, p. 3337). A AGU, portanto, deve ser entendida como um conjunto de órgãos, a quem cabe a representação, assessoria e consultoria jurídica tanto da administração direta, como da autárquica e fundacional federal, esta última exercida, na época da promulgação, pelas procuradorias e departamentos jurídicos das autarquias e fundações públicas federais. Tal sistemática deveria perdurar, até a Lei Complementar organizar todos os órgãos que o sistema jurídico da AGU formava, listados no art. 29 da ADCT. Conforme comentam Fernando Scaff e Luma Scaff (2013, p. 2221):

A disciplina constante dos dispositivos em questão visava fundamentalmente a garantir a continuidade das atividades de representação judicial e extrajudicial, bem como de consultoria e assessoramento jurídico das entidades públicas federais até que fosse totalmente implementado o sistema de Advocacia Pública previsto na Constituição de 1988.

O texto da ADCT traz dever ao legislador infraconstitucional de terminar a organização do sistema jurídico da AGU, englobando todos esses órgãos. Por meio de simples interpretação *a contrario sensu* do *caput*: após editadas leis complementares, tais atividades passariam para a AGU, absorvendo todas as Procuradorias elencadas. Logo, a intenção do constituinte, com a criação da AGU, foi a de prever um órgão jurídico único da esfera federal, representando não só a União, mas também os demais entes federais de personalidade jurídica de direito público (PEREIRA, 2009).

A própria acepção de atuação direta ou mediante órgão vinculado, acabou por permitir, a título provisório, conforme intenção do constituinte, a existência de órgãos

vinculados. O legislador infraconstitucional separa a AGU de seus órgãos vinculados, veja-se como exemplo o § 1º do art. 3º da Lei n. 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil [OAB]):

§ 1º Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da **Advocacia-Geral da União**, da **Procuradoria da Fazenda Nacional**, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das **respectivas entidades de administração indireta e fundacional**. (BRASIL, 1994, *online*, grifo nosso).

A Lei Complementar n. 73/1993, no seu art. 2º, I, “b”, iniciou o processo de inclusão dos órgãos vinculados, na estrutura de atuação direta da AGU, atendendo parcialmente a vontade do constituinte originário, com a inclusão da PGFN, restando ainda como vinculados, nos termos do art. 17 da lei, órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas, que na época correspondiam a várias carreiras diferenciadas, o que dificultaria sobremaneira a inclusão imediata na estrutura direta da AGU. No entanto, mesmo com a inclusão da PGFN na estrutura direta da AGU, a mesma permanece administrativamente subordinada ao titular do Ministério da Economia, assim como as consultorias jurídicas dos demais ministérios. Macedo (2008, p. 49) assim comenta essa impropriedade no desenho infraconstitucional da AGU:

Não se mostra adequado, à luz da natureza institucional que ela possui, prever-se que as Consultorias Jurídicas e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional serão administrativamente subordinadas a Ministros de Estado ou a outras autoridades. Se o modelo adotado pela Constituição de 1988 para a Advocacia-Geral da União visa justamente a conferir unidade orgânica ao exercício de suas competências – o que se revela claro na medida em que todos os órgãos que as executam pertencem a uma única instituição – não se mostra condizente com a Carta Magna essa dupla subordinação: jurídica à Advocacia-Geral da União e administrativa aos Ministérios de Estado ou outras autoridades afins.

Paiva (2015) destaca que, apesar de a AGU enquadrar-se facilmente entre as funções políticas de controle burocrático constitucionalmente previstas, a regulamentação infraconstitucional da estrutura administrativa e organizacional, marcada pela previsão de suporte à presidência da república, acaba por tolher essa natureza de função essencial à justiça. O regime infraconstitucional da AGU frustra as expectativas constitucionais, prescrevendo mecanismos de forte controle hierárquico e limitação da autonomia, estando a AGU submetida aos constrangimentos orgânicos e funcionais característicos do Executivo. Atualmente essa regulamentação é encontrada na Lei Complementar n. 73/1993 e na Lei n. 13.844/2019, destacando-se a questão da vinculação, na primeira, nos arts. 3º, § 1º, e 11, e na última, nos arts. 2º, 16 e 20, VI.

Os arts. 3º, § 1º, e 11, *caput*, da Lei Complementar n. 73/1993, dispõem:

Art. 3º. [...]

§ 1º O Advogado-Geral da União é o mais elevado órgão de assessoramento jurídico do Poder Executivo, submetido à direta, pessoal e imediata supervisão do Presidente da República.

[...]

Art. 11. Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas [...]. (BRASIL, 1993d, *online*).

A disposição do art. 11 deveria ser interpretada como uma obrigação imposta aos ministros e dirigentes máximos de Autarquias e Fundações Públicas para dar suporte administrativo aos órgãos de execução da AGU que atuem nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, para melhor adequação aos preceitos constitucionais (ROCHA, 2016). Texto mais adequado para alcançar a mesma finalidade, acabou configurado no art. 10, § 13, da Lei n. 10.480/2002 (que cria a PGF): “Nos casos previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo, as respectivas autarquias e fundações públicas federais darão o apoio técnico, financeiro e administrativo à Procuradoria-Geral Federal até a sua total implantação” (BRASIL, 2002c, *online*).

A Lei n. 13.844/2019 considera o advogado-geral da União como ministro de Estado, sob condicionante temporal:

Art. 20. São Ministros de Estado:

[...]

VI - o Advogado-Geral da União, até que seja aprovada emenda constitucional para incluí-lo no rol das alíneas *c* e *d* do inciso I do *caput* do art. 102 da Constituição Federal; [...]. (BRASIL, 2019s, *online*).

Tal disposição acaba por se contradizer com dispositivos constitucionais que não tratam o advogado-geral da União como ministro, por exemplo: a) art. 131, § 1º, comparado com o art. 87; b) art. 84, I, comparado com o inciso XVI e parágrafo único do mesmo artigo; c) inciso II do art. 52, comparado as alíneas “c” e “d” do inciso I, do *caput*, do art. 102. No entanto, é importante ressaltar o entendimento de parcela da doutrina, que entende ser a própria AGU integrante do Executivo Federal (BASTOS; MARTINS, 2000; MARTINS JÚNIOR, 2019a).

Em uma análise orgânica da AGU, em comparação com as duas outras FEJ federais (Ministério Público Federal e Defensoria Pública da União), percebe-se que a mesma carece tanto da autonomia administrativa, como da financeira. A administrativa basicamente compreendendo a de organizar seus serviços e ter a competência para iniciativa de lei

estatutária. A financeira, por sua vez, a prerrogativa de iniciativa de proposta orçamentária (MACEDO, 2008).

Observadas as impropriedades há pouco mencionadas, a atual configuração da Lei Complementar n. 73/1993 traz a previsão para AGU de: órgãos de direção superior (art. 2º, I), órgãos de execução (art. 2º, II), órgãos de assistência ao advogado-geral da União (art. 2º, III) e órgãos vinculados (art. 17). Dentre os órgãos de direção superior, destaca-se o advogado-geral da União, cargo de livre nomeação pelo presidente da república, exigindo-se notável saber jurídico, maioridade de 35 anos e reputação ilibada (art. 131, § 1º, da CF/88), e possui a dupla missão de assessoria da presidência da república e comando da AGU. A figura do advogado-geral é o ápice de uma organização centralizadora, com forte hierarquização interna da instituição. Os últimos advogados-gerais da União têm estabelecido um laço de dependência e lealdade com o presidente da república, revelando um compromisso político forte com o projeto político do governo, mesmo que possuindo perfis técnicos e experiência anterior na burocracia pública federal (PAIVA, 2015). Dos últimos quatro advogados-gerais da União, três eram integrantes das carreiras da AGU, o que tem sido uma tendência mais recente, iniciada em 2011.

Excetuado o cargo de advogado-geral, as demais competências da AGU são de exclusividade dos membros das quatro carreiras: advogado da União, procurador da Fazenda Nacional, procurador federal e procurador do Banco Central. Com ingresso mediante concurso público de provas e títulos. Esta interpretação dos arts. 131 e 132 da CF/88 é objeto da Proposta de Súmula Vinculante (PSV) n. 18 do STF, com o seguinte verbete: “O exercício das funções da Advocacia Pública, na União, nos Estados e nos Municípios, nestes onde houver, constitui atividade exclusiva dos advogados públicos efetivos a teor dos artigos 131 e 132 da Constituição Federal de 1988” (BRASIL, 2009e, p. 1). A comissão Nacional da Advocacia Pública da OAB, em 2012, editou a Súmula n. 1, com verbete de mesmo conteúdo da PSV 18 do STF. A própria AGU expediu a Orientação Normativa n. 28, de 9 de abril de 2009:

O ADOGADO-GERAL DA UNIÃO INTERINO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 00400.012110/2008-77, resolve expedir a presente orientação normativa, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993: A COMPETÊNCIA PARA REPRESENTAR JUDICIAL E EXTRAJUDICIALMENTE A UNIÃO, SUAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS, BEM COMO PARA EXERCER AS ATIVIDADES DE CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO JURÍDICO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL, É EXCLUSIVA DOS MEMBROS DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO E DE SEUS ÓRGÃOS VINCULADOS. (BRASIL, 2009a, *online*).

Ainda entre os órgãos de direção, tem-se: a PGU, a PGFN, a CGU, o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União (CSAGU) e a Corregedoria-Geral da Advocacia da União (CGAU). PGU e PGFN representam a União, estando esta última encarregada da matéria tributária. Os órgãos de execução vão corresponder às unidades regionais, estaduais e microrregionais da PGU, PGFN e CGU e às unidades das consultorias jurídicas dos ministérios. Essa é a estrutura instalada pela Lei Complementar n. 73/1993.

O sistema jurídico da AGU está em expansão e em transformação desde a Constituição de 1988, ampliando sua importância na medida em que centraliza as funções jurídicas federais em uma só instituição, em atuação direta, e crescendo mediante assessoramento de outros órgãos jurídicos à sua estrutura interna (PAIVA, 2015). Esse processo acomete os chamados órgãos vinculados, que atualmente são a Procuradoria-Geral Federal (art. 35 do Decreto n. 7.392/2010) e a Procuradoria-Geral do Banco Central (arts. 6º, III, e 17-A, II, da Lei n. 9650/98, e arts. 12, V, e 19, IV, do Decreto n. 7.392/2010).

Um pequeno histórico da PGF auxiliará o entendimento desse gradativo processo evolucionar. A defesa das autarquias federais era exercida pelo MPF, por força do Decreto-lei n. 1.215, de 24 de abril de 1939, em situação similar ao que acontecia com a própria União. Por meio da Lei n. 2.123, de 1º de dezembro de 1953, regulou-se o regime dos procuradores das autarquias federais, com as mesmas atribuições, impedimentos e prerrogativas dos membros do MPF, no que couber. Já durante a ditadura militar, foi publicado o Decreto n. 72.823, de 21 de setembro de 1973, que organizou o grupo de serviços jurídicos, tratando as categorias de procurador da Fazenda Nacional, assistente jurídico, procurador autárquico dentre outros. O Decreto n. 93.237/1986, ao organizar a Advocacia Consultiva da União, previu, expressamente, dentre os órgãos integrantes da mesma, as procuradorias-gerais ou departamentos jurídicos das autarquias (VALENTE, 2009a).

Com a Constituição de 1988, as carreiras do Serviço Jurídico da União e parte dos órgãos da Advocacia Consultiva da União (exceto órgãos jurídicos das estatais) foram abrangidas na AGU, diretamente ou por meio de órgãos vinculados, conforme interpretação do art. 131 combinado com o art. 29 da ADCT. O primeiro efeito direto da Lei Complementar n. 73/1993 sobre os órgãos jurídicos das autarquias e fundações públicas federais foi retirar dos dirigentes destes entes a competência da representação em juízo dos mesmos, passando a atribuir aos órgãos jurídicos daquela entidade essa competência, mudando de um mandato convencional outorgado a cada ação judicial para um mandato institucional. Outro efeito é a atribuição dada ao advogado-geral da União para orientação normativa e supervisão técnica dos órgãos jurídicos autárquicos e fundacionais, conforme art. 4º, XIII, da Lei Complementar

n. 73/1993 (VALENTE, 2009b). As procuradorias e departamentos jurídicos das autarquias e fundações públicas, ao contrário da PGFN não foram incluídas na estrutura direta da AGU, pela Lei Complementar 73/93, permanecendo sob a qualidade de órgão vinculado, subordinado tecnicamente. Na gestão do então advogado-geral da União Gilmar Mendes, entre 1999/2002, para dar execução a determinação do referido dispositivo da Lei Complementar n. 73/1993, foi criada, via Medida Provisória n. 1.984-15/2000 que acrescentou o art. 8º-A à Lei n. 9.028/1995, a Coordenadoria dos Órgãos Vinculados no Gabinete do AGU.

Já como ministro do STF, Gilmar Mendes teve oportunidade de se manifestar sobre a situação deficitária da defesa em juízo da União e de suas autarquias e fundações públicas, no cenário prévio à estruturação da AGU e da PGF (Mandado de Segurança n. 23.041-5/SC). Essa nova organização desses serviços impactou positivamente na representação judicial dos órgãos públicos (CARVALHO, 2009). Os órgãos jurídicos das autarquias e fundações públicas tinham realidades bem distintas, desde excesso até a carência de pessoal técnico, problemas antagônicos que não poderiam ser equalizados, pois eram entidades com personalidades jurídicas distintas e quadros exclusivos de procuradores em cada entidade. As correções realizadas nessas unidades identificaram que vários órgãos jurídicos, especialmente de autarquias de âmbito local e de pequeno porte, não conseguiam realizar a contento o acompanhamento de ações judiciais nas instâncias superiores.

Enquanto a Administração Direta Federal já alcançara um modelo de racionalização da prestação de serviços jurídicos, no que tange à Administração Indireta, não havia uma unidade de sistema jurídico, e aquela configuração de quase duas centenas de órgãos jurídicos impedia a coordenação pela AGU. Ademais, o fato de os órgãos jurídicos pertencerem à estrutura das entidades faz com que estes estejam sujeitos a ingerências internas indevidas (FREITAS, 2009). Naquela época, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão buscava iniciativas de aglutinação de carreiras que desenvolvessem a mesma atividade, o que abrangeria todas as carreiras jurídicas no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional, tendo sido abandonada para reunir somente os procuradores das autarquias e fundações públicas federais (VALENTE, 2009b).

Daí, iniciou-se um processo de profissionalização e uniformização da atuação jurídica, com a criação da carreira de procurador federal, criada pela Medida Provisória n. 2.048-26/2000, resultado da transformação dos cargos de procuradores das autarquias e fundações públicas federais, exceto os do Banco Central, com a previsão das atribuições do novo cargo nos arts. 35 a 40 da Medida Provisória n. 2.229-43/2001. Valente (2009b, p. 532),

com precisão de testemunha ocular dos fatos, descreve o cenário após a criação da carreira de procurador federal:

No dia 3 de abril de 2002, em despacho com a signatária (então titular do cargo de Secretária-Geral de Consultoria), o Advogado-Geral da União – Gilmar Ferreira Mendes – externou preocupação com os destinos da Coordenadoria dos Órgãos Vinculados (então já inserida na Consultoria-Geral da União) e da carreira de Procurador Federal (recém criada nos quadros das autarquias e fundações da União, exceto o Banco Central) e, concomitantemente, também externou o desejo de incluir na Advocacia-Geral da União o quadro de Procuradores Federais. Antevendo os duros embates que a medida provocaria, foi ponderado a Sua Excelência ser mais conveniente a criação de um órgão autônomo para abrigar a Carreira de Procurador Federal e dirigir as atividades de consultoria e assessoramento jurídico e a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações, pela absorção dos órgãos jurídicos dessas entidades, mantendo-os vinculados à AGU pela vinculação mesma do novo órgão, que teria autonomia administrativa e financeira, mas sem deter personalidade jurídica própria, nos moldes preconizados pelo art. 172 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Escolheu-se a denominação de Procuradoria-Geral Federal (que já freqüentava as discussões em torno de um novo órgão a ser inserido na AGU com a alteração da sua Lei Orgânica)

Assim, foi sancionada a Lei n. 10.480/2002, que reuniu os órgãos jurídicos das autarquias e fundações públicas federais na estrutura unificada da PGF, excetuando o Banco Central do Brasil, definindo, em seu art. 10, a competência da PGF:

[...] a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial. (BRASIL, 2002c, *online*).

É um passo importante para evolução do sistema jurídico da AGU e para a eficácia da atividade de controle da juridicidade da Administração Federal (MUNAKATA, 2019). Nos anos seguintes, por força do art. 10, §§ 3º a 12, a PGF foi assumindo gradativamente a representação judicial, assessoramento e consultoria das autarquias e fundações federais, com uma carreira composta atualmente de cerca de 4.292 membros e representando 164 entidades autárquicas e fundacionais federais (Portaria PGF n. 530/2007 – anexo atualizado pela Portaria PGF n. 401/2019).

2.3 Advocacia-Geral da União: Advocacia de Governo e Advocacia de Estado

A compreensão dos paradigmas de Advocacia Pública que são propagados na doutrina jurídica pode auxiliar no desenho institucional, que se espera para cumprimento da missão constitucionalmente estabelecida para o órgão da advocacia, inclusive na defesa da probidade administrativa, identificando tanto o regime constitucionalmente estabelecido, sua

configuração legal e possíveis desvios que demandam correção legal. Basicamente haveria duas linhas de concepção de Advocacia Pública. A Advocacia de Estado, onde a instituição da Advocacia Pública é órgão de Estado. Em contraposição, a Advocacia de Governo considera que o órgão jurídico tem vinculação política e identificação com o projeto político eleito (PAIVA, 2015).

Assim, no que tange à AGU, tem-se a corrente que entende ser a mesma uma instituição de Estado, bem representada por Moreira Neto (1992) e Macedo (2008), este último que será mais amplamente referenciado nesta dissertação, por detalhar a situação da AGU. Reconhecendo, assim, a independência, enquanto burocracia profissionalizada, responsável pela defesa da esfera administrativa federal e também pelo controle interno de juridicidade da gestão pública (PAIVA, 2015). De modo minoritário, há a corrente que entende que a AGU deve ser mais vinculada ao político, destacando o elemento de legitimidade eleitoral das políticas públicas implantadas pelo governo democraticamente eleito. Sem ignorar a estrutura burocrática mínima (PAIVA, 2015).

A análise do desenho institucional constitucional e legal e da maneira efetiva de atuação da AGU será sempre permeada pela tensão entre as duas concepções de advocacia pública, ligada à ideia de Estado, mais estável e perene, ou à ideia de Governo, com valores políticos mutáveis a cada eleição (PAIVA, 2015).

Importante esclarecer para o presente estudo, que a concepção leiga de Advocacia de Governo, como advocacia do governante, não é objeto desta dissertação, pois a mesma representa concepção antijurídica e ilícita para a Advocacia Pública. Moreira Neto (2009) destaca que a referida percepção ainda é arraigada na classe política, que em alguma parcela, ignora que os órgãos jurídicos não são seus escritórios de advocacia, sujeitos a comandos interferentes a qualquer momento. Nesses casos há a ampla captura política das procuradorias pelos governos e a impossibilidade do exercício do controle de juridicidade inerente à atividade da Advocacia Pública. Uma Advocacia de Governo com esse nível de deturpação seria mais do que dispensável, seria contrária à justiça (COUTINHO, 2016).

Sesta (1993, p. 192) define Advocacia de Estado “[...] como atividade pertinente ao patrocínio judicial e ao aconselhamento jurídico do interesse público, exercida por agentes especificamente investidos nas respectivas funções, em nível institucional”, atribuindo duas características fundamentais, quais sejam:

Primeira delas, o seu objeto que, como já se disse e repetiu, é patrocínio judicial e o aconselhamento jurídico do interesse público; segunda, a modalidade de investidura de seus agentes que é, em razão da natureza mesma do seu objeto, estabelecida necessariamente em nível institucional. (SESTA, 1993, p. 192).

Macedo (2008) parte da distinção entre Estado e Governo. Estado de caráter permanente e governo de caráter temporário, como projeto político dominante em determinado período. Governo exerce a função executiva do Estado em determinado período. Os objetivos do Estado são marcados pela impessoalidade, enquanto os objetivos de governo são parciais por essência.

Governos e governantes são transitórios e majoritários. Estado e Advocacia de Estado são instituições perenes. Portanto, os Estados não podem ser confundidos com governos, nem com seus governantes. Logo, os advogados do Estado, não são advogados do governo ou governantes (MOREIRA NETO, 2009).

A tensão entre Advocacia de Estado e Advocacia de Governo remete diretamente a outra tensão: A desconfiança do poder político com a burocracia. O modelo ocidental de administração pública adotou o sistema meritório calcado em princípios de impessoalidade, moralidade, igualdade e eficiência como meio de combater práticas seculares como o patrimonialismo e afins (MARTINS JÚNIOR, 2019a). Essa correlação auxilia na compreensão do problema e na necessidade constante de buscar o equilíbrio entre essas duas modalidades de legitimação de agentes públicos, que exercem controles mútuos.

Um aspecto ressaltado pela corrente da Advocacia de Estado é o papel da mesma na defesa do Estado democrático de direito, sendo esse um supra princípio que deve orientar a atuação da própria advocacia. Aspecto que impacta diretamente na atuação de controle de juridicidade exercida pela Advocacia Pública, ou seja, na atuação do controle do poder político. Agindo assim na defesa de princípios constitucionais perenes frente aos governos e interesses partidários de ocasião (MACEDO, 2008).

Macedo (2008) elenca uma série de ações judiciais que podem ser manejadas ou integradas pela AGU contra integrantes do governo, como exemplo da atuação de uma Advocacia de Estado no controle da juridicidade: ação civil pública por danos morais ou materiais (arts. 1º e 5º da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985); ação civil pública por improbidade administrativa (arts. 16 e 17 da Lei n. 8.429/1992); possibilidade de abster-se de contestar e integrar o polo ativo da ação popular (art. 6º, § 3º, da Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965); e ações de regresso contra servidores que por dolo ou erro grosseiro causem dano ao erário (art. 37, § 6º, da CF/88, e art. 14 do Decreto n. 9.830/2019).

Para Macedo (2008), mesmo no exercício da representação, judicial ou extrajudicial de agentes públicos pela AGU, prevista no art. 22 da Lei n. 9.028/1995 e no art. 15 do Decreto n. 9.830/2019, tem-se uma atuação digna de Advocacia de Estado. Seguem os dispositivos:

Art. 22. A Advocacia-Geral da União e os seus órgãos vinculados, nas respectivas áreas de atuação, ficam autorizados a representar judicialmente os titulares e os membros dos Poderes da República, das Instituições Federais referidas no Título IV, Capítulo IV, da Constituição, bem como os titulares dos Ministérios e demais órgãos da Presidência da República, de autarquias e fundações públicas federais, e de cargos de natureza especial, de direção e assessoramento superiores e daqueles efetivos, inclusive promovendo ação penal privada ou representando perante o Ministério Público, quando vítimas de crime, quanto a atos praticados no exercício de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares, no interesse público, especialmente da União, suas respectivas autarquias e fundações, ou das Instituições mencionadas, podendo, ainda, quanto aos mesmos atos, impetrar *habeas corpus* e mandado de segurança em defesa dos agentes públicos de que trata este artigo. (BRASIL, 1995, *online*).

Art. 15. O agente público federal que tiver que se defender, judicial ou extrajudicialmente, por ato ou conduta praticada no exercício regular de suas atribuições institucionais, poderá solicitar à Advocacia-Geral da União que avalie a verossimilhança de suas alegações e a consequente possibilidade de realizar sua defesa, nos termos do disposto no art. 22 da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, e nas demais normas de regência. (BRASIL, 2019b, *online*).

Essa representação está condicionada a responsabilização por “[...] ato ou conduta praticada no exercício regular de suas atribuições institucionais” do agente, ou seja, “[...] quanto a atos praticados no exercício de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares” e de acordo com o interesse público. Caberá a AGU verificar a verossimilhança dos argumentos do agente que pleiteia sua defesa pela instituição, para confirmar a presença dos requisitos legais e realizar a defesa do agente. Fica claro, que a referida defesa não se dá no interesse pessoal do agente, mas sim na defesa do interesse público, visando ao fato de que a condenação do agente não prejudique a própria defesa do Estado, que pode inclusive ser responsabilizado objetivamente. Como também garantir segurança no exercício regular dos deveres funcionais de agentes públicos (MACEDO, 2008). Portanto, defesa e controle do governo são atividades comuns à atividade cotidiana da Advocacia Pública.

A AGU, mesmo organicamente dependente do Executivo, é instituição com função constitucional autônoma, devendo ser exercida de modo independente dos ditames governamentais, limitada aos parâmetros legalmente estabelecidos, conforme o regime constitucional (MACEDO, 2008).

Tratando do perfil institucional da Advocacia Pública de Estado, Coutinho (2016) defende que não cabe flexibilizar o ordenamento jurídico para que ele se faça conveniente ao governo, mas sim moldar o governo aos ditames de tal ordenamento, sem, no entanto, a Advocacia Pública se colocar apenas como uma estrutura burocrática para obstaculizar a implementação do programa de governo eleito democraticamente. Pelo contrário, é instituição fundamental para dar viabilidade e implementação desses programas, garantindo-lhes conformidade jurídica. Arrematando que a Advocacia Pública não se confunde com o Poder

Executivo, por ser uma FEJ, mas deve manter uma sintonia fina com tal poder para o bom exercício da defesa, consultoria e assessoramento.

Chehin e Martins (2019) fazem uma interessante construção da sua concepção de Advocacia de Estado definindo como seu papel o de compatibilizar políticas públicas legítimas, definidas por agentes políticos democraticamente eleitos com o quadro de possibilidades e limites oferecidos pelo ordenamento jurídico. Logo, o advogado público deverá prevenir o gestor quanto às impossibilidades e riscos de seus atos e instrumentar as decisões viáveis para se concretizarem.

Não é possível identificar na literatura um argumento teórico bem construído para sustentar uma Advocacia de Governo robusta frente ao marco constitucional pátrio, pelo menos do mesmo vigor dos teóricos da Advocacia de Estado. O que se tem são trabalhos com níveis maiores de tolerância ao elemento político como base na atividade de mediação exercida pelo advogado público, entre a política e a conformidade jurídica (PAIVA, 2015).

Paiva (2015) realizou interessante pesquisa, na área da ciência política, com pesquisa de questionários aplicados a integrantes da Corregedoria-Geral da União e PGU, levantamento bibliográfico e pesquisa documental aos normativos da AGU, que serviram de base empírica para desenvolver uma proposta de teoria híbrida entre Advocacia de Estado e de Governo. Explicitou que tanto a corrente que entende a AGU como instituição de Estado como a que entende como instituição de governo partiram do mesmo pressuposto de função autônoma burocrática de Ackerman (2014). Buscou se debruçar sobre a relação complexa que existe entre a burocracia e a política na condução da Administração Pública, com interação fundamental convergente entre essas esferas para realizar as políticas públicas, garantindo o Estado democrático de direito. Reforça que há elemento político no papel da AGU em mediar a normatividade e os projetos políticos do governo eleito. Entende que é necessário um resgate do fator político como fundamento legítimo do governante e por consequência da atuação da Advocacia Pública na conformação jurídica da política pública. Mesmo reconhecendo a complexa relação entre a burocracia e a política, entende que o tipo ideal da burocracia racional-legal não se traduz apenas na neutralidade, não podendo se estereotipar o político, afastando-o da burocracia, sob pena de não atender ao princípio democrático.

Partindo do pluralismo fundante do Estado democrático de direito, Paiva (2015, p. 29) descreve como missão da AGU: “[...] a salvaguarda da atuação legal e legítima do Poder Executivo, independentemente da modificação periódica do governo na condução do projeto político-partidário legitimamente eleito”. Assim, no entendimento do autor, o projeto político eleito deveria ressonar em todos os atos da Administração Federal, inclusive nas

manifestações jurídicas. Sendo inclusive um diferencial da AGU, frente às demais instituições das FEJ. Por meio de pesquisa empírica chegou a conclusões interessantes sobre a situação de órgãos importantes do sistema jurídico da AGU e fragilidades características do mesmo, como a constatação que a ferramenta de nomeação dos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) é a mais eficaz para estabelecer uma sintonia entre a política e a burocracia profissional, estabelecendo um condicionamento político da burocracia. Concluindo que na realidade, a concepção da AGU como instituição autônoma e apartada da orientação política não é sustentável.

O fato é que mesmo posicionamentos mais permeáveis à influência do político sobre a Advocacia Pública também partem do pressuposto adotado pela corrente da Advocacia de Estado: o de que a Advocacia Pública é uma das novas funções constitucionais, complementar a tripartição clássica dos Poderes, construída em uma estrutura burocrática profissional (PAIVA, 2015).

O que se tem de divergência entre os vários estudiosos do tema é o nível de permeabilidade que deve ter o político na atuação da Advocacia Pública e quais são os padrões de autonomia que a instituição dever ter, para melhor executar suas funções de controle de juridicidade, viabilização e defesa de políticas públicas legítimas. É a presença do quadro de juridicidade que deve o advogado público sempre preservar, demonstrando qual a melhor apresentação jurídica que a política pode ter, dentro daquele espaço de juridicidade, garantida a prerrogativa em rechaçar a política pública submetida ao seu crivo, se a mesma não couber dentro dos referidos limites. É a autonomia técnica o núcleo essencial da atuação do advogado público, sem prejuízo de aprimoramentos e avanços que autonomies financeira e administrativa podem proporcionar.

É importante nunca se esquecer dos riscos de um insulamento burocrático, acompanhado de ausência de legitimidade democrática que órgãos dotados das três autonomies (administrativa, financeira e técnica) podem incorrer. Logo, as autonomies não são privilégios, e devem sempre ser prerrogativas que renovam sua fundamentação constantemente no cumprimento do papel constitucional da Advocacia Pública, no Estado democrático de direito.

2.4 O controle da administração pública e a Advocacia Pública

Ao tratar de funções de controle na Pós-Modernidade, Moreira Neto (2016, p. 23, grifo do autor) destacou três contribuições da Constituição de 1988, são elas:

(1) uma *função de controle jurisdicional ampliada*, não mais limitada ao controle da *legalidade*, mas estendida ao controle da *legitimidade* e, mais adiante, estendida ao da *licitude* (a moralidade pública); (2) uma *função de controle de contas dilargada*, não mais restrita ao simples acerto contábil, mas com uma supervisão abrangente da gestão pública financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, tanto sob aspecto da legalidade, quanto da legitimidade e da economicidade e, ainda, inovadoramente, a, até então tímida, (3) *função de controle social cidadã*, não mais adstrita a peticionar junto aos órgãos de governo, mas a atuar disseminadamente sobre todas as manifestações juridicamente habilitadas da sociedade, posta a cargo das *advocacias lato sensu*, o que inclui uma ampla advocacia geral privada e a constitucionalmente distribuída em seus três ramos públicos, que são: a advocacia de certos interesses específicos da *sociedade*, a advocacia de interesses das *pessoas estatais* e a advocacia de interesses dos *desfavorecidos*.

Citando expressamente a Advocacia Pública como ator deste sistema de controle. No caso da AGU, como instituição que não possui precedente na história burocrática brasileira, sendo um novo marco na estrutura administrativa e representativa de aprimoramento no controle de legalidade e legitimidade dos atos administrativos federais (PAIVA, 2015).

A tipificação tradicional, quando se fala em controle da Administração Pública, divide-se em controle externo e interno. O critério é segundo a proximidade do órgão responsável pelas atividades de vigilância, correção e orientação. Sendo um órgão externo à Administração ou interno quando a própria organização é a responsável pela atividade de controle. Por sua vez, Avritzer e Filgueiras (2011) sugerem a seguinte classificação de controles para a corrupção: a) administrativo-burocrático; b) judicial e c) público não estatal. Afirmam que devem ser aplicados de maneira integrada, sob pena de gerar deslegitimação política.

O controle administrativo-burocrático seria embasado em um arranjo institucional pautado por impessoalidade, neutralidade e cumprimento de deveres plasmados na legalidade. Dessa maneira, agências especializadas verificariam e corrigiriam desvios praticados por agentes públicos na atividade funcional, dentro de parâmetros legais. Seja interno ou externo, o controle administrativo-burocrático desenvolve uma concepção de *accountability* horizontal com suporte na tripartição de Poderes estatais. Segundo Avritzer e Filgueiras (2011), essas agências especializadas anticorrupção representam a elevação do grau de burocracia e isso interferiria na eficiência da Administração Pública, com base em uma pesquisa empírica aplicada na cidade de Nova Iorque.

O controle judicial é feito pelo Poder Judiciário com base no conceito formal de interesse público desenhado no ordenamento jurídico, interpretado pela jurisprudência dos órgãos judiciais. O controle trabalha com preceitos de neutralidade e universalização de normas gerais, para análise da correção da atuação administrativa na construção da norma do

caso concreto, inclusive a revisão do controle administrativo-burocrático. Da mesma maneira que o controle administrativo, o judicial é exercido sob a concepção de vigilância da atuação dos agentes públicos e a conformidade da mesma com a legislação. Avritzer e Filgueiras (2011) entendem que isso retira da política a capacidade de controle de suas próprias delinquências.

O controle público não estatal é exercido pela sociedade civil, decorrente de um processo de democratização que amplia a efetiva participação cidadã. O interesse público é definido em processos deliberativos e discursivos dessa esfera política, orientado por princípios e valores morais comuns. Sendo exercido por meio das instituições políticas ou por mecanismos utilizados pela sociedade civil organizada, muitas vezes ensejando o controle interno e o controle judicial. Assim, pressupõe um *accountability* vertical, público, mas menos estatal. Esse controle social tem a transparência pública como ferramenta fundamental e viabilizante. Avritzer e Filgueiras (2011, p. 21) destacam:

É preciso avançar na geração de oportunidades para o envolvimento e a participação da sociedade civil no planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública, incluindo sua atuação na denúncia de irregularidades, sua participação interessada nos processos administrativos e sua presença ativa em órgãos colegiados.

No que tange à relação entre tipos de controles da corrupção no Brasil, Avritzer e Filgueiras (2011) apontam uma disjunção. A história da redemocratização brasileira está marcada pelo fenômeno da corrupção, e os grandes escândalos de corrupção pública geraram reorganizações de controles. Porém, as mudanças que ampliaram ferramentas de controle administrativo-burocrático e judicial, em especial na década de 1990, não se transformaram em efetivas condenações em atos ilícitos. A ampliação desses dois tipos de controle afetaria a eficiência e a capacidade operacional do Estado. Dada a intensificação do controle judicial da corrupção nos últimos cinco anos, são necessárias algumas ponderações sobre tais conclusões, mesmo que apenas sobre o nível da afirmativa. O certo é que ainda não há um equilíbrio ótimo entre as espécies de controle existente.

Avritzer e Filgueiras (2011, p. 26) constataam que o controle judicial tem passado por uma migração da esfera cível para a criminal, marcado por uma deliberada estratégia do Ministério Público:

Reconhecendo que a estratégia de controle cível mostrava-se ineficiente, o Ministério Público tem se deslocado da área cível em direção à área criminal, submetendo o controle da corrupção à linguagem e às instituições do direito penal, em associação com as organizações policiais, em particular a Polícia Federal. O Ministério Público foi o responsável por introduzir a tese da criminalização da corrupção no Brasil, vinculando-a ao problema do crime organizado.

Avritzer e Filgueiras (2011) propõem uma nova articulação entre os tipos de controle. Primeiro, uma diminuição do controle administrativo-burocrático, acreditando em uma melhora de resultados por parte da Administração Pública, ou seja, dentro de uma lógica gerencialista¹. Tal diminuição seria compensada pelo fortalecimento do controle público não estatal. Por sua vez, o controle judicial deve priorizar os casos mais relevantes e de maior impacto sobre a sociedade, visando ao fomento de uma nova cultura pública no País. Dessa maneira, a pequena corrupção poderia ficar a cargo do controle público não estatal.

A inversão da lógica de prioridade ideal entre os instrumentos de combate à corrupção, em que a repressão penal é usada como principal estratégia e políticas públicas de prevenção à corrupção são utilizadas de maneira secundária, mesmo que já previstas na legislação, não é uma realidade exclusivamente brasileira (OSPINA GÁRZON, 2016). Reverter esse panorama é uma missão posta, principalmente para países em desenvolvimento, colocando a prevenção como principal política pública anticorrupção, articulando-se a reparação e sanção para proporcionarem um efeito pedagógico ao não gerarem impunidade. Da mesma maneira, a repressão e reparação podem fornecer informações relevantes dos casos processados, com o objetivo de subsidiarem o desenho de novos controles internos mais eficazes para prevenir a corrupção e suas inovações delituosas.

O controle da administração pública engloba mecanismos de: a) vigilância, com a fiscalização da atividade administrativa; b) orientação, compatibilizando o alcançar das necessidades coletivas e a conformidade com o ordenamento jurídico, atividade essa a cargo da advocacia pública dos entes; e c) correção, que seria a revisão de condutas que se desviaram do interesse público e da juridicidade (MAXIMIANO; NOHARA, 2017).

Leal (2018) destaca duas modalidades de abordagem do controle da administração pública após a passagem da idade média. A do Estado Liberal, focada na ausência de interferência no desenvolvimento proporcionado pelo mercado, estando a atuação estatal limitada pela legalidade, ou seja, um Estado absenteísta. A segunda é a do Estado democrático de direito, promovedor de direitos e garantias aos cidadãos, portanto intervencionista na sociedade.

O aumento do nível de intervenção do Estado fez com que o mercado atuasse para criação de novos controles para este intervencionismo. Os limites ao poder deste novo Estado

¹ A lógica de controle da administração gerencial, aqui entendida como a voltada para um controle de resultados, objetivados em metas quantificáveis e com maior flexibilidade nos controles de procedimentos utilizados para alcançar tais resultados, ampliando relativizações desse último tipo de controle.

estão plasmados no constitucionalismo contemporâneo, que agrega poderes suficientes para resolver demandas complexas, limitado por prévios compromissos normativos e políticos.

Os controles da Administração Pública podem ser interno ou externo. Esses podem ter mecanismos preventivos (formalidades e exames prévios dos atos administrativos), sucessivos (durante a formação do ato administrativo) e corretivos (corrigindo atos defeituosos ou ilegítimos) (MATIAS-PEREIRA, 2018). Assim, coaduna-se com as estratégias de controle da própria corrupção.

O controle interno da Administração Pública é “[...] a ação exercida, sobre si própria, pela organização responsável pelo desempenho da atividade controlada” (MATIAS-PEREIRA, 2018, p. 205). Esse possui mecanismos que visam a “[...] aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam atingidos, e [sic] através de procedimentos e processos legítimos e democráticos (igualmente controlados)” (LEAL, 2018, p. 231). O art. 74 da Constituição Federal de 1988 previu um sistema de controle interno em cada Poder, com funcionamento integrado. Há também um capítulo sobre controle interno na Lei n. 8.730/93, Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LOTUCU).

O controle interno é decorrência direta do poder de autotutela da Administração Pública e se materializa nos mecanismos tradicionais da invalidação, homologação e revogação. A Súmula n. 473 do STF reconhece essa prerrogativa da Administração Pública na revisão de seus atos (MATIAS-PEREIRA, 2018).

Segundo a Organização Internacional das Instituições Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, sigla em inglês), o sistema de controle interno deve ser composto por processos integrados efetuados pela alta administração e pelo corpo de colaboradores, preparado para enfrentar riscos e fornecer razoável segurança de que, na consecução da missão da organização, serão observados objetivos como: a execução ordenada, ética econômica eficiente e eficaz das operações; cumprimento das obrigações de *accountability*; conformidade normativa e salvaguarda dos recursos voltados para evitar perdas, mau uso e danos a terceiros (INTOSAI, 1993).

Para o Comitê das Organizações Patrocinadoras (COSO), o controle interno é conduzido pela estrutura de governança, administração e áreas afins, sendo desenvolvido para proporcionar segurança razoável no atingimento dos objetivos esperados nas operações, divulgação e conformidade (MIRANDA, 2017). Essas atividades de controle têm na política de gestão de riscos uma importante fonte de subsídios para elaboração dos procedimentos de controle e, ao mesmo tempo, os resultados das ações de controle alimentam o processo de revisão da análise de riscos que a organização pretende mitigar.

Castro (2014, p. 135-136) sintetiza muito bem a noção de controle interno como sendo “[...] conjunto de métodos, processos e recursos empregados pela própria estrutura interna de produção do ato, com vistas a impedir o erro, a fraude, a ineficiência para realizar com plenitude a legalidade almejada da atuação administrativa”.

Os controles devem ser projetados de maneira proporcional ao risco avaliado. São exemplos de atividades de controle interno: atribuição de autoridades e limites, revisão de superiores, autorizações e aprovações, segregação de funções, verificações, indicadores de desempenho, programas de contingência, revisões da alta administração, normatização interna, controles físicos, capacitação e treinamento, conciliações e revisão de desempenho operacional (MIRANDA, 2017).

Os controles preventivos visam a limitar a possibilidade de um resultado negativo acontecer e serão proporcionais ao interesse de que o resultado não se concretize. A segregação de funções é um bom exemplo de controle preventivo. Os controles corretivos corrigem ou reparam os resultados negativos materializados, como é o caso de seguro por danos. Os controles diretivos objetivam garantir o alcance de um resultado específico e são muito importantes para evitar resultados altamente indesejáveis, como é o caso do uso de equipamentos de proteção individual em ambientes laborais de alto risco. Os controles detectivos são posteriores e criados para identificar os resultados negativos, como inventários patrimoniais.

O sistema de controle interno do Poder Executivo federal tem como órgão central a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União, além dos órgãos setoriais, as unidades setoriais e as unidades regionais. O art. 24 da Lei n. 10.180/2001 prevê as competências desse sistema. No entanto, esse sistema não se confunde com o controle interno da gestão de cada órgão ou entidade, como definido anteriormente (MIRANDA, 2017).

No atual cenário brasileiro, percebe-se que o controle interno não tem recebido a devida atenção proporcional ao potencial de benefícios que pode gerar enquanto procedimentos de monitoramento preventivo e curativo dos fenômenos corruptivos. O quadro normativo federal, sobre o conteúdo do controle interno, não trouxe uma matriz paradigmática e então, toda iniciativa, mesmo precária, existente nos órgãos, foi tida como controle interno, atendendo a exigência legal de existência, quase uma formalidade, sem análise criteriosa de efetividade (LEAL, 2018).

Somente mais recentemente, essa situação sofreu alterações significativas, são elas: o Decreto Federal n. 8.420/2015, que regulamentou a Lei Anticorrupção (LAC); a

Instrução Normativa Conjunta n. 1/16 MP-CGU, que dispôs sobre controles internos, gestão de riscos e governança no Poder Executivo federal; a Lei n. 13.303/16 (Estatuto das Estatais), que prevê um regime de governança para as empresas estatais; o Decreto Federal n. 9.203/17, que cria a Política Pública de Governança aplicada à administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A LAC e o Decreto Federal n. 9.203/17 corroboram um plano de fortalecimento institucional da Controladoria-Geral da União, transformando-a em uma verdadeira agência anticorrupção brasileira (RIBEIRO, 2017).

O sistema de controle interno deve realizar um monitoramento de regularidade e operacional. O de regularidade engloba a verificação do cumprimento das obrigações de prestar conta, analisar e verificar a probidade e adequação das decisões administrativas. Por sua vez, o monitoramento operacional examina eficiência, eficácia, efetividade, economicidade, equidade e questões ambientais de organizações e políticas públicas. Ambos sendo realizados concomitantemente (LEAL, 2018).

O controle da Administração Pública é também controle sobre políticas públicas e as mudanças sociais e tecnológicas também impactam significativamente sobre as estratégias deste controle. Iocken (2018, p. 215) trata sobre a necessidade de um controle dinâmico e em rede para um aumento exponencial da efetividade do controle:

Uma nova dinâmica da sociedade estimulada por múltiplas redes digitalmente conectadas e multiplicadoras de conexões entre atores sociais, organizações civis e instituições redefine o cenário das políticas públicas. Não se pode negar o alargamento dos centros de decisão impulsionado pela tecnologia da informação. Do local ao global, novas formas de interação permitiram ampliar o processo de participação nas políticas públicas.

A percepção de novos atores a interferir no processo de políticas públicas direciona o olhar para uma noção de governança, e não mais apenas de governo. Uma alteração que estabelece um desafio novo, suscitado pelo mundo da governança em rede, qual seja, o de conciliar o governo hierárquico tradicional com as demandas em rede construídas na perspectiva de horizontalidade. Questionamento que tem como pano de fundo o próprio fortalecimento da democracia por meio de uma rede de novas conexões.

Outro desafio a ser enfrentado pelo controle interno é a crise política, ética e moral brasileira, mais especificamente seu efeito de descrença nas instituições públicas enquanto matriz de valores e paradigmas de conduta. Tal cenário favorece a impunidade, a conduta desconforme dissimulada e até a violência. Logo, faz-se necessário incrementar e inovar em instrumentos e mecanismos de controle interno, alcançando maior visibilidade do mesmo (LEAL, 2018). O controle interno da Administração Pública e o controle da corrupção, em muitos aspectos, se confundem e compartilham estratégias que devem ser articuladas em conjunto, para que se possa proteger princípios como a probidade

administrativa. A atuação da Advocacia Pública depende e atua no controle interno, que, por sua vez, deve gerar:

[...] elementos subsistentes para que o controle jurisdicional possa agir em tempo e modo oportunos para tentar evitar – de forma inclusive preventiva e cautelarmente – que danos sejam perpetrados ao patrimônio e interesses públicos, os quais, uma vez consolidados, trazem muitas dificuldades de serem plenamente recuperados. (LEAL, 2018, p. 239).

A Advocacia Pública é reconhecida como instituição de controle interno da juridicidade (MUNAKATA, 2019), tanto com base no texto constitucional – como os arts. 74 (MARTINS JÚNIOR, 2019a) e 131 e 132 – como em dispositivos de leis especiais – por exemplo, o art. 38 da Lei n. 8.666/1993 (SAHARA, 2019). Tal atribuição deve ser exercida com exclusividade, em razão da própria necessidade de habilitação legal para o exercício de tal função pública, que a natureza de *múnus*, verdadeiro poder-dever, objetivando a proteção do interesse público e da segurança jurídica (MOURÃO, 2009).

Partindo da premissa que a função da Advocacia de Estado distingue-se da função administrativa, Macedo (2008) procura analisar a materialidade da função exercida pela AGU, tendo como referencial teórico a separação dos poderes formulada por Bruce Ackerman e a função de controle de Karl Loewenstein. Afirma que Ackerman identifica que os políticos não se preocupam com o mérito das decisões, mas sim sobre o impacto eleitoral das mesmas, divergindo totalmente da burocracia marcada pela imparcialidade. No entanto, no modelo presidencialista norte-americano, ocorre uma politização da burocracia, dado o expressivo peso que os cargos indicados por critérios políticos têm, algo similar acontece no Brasil, o que atrapalharia a especialização funcional, pois decisões que deveriam ser burocráticas são tomadas por agentes providos por indicações políticas, sendo as mesmas manifestações desse poder político, podendo subverter a juridicidade. Na proposta de novos ramos de poder de Ackerman, é identificado o *integrity branch*, um poder de fiscalização destinado a combater corrupção e fraudes, com independência e garantia de um orçamento mínimo. A AGU, por seu papel de controle da legalidade e legitimidade, caracterizaria, sob o espectro material, um poder de fiscalização.

Também é possível enquadrar a AGU na proposta de nova divisão tripartite de Loewenstein: decisão política conformadora ou fundamental, execução da decisão política fundamental e controle político. Especificamente na última, um detentor do poder pode controlar a função exercida por outro detentor, desde que essas técnicas de controles estejam inseridas na constituição; seja por meio da representação judicial e extrajudicial da União e suas autarquias e fundações, onde podem ser usadas ações judiciais contra governantes, ou

por meio da consultoria e assessoramento jurídico, podendo evitar ofensas à juridicidade por decorrência de politização da Administração. A AGU é uma função de controle no desenho estatal atual, mesmo que não alcançada a independência orgânica desejável (MACEDO, 2008).

Moreira Neto (2009, p. 26) ressalta a necessidade da efetivação dessa função de controle constitucional:

Cumpra-se o empregado efetivamente o relegado e desdenhado instrumento previsto pelo constituinte para a realização do difícil, delicado e permanente controle interno de juridicidade da administração pública, que é o aparelhamento de uma eficiente Advocacia de Estado, pois não foi com outra razão que a alçou a função constitucionalmente independente.

A função de controle da AGU é exercida por meio da prestação de serviço jurídico de duas maneiras: *ex ante*, indispensável análise prévia na formação dos atos administrativos; e *ex post*, nas ações de governo já praticadas; demonstrando, assim, uma função de controle diferenciada do sistema de freios e contrapesos (*Checks and Balances System*), aplicável à tripartição clássica de Poderes (PAIVA, 2015). A atuação preventiva da AGU por via do controle diuturno da juridicidade dos atos da administração é materializada na constante verificação, inspeção e revisão, aplicação direta do princípio da autotutela. Sua participação no processo diário de decisão administrativa permite uma posição estratégica, capaz de ajudar em um controle mais efetivo da fraude e corrupção (SAHARA, 2019).

Dentro do processo de formação da política pública e a partir de sua formulação, exige-se o conhecimento dos atores sociais envolvidos e um saudável relacionamento entre agentes envolvidos. Porém, além desses elementos, é preciso que a referida política também atenda o requisito da conformidade legal e constitucional, daí a importância da atuação preventiva de juridicidade, que, por fim, vai contribuir, decisivamente, para segurança e eficiência da política pública implementada (MACEDO, 2009).

Paiva (2015) não nega o papel da AGU na colaboração interna do controle da própria burocracia, da mesma maneira que Macedo (2008) defende a AGU como carreira típica de Estado. Isso, no entanto, não implicaria em uma atuação necessariamente autônoma e sem constrangimentos políticos na condução da pauta da organização.

Apesar das múltiplas visões sobre o ideal nível de autonomia para a AGU, não resta dúvida da importância do seu papel como instituição de controle interno, portadora de privilegiada posição na Administração Pública para desempenhar essa função. Assim, a AGU pode atuar no controle interno, complementando o controle interno contábil e o controle interno administrativo com o controle interno de juridicidade.

3 ADVOCACIA PÚBLICA E O CONTROLE DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Constituição Federal de 1988, ao tratar dos princípios que regem a administração pública, trouxe uma importante inovação referente ao princípio da moralidade administrativa (DI PIETRO, 2019); moralidade esta que vai se agregar à necessária legalidade que se espera dos atos administrativos. A probidade administrativa é uma espécie da moralidade, sendo uma espécie qualificada de moralidade administrativa, cujo desvio é punido mais rigorosamente, inclusive por meio de suspensão de direitos políticos (SILVA, 2009; FORTINI; SHERMAM, 2017; WERNER, 2019). Consagrada a importância deste valor em forma normatizada de princípio, passa-se a entender a necessidade de garantir o mesmo nos vários mecanismos de controle da administração pública.

A Advocacia Pública, como função constitucional autônoma e integrante de um sistema de controle recíproco dentro da estrutura de funções estatais modernas, exerce a função de controle do desvirtuamento da probidade: a improbidade administrativa. Trata-se do exercício de um poder de fiscalização (*integrity branch*), nos termos da classificação de funções de Estado de Bruce Ackerman, destinado a defender a probidade (MACEDO, 2009). Assim, o combate à improbidade também integra a atividade de controle da juridicidade e viabilização de políticas públicas priorizadas em programa político democraticamente eleito (MUNAKATA, 2019).

A atuação eficaz de garantia da probidade é uma maneira concreta de combate à corrupção, em virtude da relação próxima entre improbidade administrativa e corrupção pública, principalmente a corrupção sistêmica, sendo esta repleta de práticas de desvios históricos do sistema político-administrativo, como clientelismo, patronagem, particularismo e assistencialismo, que subvertem a supremacia do interesse público (WERNER, 2019).

Tanto nas atividades preventivas (assessoramento e consultoria jurídica) como nas postulatórias (representação em juízo), deve-se buscar a guarda da probidade administrativa. Na primeira, as ilegalidades são evitadas, bem como corrigidas. Na segunda, ocorre a representação em juízo das pessoas jurídicas públicas vitimadas por atos de improbidade (MACEDO, 2008). A defesa do patrimônio público é função típica da AGU. Na estratégia preventiva de controle dos atos administrativos, atos administrativos são verificados, inspecionados e revisados, como decorrência direta do princípio da autotutela, sempre orientando o gestor sobre as alternativas dentro da esfera de juridicidade, evitando, desta maneira, a ocorrência de atos de improbidade administrativa. Na repressiva, busca

ressarcimento de danos e reponsabilidade de agentes públicos e privados em juízo por prática de improbidade administrativa (SAHARA, 2019).

No exercício da atuação repressiva deverá a AGU promover ações civis públicas por improbidade administrativa contra os envolvidos em malversação de verbas públicas. Detectados desvios, deve-se buscar a devida responsabilização, independentemente de ser o agente privado ou público, estando ou não, este último, no exercício de suas funções. As apurações administrativas disciplinares exercem papel fundamental para o acionamento da esfera da improbidade administrativa, mas não são pré-requisito para exercício da mesma, que inclusive pode se fazer valer de provimentos de natureza cautelar, se a situação exigir. Pela Lei n. 8.429/92, o ente público lesado tem a legitimidade ativa para ação civil pública por ato de improbidade administrativa, inclusive para requerer provimentos cautelares ou antecipatórios de prova (SAHARA, 2019). No âmbito das entidades de personalidade pública da União, a capacidade postulatória é deferida aos membros da AGU, são os ocupantes deste cargo público que estão legalmente habilitados para o exercício dessa legitimidade, enquanto órgãos que detém a competência funcional para tanto, nos termos delimitados pela organização do estado prevista na constituição. São eles o próprio ente em juízo, apresentando a Fazenda Pública perante o Poder Judiciário (CUNHA, 2016; SAHARA, 2019).

Tal atividade de controle repressivo pode ensejar a responsabilização de agentes públicos por improbidade administrativa, em atividade e com poder de influência sobre altos escalões políticos da Administração. Assim, o risco de tentativas de represálias ou sabotagem dessa atividade da AGU não pode ser ignorado. Portanto, sucateamento estrutural, carga processual excessiva, garantias e prerrogativas funcionais aquém das necessárias precisam ser entendidas como ameaças a atividade de controle da improbidade administrativa. É preciso reconhecer fragilidades no sistema jurídico da AGU e o impacto positivo que princípios já garantidos a outras FEJ, como da unidade, indivisibilidade e privatividade de funções têm de mitigar significativamente esses riscos. O incremento dessa atividade de defesa da probidade vai naturalmente estressar essas tensões entre o político e o burocrático, devendo demandar uma atenção especial para que a institucionalidade não seja subvertida e o controle prejudicado (KIRSCH, 2009).

Também na esfera preventiva, a Advocacia Pública precisa ser robustecida com prerrogativas e estruturas que possibilitem a ampliação da interação no processo de desenvolvimento das políticas públicas, desde a fase de concepção, realizando análise de conformação das políticas públicas, reparando erros que podem gerar danos e desvios, evitando a formação de conflitos. Esse maior protagonismo, em perspectiva cooperativa e não

meramente fiscalizadora, permite uma atividade preventiva robustecida e mais eficaz, de quem conhece a realidade administrativa. Tal atuação acaba em sintonia com os novos dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) (Decreto-Lei n. 4.657/1942), pois os órgãos de controle terão que considerar os obstáculos, dificuldades gerenciais e consequências práticas e administrativas de suas decisões de controle sobre a administração pública (SILVA, 2019).

A AGU tem a missão de harmonizar orientação e viabilização das políticas públicas constantes no programa que o governo eleito democraticamente pretende implantar, limitando-as pela atividade de controle de juridicidade. A pauta política do governo eleito é, portanto, limitada pelos princípios constitucionais e pelo regime legal imposto a determinada política pública (PAIVA, 2015). Assim, o órgão jurídico deve buscar uma solução jurídica dentro dos limites de juridicidade para determinada política pública, fazendo as correções necessárias para que a mesma possa ser juridicamente viável. Logo, a AGU tem uma função estabilizadora do programa político. Os diferentes programas de governo, com suas diferentes visões do papel econômico do estado, que se sucedem nos processos eleitorais periódicos, serão viabilizados conforme a ordem econômica constitucional permite (MUNAKATA, 2019). Resta claro, que a legitimação democrática dos representantes do povo não é um mandato sem limites para os mesmos implementarem seu programa político. Devendo estar cientes de que a Advocacia Pública que os assessora, também é responsável pelo controle da improbidade administrativa, em uma posição estratégica no processo de formação das políticas públicas (COSTA, 2019).

Werner (2019, p. 253) resume bem o desafio da Advocacia Pública na defesa da probidade e na compreensão do fenômeno da corrupção que frequentemente tem relação direta com a primeira:

Criar mecanismos de acompanhamento e controle dos contratos, convênios e de outras tantas figuras jurídicas, visando a evitar a formação de cartéis, não permitindo que grupos econômicos e políticos rejam a formação da relação com a Administração. A evolução do conceito de corrupção impõe o desafio de analisa-la como um fenômeno que necessita de inovação nos mecanismos de escolhas e análise dos riscos operacionais das organizações criminosas, com efetivo controle da ação do mercado. [...]. Nesse contexto, a Advocacia Pública torna-se essencial para previamente zelar pelo respeito ao interesse público, de forma institucional e não político-partidária; com respeito ao âmbito do poder discricionário e democrático; com zelo ao binômio economicidade e qualidade dos serviços e bens; apta a dar um passo além ao compreender o ciclo da políticas e agir de forma ética, no sentido da ética da responsabilidade, ao ajudar a construir um Estado efetivamente republicano, transparente, igualitário, regido pelo princípio da legalidade, material e formalmente.

Importante passar a analisar o regime jurídico do ilícito da improbidade administrativa, o bem jurídico protegido que é atacado pela mesma, o sistema de responsabilização e especialmente a maneira como as várias instituições que atuam no controle da improbidade administrativa atuam e se relacionam, tentando reconhecer como as peculiaridades podem gerar estratégias diferentes de combate, mas também uma diversidade enriquecedora do controle.

3.1 Improbidade administrativa, direito fundamental à probidade administrativa e sistema de responsabilização

O combate à improbidade administrativa é previsto nas cartas constitucionais brasileiras, desde a primeira, mesmo que com nomenclatura diversa. De maneira sucinta pode-se destacar alguns pontos. A Constituição de 1824, em seu art. 157, previa uma ação popular, de legitimidade de qualquer cidadão, contra aquele que aceitasse suborno ou peita, como também praticasse peculato ou concussão. O imperador era imune a tal responsabilização (art. 99) e seus ministros poderiam responder por atos de peita, suborno, concussão, dissipação de bens públicos e abuso de poder (art. 38, 47 e 133, II). Na constituição de 1891 os atos de improbidade passam a ser previstos como crime de responsabilidade do presidente da república (art. 54). Na constituição de 1934 (art. 57, f), e nas seguintes, o crime de responsabilidade do presidente por improbidade administrativa permaneceu previsto. Na mesma constituição, foi prevista a legitimidade de todo cidadão para pleitear a nulidade ou anulação de atos lesivos ao patrimônio público (art. 113). Já a constituição de 1946, foi marcada pelo pioneirismo de sancionar o ato de improbidade decorrente de enriquecimento ilícito com o sequestro e perda de bens (art. 141, § 31). A Constituição de 1967, no seu art. 150, § 11, previa a pena de perdimento de bens no caso de danos causados ao erário ou por enriquecimento ilícito. O ato institucional n. 5, de 1968 previu sanção administrativa de confisco, aplicável pelo presidente, contra agente público que se enriquecesse ilicitamente. A constituição de 1969 foi a primeira a prever a suspensão de direitos políticos para agentes corruptos, em seu art. 154 (BONELLI, 2018; SIMÃO, 2019; SOUZA, 2019).

Dentre a legislação infraconstitucional sobre o tema da improbidade administrativa, pode-se destacar a Lei n. 3.164/57 (Lei Pitombo-Godói Ilha) que regulou dispositivo da Constituição de 1946 já citado. Nela o sequestro de bens do servidor público era por ação civil, independente da esfera criminal. A legitimidade era ampla, de qualquer

cidadão e do Ministério Público. Esta legislação criou o registro público obrigatório de bens privados dos agentes públicos federais, mediante prévia declaração dos mesmos, sob pena de demissão nos casos de falsidade na declaração. No ano seguinte, 1958, era editada a Lei n. 3.502/58 (Lei Bilac Pinto), que ao tratar do sequestro de bens decorrente de enriquecimento ilícito, definiu o significado do termo servidor público para seus fins (art. 1º, §§ 1º e 2º), definiu o enriquecimento ilícito (art. 2º), exigiu a qualidade de servidor público do beneficiário do enriquecimento ilícito (parágrafo único, art. 2º), a legitimação dos entes públicos lesados para pleitear o sequestro de bens e a apuração do ilícito por inquérito policial e/ou processo administrativo (SIMÃO, 2019).

No final da década de 1980 e começo da década de 1990, o Brasil viveu o fim do regime militar e um processo constituinte. A sociedade ansiava por medidas que efetivassem o princípio da moralidade da Constituição de 1988, no âmbito da administração pública. Uma nova estrutura institucional foi criada e se esperava que a mesma enfrentasse adequadamente o fenômeno da corrupção na república. Em 1989, foi eleito presidente Fernando Collor de Mello, com campanha de forte apelo de combate à corrupção, tendo se autodenominado o caçador de marajás. Por meio da Mensagem do Executivo n. 406/1991, foi encaminhado para Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei (PL), com treze artigos, que recebeu o n. 1.446/1991. Sendo designado relator o Deputado Nilson Gibson. O PL recebeu cerca de 302 emendas na Câmara, havendo um aumento significativo do rol de atos tipificados como improbidade administrativa. No segundo semestre de 1992, após intensa mobilização popular, o presidente Collor sofrera processo de *impeachment* por corrupção no Congresso Nacional e acabou renunciando ao cargo (ALBUQUERQUE, 2018; BONELLI, 2018; FORTINI; SHERMAM, 2018; SOUZA, 2019). Neste cenário de turbulência política, foi editada a Lei n. 8.429/1992 (LIA), que regulamentou a previsão constitucional do art. 37, § 4º, da CF/88, dispondo “[...] sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública” (BRASIL, 1988, *online*).

Também é possível encontrar referências constitucionais sobre a defesa da probidade administrativa na Constituição Federal de 1988, quando trata dos direitos políticos no início do § 9º do art. 14: “Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato” (BRASIL, 1988, *online*), e no inciso V do art. 15: “É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: [...] improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º” (BRASIL, 1988, *online*). Como

também ao tratar da responsabilidade do presidente da República, no inciso V do art. 85: “São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: [...] a probidade na administração” (BRASIL, 1988, *online*). Prevendo assim a improbidade administrativa como uma das hipóteses de crime de responsabilidade capazes de deflagrar o processo de *impeachment*.

Escândalos de corrupção funcionam como propulsores de reformas legislativas, nem sempre concretizadas da melhor legislação possível, podendo até acarretar piora do quadro normativo. De qualquer maneira, não se pode ignorar essa repercussão sócio-política na produção normativa sobre o tema, seja no Brasil, como no exterior (OSPINA GARZÓN, 2016).

Nos anos que se seguiram a LIA foram publicadas e ratificadas importantes convenções internacionais de combate à corrupção, com destaque para a: a) Gestada no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE, 1997), Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos em Transações Comerciais Internacionais, promulgada pelo Decreto n. 3.678/2000; b) No âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA, 1996), Convenção Interamericana Contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto n. 4.410/2002; c) Na esfera da Organização das Nações Unidas (ONU), Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, internalizada no Brasil pelo Decreto n. 5.687/2006, criando um cenário normativo internacional favorável ao aprimoramento de normas internas do Brasil e trazendo obrigações de internalização de ferramentas modernas e internacionalmente estruturadas em rede para serem normatizadas e aplicadas no País (BONELLI, 2018; SOUZA, 2019).

Improbidade administrativa mantém uma relação muito próxima com o fenômeno da corrupção pública, o elemento da desonestidade é presente tanto em atos de improbidade administrativa como em atos de corrupção. Em estudo econômico realizado, em 2010, pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a equipe técnica apresentou o “Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate”, concluindo que o custo médio da corrupção no Brasil é estimado entre 1,38% a 2,3% do Produto Interno Bruto (PIB) (FIESP, 2010). Utilizando o PIB calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2018, R\$ 6,8 trilhões, tem-se uma variação entre R\$ 93,84 bilhões e R\$ 156,4 bilhões de prejuízo por corrupção no país, o que auxilia em entender o impacto econômico que o controle da improbidade administrativa pode gerar na economia nacional (IBGE, 2019).

A Probidade Administrativa deve ser incluída dentro de uma demanda social por uma cultura de integridade, diretamente relacionada aos princípios básicos de convivência em

sociedade, sintetizado desde o Direito Romano na fórmula de Ulpiano de “[...] viver honestamente, não lesar ninguém e dar a cada um o que é seu” (SANTOS JR; PETIAN, 2018, p. 183).

Fazio Júnior (2016, p. 134) descreve a noção-síntese de probidade administrativa como: “[...] dever-ser administrativo resultante da conjunção coordenada dos princípios constitucionais da administração pública. Essa interação principiológica produz a estrutura deontológica, jurídica e axiológica que dá sustentação à probidade administrativa”. É a inobservância desse dever-ser que define a improbidade administrativa. É exatamente esse o conceito negativo que é utilizado no cotidiano das atividades de controle. O ímprobo é o desonesto, o imoral.

Silva (2009) define probidade administrativa como forma de moralidade administrativa qualificada constitucionalmente, pela punição rigorosa da suspensão dos direitos políticos e, especialmente, pela ocorrência de dano ao erário e enriquecimento ilícito. Fazio Júnior (2016) critica tal conceito, pois não alcança todo o espectro das hipóteses legais da improbidade administrativa e também estabelece exigência de concomitância entre duas hipóteses legais, que o regime não exige. Improbidade Administrativa é imoralidade qualificada que importa: a) enriquecimento ilícito do agente público, com ou sem dano ao erário; b) dano ao erário, com ou sem enriquecimento ilícito de terceiro ou c) inobservância aos princípios da administração pública, sem enriquecimento ilícito do agente público ou lesão ao erário. São assim três grandes hipóteses de improbidade administrativa independentes e instituídas pelo legislador infraconstitucional em atendimento ao comando aberto dado pelo constituinte. Bastando a presença de uma delas para caracterizar, sem requisito da presença simultânea, como leva a crer o conceito de Silva (2009). A redação dos *caputs* dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei n. 8.429/92 é a fonte desse conceito legal:

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 [...]

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 [...]

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. (BRASIL, 1992, *online*).

Entre as três macro hipóteses legais não há conflito normativo, pois na sua aplicação há um critério de tipificação por complementaridade. Critério de absorção orientado

pelo grau de relevância das sanções e pela presença ou não do elemento específico da hipótese. As hipóteses dos arts. 9º e 10 coexistem com o art. 11. Existindo enriquecimento ilícito, tem-se a aplicação do art. 9º. Não ocorrendo enriquecimento ilícito, mas existindo dano ao erário, tipifica-se no art. 10. Ausentes os elementos específicos anteriores, analisa-se a tipificação pelo art. 11. Por isso, o último caso é chamado de ato de improbidade administrativa em sentido estrito ou puro, pois não depende da ocorrência de um efeito específico, mas realiza uma função regulatória de tutelar apenas a probidade administrativa. Assim, não há tipificação simultânea do mesmo fato em mais de uma hipótese (FAZZIO JÚNIOR, 2016).

Ao relacionar o princípio jurídico da moralidade e a LIA, o professor Juarez Freitas (2011) pressupõe que a normatividade dos princípios justifica, em certa medida, a vinculação entre Moral e Direito, um posicionamento pela eficácia direta de um princípio axiológico dentro do ordenamento jurídico, tanto nas relações públicas como nas relações privadas. Afastando posições positivistas radicais, sem esquecer que essa vinculação Direito e Moral não representa uma confusão entre esses sistemas normativos. Este zelo com a moralidade no âmbito do Direito acaba por corroborar a sustentação democrática do próprio Estado, reforçando sua legitimidade, mesmo que isso gere ambivalência no Direito. Decerto, o princípio da moralidade corrobora a superação do dever de mera legalidade da administração, que passa a ter um dever de juridicidade, ou seja, um dever de agir conforme o ordenamento jurídico multinormas. É exatamente o art. 11 da LIA, ao trazer hipótese por descumprimento de princípios, mesmo sem enriquecimento ilícito ou dano material ao erário, um exemplo direto desta mudança de paradigma normativo, onde o legalismo das relações públicas é superado pelo comprometimento legítimo com a juridicidade. Há grave lesividade à moral positivada nessa macro hipótese de improbidade administrativa. Por fim, o professor define o princípio da probidade administrativa como: “[...] proibição de atos inequivocamente desonestos ou desleais para com o Poder Público, praticados por agentes seus ou terceiros, concretizado por tipificações e mecanismos sancionatórios inscritos na Lei n.º 8.429/92” (FREITAS, 2011, p. 116).

Justen Filho (2014, p. 1083) corrobora o peso do regime da LIA na construção doutrinária do conceito de improbidade: “[...] ação ou omissão violadora do dever constitucional de moralidade no exercício da função pública que acarreta a imposição de sanções civis, administrativas e penais, de modo cumulativo ou não, tal como definido em lei”. Entendendo improbidade como conceito jurídico indeterminado previsto na Constituição e dependente de norma infraconstitucional tipificadora da conduta ímproba.

Dessa maneira, o legislador ao trazer o descumprimento da esfera dos princípios para a caracterização da improbidade, amplia a defesa da probidade de um campo de mera legalidade, para um campo de juridicidade. Preservar só a legalidade não basta, é preciso a defesa de todo o ordenamento jurídico. Assim, não se pode ignorar uma influência pós-positivista e uma aproximação com a moral, mesmo que reconhecendo que se está na seara de uma moralidade administrativa (NEVES; OLIVEIRA, 2016). Reconhecida a atuação na esfera da juridicidade, quando se fala de defesa da probidade, percebe-se a sintonia com o desempenho da função de controle da juridicidade que deve ser feito pela Advocacia Pública, seja na estratégia preventiva ou repressiva.

Não se ignora a existência de tipos especiais de improbidade administrativa além das disposições dos arts. 9º, 10 e 11 da LIA, mas nesses casos, tais dispositivos podem ser enquadrados dentro dessas três macro hipóteses. É o caso do art. 10-A da própria LIA: “[...] ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o *caput* e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003”. O referido dispositivo tributário proíbe que o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS) seja objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima estabelecida de 2%. Nesse caso, tal tipo de improbidade pode ser perfeitamente enquadrado da hipótese de improbidade administrativa por danos ao erário, nos termos do *caput* do art. 10 da LIA, haja vista a natureza de renúncia fiscal. Tanto o é que o Projeto de Lei n. 10.887/2018, que atualmente tramita em comissão especial da Câmara dos Deputados, transforma a disposição do art. 10-A em um novo inciso do art. 10 da LIA.

Complementando a linha de definições supracitadas, Osório (2017, p. 94) propõe um conceito analítico de improbidade administrativa como soma dos seguintes elementos:

- (a) Categoria ético-normativa ligada à ideia de honra institucional, no marco de uma moralidade institucional republicana, que abarca patologias e transgressões normativas consubstanciadas em graves desonestidades e ineficiências funcionais dos agentes públicos, nas flutuações pertinentes à proporcionalidade enquanto postulado normativo e exposto ao processo hermenêutico institucionalizado num marco de razoabilidade, sempre dependendo, no universo jurídico, das previsões normativas específicas;
- (b) Espécie de má-gestão pública, em que podem existir múltiplas categorias, revestindo-se das notas de desonestidade ou ineficiências graves, passível de cometimento por ações ou omissões, dolosas ou culposas, de parte de agentes públicos no exercício de suas funções, ou em razão delas, com ou sem a participação de particulares;
- (c) Exige vulneração de regras legais e princípios (ou princípios e regras) constitucionais que presidem as funções públicas, com grave agressão a direitos fundamentais e a normas de cultura administrativa vigentes;
- (d) Perfectibiliza-se a partir de normas sancionadoras em branco, que se integram e

complementam por outras normas, e não pela simples violação a princípios e muito menos pela direta incidência da Lei 8.429/1992.

Tanto a atuação na esfera da juridicidade como a necessidade de uma conjugação de dispositivos normativos além da LIA são característicos dessa linha de conceito da improbidade administrativa. Linha esta que é adotada para presente pesquisa.

A tutela da probidade administrativa é um exemplo de sistema sancionador dentro do Direito Administrativo, que se processualiza na esfera judicial e administrativa. Portanto, não apenas aplicável por autoridades administrativas, como as aplicadas na esfera disciplinar. Determinadas sanções dependem da aplicação por decisão de autoridade judicial, como é o caso daquelas previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/92. Assim, tais sanções legais mesmo que de natureza jurídica administrativa são aplicadas por autoridades judiciais. O importante é que as sanções de direito administrativo sancionador da improbidade, sejam precedidas de processo com todas as garantias do devido processo legal, como preceitua o art. 5º, LV, da CF/88, em ambas as esferas: administrativa e judicial (OSÓRIO, 2017). Outro exemplo similar, é o da Lei n. 12.846/13, onde há previsão de responsabilização administrativa (capítulos III e IV) e responsabilização judicial (capítulo VI), sendo que algumas das sanções só podem ser objeto da última esfera de responsabilização (art. 19).

O posicionamento contrário ao reconhecimento da natureza administrativa sancionatória da improbidade administrativa, defende o caráter jurisdicional da mesma. Interpretando o art. 37, § 4º, da CF/88, a partir da previsão de autonomia da tutela da probidade em relação à jurisdição penal, reconhece-se a necessidade de aplicação das graves sanções por meio de jurisdição civil, excluindo assim a natureza meramente administrativa da responsabilização. Assim, a titularidade das sanções pelo Poder Judiciário seria um mandamento supralegal de obrigatória jurisdicionalização decorrente do art. 37, § 4º (OLIVEIRA, 2019a). A natureza civil das sanções também é reconhecida pela Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), como se pode ver no julgamento do *Habeas Corpus* n. 50.545/AL, 5ª T., rel. ministro Gilson Dipp, julgado em 15/08/2006, DJ 04/09/2006 e no do Recurso Especial n. 161.322/PE, relator ministro Franciulli Neto, DJ 16/09/2002.

Há também uma terceira via, que por sua vez reconhece uma natureza complexa para a improbidade administrativa. Conjugando princípios e regras de direito civil, administrativo, penal e constitucional. Assim, a natureza jurídica das sanções passaria por esses ramos do Direito. Teriam natureza civil, aquelas destinadas a reparar as perdas decorrentes dos atos de improbidade. As de natureza administrativa estariam voltadas para desincentivar as condutas indesejáveis no âmbito funcional da administração pública, como a

perda de cargo e a de multa, sendo a última, mesmo que pecuniária, sem objetivo reparatório. As de natureza penal têm por objetivo proteger a coletividade, prevenindo e reeducando, como por exemplo a suspensão de direito políticos. Essa integração de institutos de naturezas diversas caracterizaria a tutela da probidade como um sistema administrativo-penal-civil, onde incidiriam pressupostos e princípios destes ramos e demandar a intervenção obrigatória do Poder Judiciário (JUSTEN FILHO, 2014).

Fazio Júnior (2016), ao tratar da natureza dos ilícitos de improbidade, afasta peremptoriamente qualquer associação de natureza penal aos atos de improbidade administrativa, por interpretação da disposição do já referenciado art. 37, § 4º, da CF/88: “[...] 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**” (BRASIL, 1988, *online*, grifo nosso). Assim, fatos tipificados como improbidade, podem se enquadrar em tipos penais, mas as respectivas sanções penais não serão aplicadas no sistema sancionador da improbidade administrativa. Sobraria, portanto, o reconhecimento da natureza não penal do sancionamento da improbidade administrativa e de que a natureza civil não seria pura. Estariam presentes consequências políticas, administrativas e civis. Exemplificadas respectivamente nas sanções de: suspensão de direitos políticos, perda do cargo público e ressarcimento do dano ao erário. A pluriofensividade dos atos de improbidade administrativa justificaria essa natureza plúrima de ilícito civil e político-administrativo, na medida em que atinge diferentes tipos de pessoas e em vários ramos sociais.

Para os fins dessa pesquisa, este último referencial teórico revela aplicação mais adequada para fundamentar a atuação da AGU na defesa da probidade, pois reconhece a conjugação de penas de matizes diferentes, respeitando interpretação razoável do regime constitucional. Conjugando de que a reserva da aplicação da sanção pela esfera judicial, não afasta a natureza administrativa de sanções, como a perda do cargo público.

A LIA tem um conceito amplo de agente público, similar ao encontrado em outras esferas de responsabilização, como a penal prevista no art. 327 do Código Penal brasileiro. Sendo a participação do agente público, elemento essencial para a caracterização da improbidade administrativa. O art. 2º da LIA prescreve:

Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior. (BRASIL, 1992, *online*).

As entidades referidas no artigo compreendem a Administração Direta e Indireta e também qualquer entidade que receba da Administração: subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício. Ademais, o regime da LIA abrange a responsabilização de todo aquele que induza, concorra ou se beneficie da prática do ato de improbidade administrativa, independente se pessoa física ou jurídica (arts. 1º e 3º da LIA).

A LIA atua predominantemente em estratégias de cunho sancionatório e reparatório ao ato de improbidade administrativa, bem como em disposições de índole material (arts. 9º ao 11), de índole procedimental (arts. 14 a 18) e de caráter instrumental (art. 13, que traz a previsão da declaração de bens prévia para a posse e o exercício de agentes públicos).

Desde a publicação da Lei n. 8.429/1992, há uma gradativa expansão do domínio punitivo da improbidade administrativa no País. A efetiva utilização da legitimidade ativa da ACPIA vem consolidando o sistema de responsabilização, tanto pelo Ministério Público como, mais recentemente, pela Advocacia Pública dos entes vitimados. O regime da LIA, além de alterações da própria lei com a inclusão de novos tipos (art. 10-A da LIA), está integrado em um sistema que sofre expansão normativa gradativa por legislações afins. Desde a citação expressa em outros dispositivos, como o art. 73 da Lei Complementar n. 101/2000 (Responsabilidade Fiscal) e art. 29, § 2º, da Lei n. 13.303/2016. Como também, a previsão de tipos especiais de improbidade administrativa em leis esparsas, como o art. 30 da Lei n. 11.107/2005 (Lei Geral de Telecomunicações). Além da previsão de um conjunto de atos de improbidade administrativa por ofensa direta a legislações representativas de importantes temáticas, como o art. 52 da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Há também os casos em que condutas específicas, são enquadradas nos tipos da LIA, em interpretação autêntica da legislação especial, ou seja, um ato de improbidade administrativa por extensão, como é o caso do art. 12 da Lei n. 12.813/2013 (Lei de Conflito de Interesses) (OLIVEIRA, 2019a; SOUZA; PERES FILHO, 2019).

A Lei n. 12.846/2013, denominada de Lei Anticorrupção ou de Probidade Empresarial, que trata da responsabilização administrativa e judicial de pessoas jurídicas por atos corruptivos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, em seu art. 5º, amplia, ainda mais, o sistema de responsabilização por improbidade, agora especificamente para as pessoas jurídicas, trazendo um regime de responsabilidade objetiva e não exigindo a presença obrigatória do agente público no ato corruptivo.

É interessante relembrar o quadro sócio-político do Brasil a época da finalização do processo legislativo da Lei Anticorrupção e de sua regulamentação pelo Decreto n.

8.420/2015. O Brasil, em 2013, vivia um ano repleto de protestos populares com manifestações em todo o país, alavancados inicialmente por contrariedade a política de aumento de tarifas do transporte público em várias capitais dos estados da federação. No entanto, a própria legitimidade da democracia representativa foi objeto das manifestações que buscavam maior compromisso político dos representantes eleitos, com seus representados, agregando posteriormente também a causa do combate à corrupção dentre as novas pautas, como a qualidade dos serviços públicos em geral, reforma política e etc. As manifestações ficaram conhecidas como Jornadas de Junho. No ano seguinte, em 2014, surge a operação Lava-Jato e um grande esquema de corrupção sistêmico passa a ser um novo fato político que acaba por gerar uma crise política que desembocará em 2016 no *impeachment* da presidente Dilma Vana Rousseff (SINGER, 2013; PINTO, 2017; BONELLI, 2018; SANTOS; CUNHA, 2018). Cenário que guarda similitude com a época de aprovação da LIA, mesmo ano do *impeachment* do presidente Fernando Collor de Melo.

Este cenário político e a influência dos tratados internacionais internalizados ordenamento brasileiro na primeira metade da década de 2000, trouxeram dentre seus compromissos, pontos chaves da atual lei anticorrupção. São exemplos disso: a adoção de um sistema de responsabilização das pessoas jurídicas por atos de corrupção, inclusive aqueles praticados contra a administração pública estrangeira. Um sistema sancionatório mais moderno, com ferramentas de solução de litígios como o acordo de leniência e com um papel preventivo de fomento de práticas de integridade, provocou uma reorganização dos sistemas de responsabilidade que tratam do fenômeno da corrupção. A nova legislação vai acabar repercutindo na aplicação da LIA, inclusive no que se refere à abrangência do programa de leniência anticorrupção sob o regime da mesma.

A tutela da probidade administrativa tem uma relação de ferramenta de garantia do direito fundamental à boa administração. Segundo Freitas (2014), esse direito fundamental é um conjunto de princípios e regras presentes no ordenamento pátrio, que provoca a necessidade de um controle da atividade administrativa, especialmente sobre a atuação discricionária, exigindo a qualificação das escolhas administrativas sob aspectos de consistência e coerência, e devendo as decisões estarem fundamentadas em evidências e priorizadas conforme o programa constitucional da Carta Magna. Freitas (2014, p. 168), o conceitua como:

[...] direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.

Dentre os direitos que formam esta síntese do direito fundamental à boa administração encontram-se: a) direito à administração pública transparente; b) direito à administração pública sustentável; c) direito à administração pública dialógica; d) direito à administração pública imparcial e desviesada; e) direito à administração pública respeitadora da legalidade temperada; f) direito à administração pública preventiva, precavida e eficaz; e g) direito à administração pública proba. Esse último relacionado à vedação de condutas éticas não universalizáveis, sem implicar em moralismos, reconhecendo a vinculação entre direito e moral, sem confundi-los, reconhecendo, assim, o princípio da probidade administrativa no ordenamento pátrio no mais alto rol de importância, dentre os direitos fundamentais (FREITAS, 2014).

O controle da improbidade e o afastamento do mal gestor são passos para concretização do princípio da moralidade, e estão entre os passos iniciais para alcançar uma administração transparente, eficaz e efetiva na concretização dos princípios constitucionais, especialmente aqueles que formam o plexo sintetizado no direito fundamental à boa administração pública (FREITAS, 2013).

Percebe-se a tutela da probidade administrativa como uma garantia constitucional. Combater atos lesivos à Administração é, em uma última análise, preservar políticas públicas previstas no programa constitucional de 1988, voltadas para a realização efetiva dos direitos fundamentais previstos na Constituição (GIACOIA; ALMEIDA, 2018).

Essa relação entre moralidade administrativa e boa administração é objeto de destaque por Moreira Neto (2014, p. 168): “[...] enquanto a moral comum é orientada por uma distinção puramente ética, entre o bem e o mal, distintamente, a moral administrativa é orientada por uma diferença prática entre a boa e a má administração”. O que reforça o peso e a essencialidade da probidade como primeira pauta no processo de concretização do direito fundamental a uma boa administração.

A defesa da probidade, na medida em que ataca o fenômeno da corrupção evita que a mesma faça mais vítimas, até fatais, ou proporciona a devida responsabilização repressiva. Rose-Ackerman e Palikfa (2016) elencam episódios em vários países, onde a corrupção custou vidas humanas: a) Coreia em 1995, desabamento de prédio construído com concreto de baixa qualidade que não foi objeto de fiscalização devido ao pagamento de suborno aos fiscais; b) Terremoto da Turquia em 1998, agravamento das mortes devidos as falhas de construções de prédios públicos que teriam sido omitidas por corrupção de agentes públicos; c) Bangladesh em 2013, desabamento de fábrica de vestuário que vitimou 1.127 pessoas, onde foram detectadas falhas de construção, omitidas mediante suborno do dono do

prédio em favor do prefeito e d) Terremoto na China em 2008, quando 5.335 crianças morreram, devido o colapso das edificações das escolas públicas, enquanto os prédios vizinhos permaneceram intactos. A esses casos internacionais, pode-se somar o prejuízo intergeracional que a corrupção em políticas públicas essenciais pode causar, como no caso do escândalo do transporte escolar no Piauí, apurado na operação Topique, deflagrada em 2018 e que as irregularidades provocaram falhas na prestação do serviço e por consequência a constatação do aumento da evasão escolar em 2019 (PITV 1ª EDIÇÃO, 2019). O fato é que a corrupção é capaz de matar, de maneira paulatina e progressiva, ampliando a pobreza que deixa de ser combatida por políticas públicas eivadas de desvios ou mesmo instantânea, em desastres evitáveis por efetiva fiscalização. A população vulnerável depende ainda mais da integridade das autoridades públicas na gestão pública (PAULA, 2018).

Partindo da dignidade da pessoa humana, enquanto princípio fundamental da República, para se alcançar o objetivo de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais, conforme estabelecido na CF/88, é possível concluir que a corrupção viola direitos humanos, pois recursos desviados deixam de irrigar políticas públicas essenciais para atender essas demandas (HIROSE, 2019). A corrupção ao dilapidar a coisa pública, ofende a própria liberdade, pois priva a camada mais pobre da sociedade das políticas públicas que podem preservar a vida e a chance de emancipação social (PAULA, 2018). É o pobre a primeira e maior vítima da improbidade administrativa.

O sistema de responsabilização por improbidade, ao garantir a probidade, defende direito fundamental social. A probidade enquanto bem jurídico protegido neste caso é tão importante para o Estado democrático de direito que a constituição de 1988 criou um sistema autônomo de responsabilização por ato de improbidade, devendo ser harmônico com os outros sistemas existentes e incidentes sobre os mesmos fatos (ALBUQUERQUE, 2018).

Ademais, o princípio da probidade administrativa dentro do conjunto que forma o direito fundamental à boa administração vai ajudar na geração de um ambiente institucional seguro para o mercado produtivo, com a redução de entraves oriundos da corrupção. Estes somados a redução de entraves do burocratismo e da quebra reiterada de confiança. Gerando um enraizamento dos princípios da boa governança para a realização sinérgica das políticas públicas sociais (FREITAS, 2014). É a boa governança que garante uma administração pública voltada para o bem comum, sendo a probidade elemento essencial da mesma (ALBUQUERQUE, 2018).

A probidade administrativa vista como valor constitucional a ser realizável, permite entender que as previsões constitucionais são o primeiro passo de um processo de

implementação que passará por programas educacionais, adoção de mecanismos preventivos e repressivos, de *hard law* e *soft law*, processuais e materiais, resultantes de inovações ou aperfeiçoamento legislativo, como também o amadurecimento institucional interno e da relação entre as instituições. O peso do princípio constitucional da probidade administrativa, visto como meta da própria República, deve ser do tamanho do potencial lesivo que a cultura da improbidade pode provocar à *res publica* (BERTONCINI, 2012).

Entendendo a Administração como complexo orgânico que se realiza na atividade material de seus serviços que acabam por incidir na disciplina das relações sociais, compreende-se que a improbidade é administrativa, mas não se resume a um problema interno da administração pública. Há um interesse difuso da sociedade na manutenção da regularidade administrativa, não sendo um assunto *interna corporis*. O potencial lesivo dos atos de improbidade administrativa sobre a ordem jurídica justifica essa ampliação de interessados em combatê-los. Reconhecer que a improbidade tende a uma recorrência epidêmica e capaz de gerar desconfiança generalizada, permite reconhecer como fatores de risco que devem passar por uma adequada gestão. Disso, decorre logicamente que entender a improbidade administrativa apenas como ilícito civil-administrativo é um reducionismo descabido. Logo, reconhecer a ofensa a interesses transindividuais (difusos e coletivos) na ocorrência da improbidade administrativa e a característica de ilícitos pluriofensivos, permite a adoção de estratégias mais adequadas ao seu controle, como a atuação estruturada em rede que será melhor detalhada adiante (FAZZIO JÚNIOR, 2016).

A própria análise da evolução histórica do tratamento dado a tutela da probidade nas constituições brasileiras, permite concluir que a constituição de 1988, se diferencia, na relevância ao tratamento conferido ao princípio da probidade administrativa, prevendo-o como dever daqueles que tratam com a coisa pública, mas sobretudo, em concretização direta da moralidade administrativa, como direito público subjetivo transindividual do povo brasileiro (MARTINS JÚNIOR, 2001; BERTONCINI, 2012).

No plano internacional também se consolidou a compreensão que a corrupção é capaz de corroer os pilares da democracia, impedindo o progresso e o desenvolvimento sócio econômico (BONELLI, 2018). Superando teorias como a estrutural-funcionalista, em que a corrupção é considerada um problema funcional e estrutural de determinada sociedade, sob o prisma de seu nível de desenvolvimento, mantendo o viés de comportamento de agentes públicos, que impulsionados por interesses privados, desviam-se das normas aceitas no respectivo corpo social (FILGUEIRAS, 2004).

A referida teoria chegou a atribuir uma função de ferramenta de desenvolvimento econômico e político para corrupção. Pois, a mesma poderia ensejar a superação da rigidez burocrática e destravar o crescimento econômico, superando normas tradicionais que se tornaram anacrônicas com a modernização da realidade, servindo como via de ascensão à cargos públicos adquiridos por novas elites, mediante suborno. A corrupção seria uma alternativa onde os agentes articulavam seus interesses em sociedades tradicionais marcadas por práticas políticas permeáveis a ela, como o nepotismo, a patronagem, o clientelismo e o fisiologismo. Assim, a corrupção poderia promover desenvolvimento, pois estabelecia laços entre burocratas e agentes privados (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011).

Nas últimas décadas, várias organizações internacionais, governamentais, não governamentais e intergovernamentais têm militado no combate à corrupção, seja editando normas internacionais, como estabelecendo parcerias para enfrentamento no compartilhamento de informações e extradição. Inclusive criando o Dia Internacional Contra a Corrupção: 09 de dezembro, data em que foi assinada a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, em 2003, na cidade de Mérida, no México. Bonelli (2018, p. 14) relaciona a improbidade e a corrupção no tratamento dado as três principais convenções já internalizadas pelo Brasil:

Em linhas gerais, embora sejam analisadas individualmente à continuação, essas convenções tratam da questão da improbidade sob o enfoque do combate à corrupção perpetrada por funcionários públicos estrangeiros no âmbito das Transações Comerciais Internacionais (OCDE), enquanto uma problemática que solapa a legitimidade das instituições públicas e atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, e atravanca o desenvolvimento dos povos, porquanto necessárias a assistência recíproca, a cooperação internacional (inclusive a extradição), a ação coordenada de Estados no intuito de prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no exercício das funções públicas (OEA), ou sob a abordagem também de serem criados códigos de conduta, ser promovida a transparência e fomentar a participação social (ONU).

Os compromissos assumidos nesses instrumentos internacionais amplia o dever-poder do Estado brasileiro em defender a probidade da administração não só enquanto direito coletivo dos cidadãos brasileiros, mas de todos os povos dos países subscritores, atuando em uma articulação internacional de combate às essas condutas ilícitas nefastas, assumindo papel de ator internacional, reconhecendo a transnacionalidade do problema e a necessidade de adoção de diferentes estratégias e mecanismos de combates, sejam preventivas, repressivas ou reparatórias (BERTONCINI, 2012; OSPINA GARZÓN, 2016).

Bertoncini (2012) acredita no surgimento de um direito subjetivo dos povos e nações, um direito fundamental à probidade administrativa, de dimensão transnacional. Com

base em Paulo Bonavides, Bertoncini afirma que tal direito estaria ligado a terceira e quarta dimensões de direitos fundamentais, os direitos de fraternidade e universalidade. Arrematando que todo o sistema normativo internacional deve impactar no modo de operar o próprio direito interno sobre a responsabilização por ato de improbidade administrativa, por motivo de tal instituto ser uma das leituras jurídicas do fenômeno da corrupção.

Ademais as convenções de combate à corrupção internalizadas têm, no mínimo, *status* de lei, podendo até serem consideradas supralegais, por aplicação do art. 5º, § 2º, da Constituição Federal: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (BRASIL, 1988, *online*). Desde que considerados como tratamento de direitos humanos, posicionamento ainda não dominante na doutrina pátria (SANTOS, 2012; RIBEIRO, 2017; BONELLI, 2018).

Tem-se, assim, com a consagração internacional da questão e a constatação de que a improbidade administrativa afeta diretamente a dignidade da pessoa humana, diante de uma conduta ilícita que ofende direitos humanos internacionalmente protegidos. Como uma administração pública improba se vale de meios corruptivos para privatizar a coisa pública que deveria ser usada para promover direitos humanos nos mais variados países pelo mundo, surge para o conjunto de estados, o dever de se articular prevenindo e sancionando tais práticas. Logo, a probidade é reconhecida como pressuposto para que o Estado possa promover efetivamente direitos humanos. A corrupção é um crime globalizado e se associa com outras modalidades de crime organizado internacional, como lavagem de dinheiro, tráfico de drogas e armas. Sendo a principal vítima o ser humano e não o governo. Daí se torna lógico falar em tutela internacional da probidade administrativa, pois a mesma compõe o rol de direitos humanos internacionais (RAMOS, 2002; OLIVEIRA, 2004; SANTOS, 2012; BONELLI, 2018).

A Convenção sobre Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais da OCDE, primeiro diploma internacional anticorrupção que trouxe a previsão de “sanção não penal” similar ao sistema de responsabilização por improbidade administrativa, previu, dentre outros pontos, que os estados se comprometeram a editar leis nacionais para responsabilizar atos contra a administração pública estrangeira e a de responsabilização de pessoas jurídicas, esta última também prevista no item 1 do art. 26 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, internalizada pelo Decreto n. 5.687/2006. Esses dois elementos foram incorporados na Lei n. 12.846/2013 – Lei Anticorrupção. A Lei n. 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação é o cumprimento do compromisso assumido pelo

Brasil no artigo 10 da Convenção da ONU. Assim como a Lei n. 12.813/2013 (Lei de Conflito de Interesses) em relação ao artigo 8º, item 5, da mesma convenção. Provas inconteste de que a efetiva política internacional repercute no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, inclusive para o aperfeiçoamento do ordenamento pátrio (RAMOS, 2002; RIBEIRO, 2017; BONELLI, 2018; SOUZA, 2019).

Os compromissos assumidos nas convenções internacionais também abrangem o dever do Estado de conferir às autoridades independência para evitar o desvio da sua função de combate à corrupção. Veja-se o artigo 6 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e o artigo 9 da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, internalizados, respectivamente, pelos decretos n. 5.687/2006 e 5.015/2004:

Artigo 6 - Órgão ou órgãos de prevenção à corrupção

1. Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, garantirá a existência de um ou mais órgãos, segundo procede, encarregados de prevenir a corrupção com medidas tais como:

a) A aplicação das políticas as quais se faz alusão no Artigo 5 da presente Convenção e, quando proceder, a supervisão e coordenação da prática dessas políticas;

b) O aumento e a difusão dos conhecimentos em matéria de prevenção da corrupção.

2. Cada Estado Parte outorgará ao órgão ou aos órgãos mencionados no parágrafo 1 do presente Artigo a independência necessária, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, para que possam desempenhar suas funções de maneira eficaz e sem nenhuma influência indevida. Devem proporcionar-lhes os recursos materiais e o pessoal especializado que sejam necessários, assim como a capacitação que tal pessoal possa requerer para o desempenho de suas funções. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003, p. 10).

Artigo 9 - Medidas contra a corrupção

1. Para além das medidas enunciadas no Artigo 8 da presente Convenção, cada Estado Parte, na medida em que seja procedente e conforme ao seu ordenamento jurídico, adotará medidas eficazes de ordem legislativa, administrativa ou outra para promover a integridade e prevenir, detectar e punir a corrupção dos agentes públicos.

2. Cada Estado Parte tomará medidas no sentido de se assegurar de que as suas autoridades atuam eficazmente em matéria de prevenção, detecção e repressão da corrupção de agentes públicos, inclusivamente conferindo a essas autoridades independência suficiente para impedir qualquer influência indevida sobre a sua atuação. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000, *online*).

Este dever assumido perante a comunidade internacional é plenamente aplicável à pauta de fortalecimento da Advocacia Pública, seja na sua atuação preventiva, seja na repressiva (WERNER, 2019).

A importância do bem jurídico protegido pela tutela da probidade administrativa para o Estado democrático de direito acabou por justificar a existência de um sistema particular de responsabilização por ato de improbidade administrativa, com regime sancionatório grave e próprio, com procedimentos específicos e autônomo a outros sistemas de responsabilização. A probidade é mais que um bem jurídico a ser protegido, passou a ser

um elemento fundamental e imprescindível para o novo estado brasileiro surgido com a redemocratização, um bem supraindividual e intergeracional. Os sistemas civis, penais e administrativos de repressão a atos de corrupção foram sendo aprimorados e agigantados, especialmente pelo arcabouço legal repressivo e o aumento das atribuições dos órgãos estatais, com algumas áreas de sobreposição (ALBUQUERQUE, 2018; SOUZA, 2019). Uma série de leis são ligadas por um esforço de coibir e prevenir a prática de corrupção e de atos de improbidade administrativa: LIA; Lei n. 1.079/1950 e Decreto-Lei n. 201/1967 que tratam dos crimes de responsabilidade; Lei Complementar n. 135/2010 – Lei da Ficha Limpa; LAC; Lei n. 12.813/2013 – Lei de Conflito de Interesses (WERNER, 2019).

Segundo Oliveira (2019a, p. 193), um sistema de responsabilização é formado pelos seguintes elementos normativos: “[...] configuração dos ilícitos, delimitação das consequências jurídicas, bens jurídicos protegidos e processo estatal impositivo”. O art. 37, § 4º, da CF/88, é o ponto de partida para o desenho do sistema de responsabilização por improbidade administrativa que é complementado pelo texto legal da Lei n. 8.429/1992. Podendo ser identificada a probidade administrativa como o bem tutelado. Os ilícitos são descritos, principalmente, do art. 9º ao 11º da LIA, sem prejuízo dos tipos especiais previstos em legislação, como a do Estatuto das Cidades. As sanções estão descritas já no dispositivo constitucional, mas são detalhadas e objeto de regulação de dosimetria no art. 12 da LIA. Do dispositivo constitucional se depreende a reserva para jurisdição civil da condução do processo sancionatório, visto deixar claro que é autônomo a esfera penal, com regramento na Lei n. 8.429/1992 de regras especiais ao procedimento ordinário da conjugação da Lei da Ação Civil Pública (LACP) e do CPC.

Essa última característica já o distingue do sistema de processo administrativo disciplinar (PAD) do agente público. Não se confundido com a responsabilidade civil, pois não se restringe a esfera patrimonial, mesmo estando no juízo civil. Também não se restringe a sanções políticas, logo, não é responsabilização política pura. Apesar de a jurisprudência do STF (Reclamação n. 2.138/DF) ter julgado e reconhecido *bis in idem* entre o crime de responsabilidade por improbidade administrativa e a responsabilização por improbidade administrativa na LIA, o que fragilizaria a autonomia do sistema, o STJ (Reclamação n. 2.790 SC 2008/0076889-9) firmou entendimento que, excepcionando o presidente da República, os demais agentes políticos estão sujeitos aos dois sistemas de responsabilização pelo mesmo fato. O texto do *caput* do art. 12 da LIA arremata garantia de autonomia do sistema: “Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que

podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato” (ALBUQUERQUE, 2018).

Tradicionalmente são reconhecidos como sistemas de responsabilização, segundo a natureza da responsabilidade: administrativo, civil, político e penal. A improbidade administrativa agrega a natureza jurídica sancionatória dos três primeiros regimes. O sistema da improbidade é marcado por outro importante elemento: a gravidade dos desvios de conduta. Essa característica pode ser um elemento a mais para diferenciar o sistema da improbidade dos outros sistemas que também tutelam a probidade, como o sistema disciplinar administrativo (ALBUQUERQUE, 2018).

Assim, agentes públicos podem ser responsabilizados em diferentes sistemas de responsabilização independentes, pela prática de conduta de improbidade administrativa, gerando diferentes processos apuratórios e sanções de natureza civis, penais, administrativo-funcional e/ou políticas. A independência de instâncias punitivas tem, no princípio da vedação do *bis in idem*, uma norma limitadora, impedindo a duplicidade de sanções pelo mesmo fato ilícito, de igual natureza e na mesma instância. Existem, portanto, três elementos básicos para caracterizar *bis in idem*: fato, natureza e instância. No caso da esfera administrativa é importante destacar que podem existir no mesmo tipo de instância, diferenças conforme pertencerem a entes federados diferentes, como tribunais de contas de município, estado ou da União (ZIMMER JÚNIOR, 2018). Além de inúmeros julgados mais recentes, como o RMS 30.965, de relatoria da ministra Cármen Lúcia, julgado em 02/10/2012, o STF tem súmula, desde 1963, sobre o tema, a de n. 19: “É inadmissível segunda punição de servidor público, baseada no mesmo processo em que se fundou a primeira”. Também o STJ tem jurisprudência reconhecendo a aplicação da vedação, como o Mandado de Segurança n. 17.994/DF, Rel. ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 14/12/2016, DJe 17/04/2017 (FORTINI; SHERMAM, 2018).

Outro fator limitante aos efeitos da independência de instâncias é o dever de harmonização na aplicação das sanções. Esse é o mandamento encontrado no art. 22, § 3º, do Decreto-lei n. 4.657/1942 – LINDB, com as inclusões da Lei n. 16.655/2018 que trouxe disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público: “As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato”. Essa harmonização é um grande desafio na aplicação prática dos vários sistemas de responsabilização que mesmo autônomos são desafiados a manter uma harmonia na aplicação de sanções de mesma natureza, visando claramente a maior racionalidade e coerência.

Por fim, tem-se uma exceção expressa à autonomia das instâncias, onde a decisão na esfera penal influencia esferas não penais (OLIVEIRA, 2018). Quando juízo penal decide pela negativa da autoria ou a inexistência do fato (materialidade), conforme art. 935 do Código Civil, art. 126, Lei n. 8.112/1990, e art. 66 do Código de Processo Penal (CPP):

Art. 935. A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal. (BRASIL, 2002b, *online*).

Art. 126. A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria. (BRASIL, 1990c, *online*).

Art. 66. Não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato. (BRASIL, 1941, *online*).

O regime da improbidade administrativa estabelecido pela LIA era criticado pela falha na responsabilização de pessoas jurídicas. Pelo art. 3º da lei, aquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra à prática do ato de improbidade ou dele se beneficie de maneira direta ou indireta responde conjuntamente com o agente público, podendo ser esse terceiro do art. 3º, uma pessoa jurídica. É importante excepcionar o entendimento de Mariano (2018) nos casos em que o terceiro é pessoa física, onde é garantida a responsabilização subjetiva. Acontece que a jurisprudência do STJ firmou entendimento (BRASIL, 2015, item 8): “É inviável a propositura de ação civil de improbidade administrativa exclusivamente contra particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda”. Dessa maneira, na ocorrência de condutas ímprobadas, mas sem a figura de agente público envolvido, apenas particulares e pessoas jurídicas, as últimas não eram responsabilizadas. Já as pessoas físicas poderiam responder na esfera penal. A existência dessa lacuna, as obrigações internacionais assumidas e um cenário político favorável, levaram a publicação e regulamentação da Lei Anticorrupção, publicada em 2013 e regulamentada no plano federal pelo Decreto n. 8.420/2015 (FORTINI; SHERMAM, 2018; NOHARA, 2018). “Na Lei nº 8.429/92, o particular é coadjuvante, na Lei nº 12.846/2013, é ator principal, alargando-se as hipóteses de improbidade administrativa” (ALBUQUERQUE, 2018, p. 28). Essa relação próxima da LAC com a LIA acabou por levar alguns a denominarem a primeira como Lei de Improbidade Empresarial (TORCHIA; DIAS, 2018).

3.2 Sistema de multiplicidade e colaboração institucional na defesa da probidade

O Constituinte de 1988 instituiu diversos órgãos para combater o fenômeno da corrupção, em suas variadas tipologias jurídicas: crime, improbidade administrativa, infração

disciplinar e mais recentemente, atos corruptivos da Lei n. 12.846/2013. Pode-se destacar os Tribunais de Contas, a Polícia Judiciária, o Ministério Público, a Advocacia Pública. Alguns destes órgãos não foram expressamente previstos, mas são decorrência direta do regime constitucional, como a CGU. Este conjunto de atores estatais atua desde a detecção e prevenção até a responsabilização e punição, gerando uma multiplicidade de instâncias que devem ser orientadas pela harmonia, visando à eficiência deste Estado punitivo (SOUZA, 2019).

A opção constitucional por rever a sistemática de atuação bifronte do Ministério Público é o primeiro passo para articulação de uma multiplicidade institucional no tema. O novo regime constitucional realizou uma cisão de atribuições que antes se concentravam no MP. Em clara inspiração no modelo italiano de *Avvocatura dello Stato*, a função de representação judicial do Estado foi retirada do MP e atribuída a órgãos da Advocacia Pública, no caso da União e suas autarquias e fundações à AGU. A AGU recebeu a missão de defender tanto interesses patrimoniais e não-patrimoniais como a probidade pura (principiológica), pois não há qualquer restrição a aspectos meramente fiscais no art. 131 da CF/88 (MACEDO, 2008). Reconhecer a inexistência dessa limitação é pressuposto para entender a legitimidade ativa da AGU na tutela da probidade regida pela LIA. Apesar de existir posicionamento no sentido de que a legitimidade da Advocacia Pública nas ações de improbidade justifica-se pela necessidade de ressarcimento e pelo zelo do patrimônio público previsto no art. 23, I, da CF/88, essa justificação é mais ampla, pois abrange a própria tutela da probidade, ou seja, o valor em si, como acontece na legitimação ativa concorrente do art. 5º da Lei n. 7.347/1985 – LACP (SOUZA, 2019).

Ao superar o dogma da separação tripartite de Poderes, estanques, por uma ideia de Estado contemporâneo com variadas funções, mais diversas que os três Poderes clássicos. As novas funções atuam em um novo *checks and balances*, marcado por uma coordenação harmônica com viés colaborativo no alcance, não de interesses de cada poder/função, como se fossem pessoas diferentes, mas sim de um único Estado. Uma soberania estatal una, destinada a alcançar o bem comum de todos os indivíduos da sociedade (MACEDO, 2008). Como objetivo maior, os variados poderes e órgãos, devem se articular, priorizando as metas mais relevantes, para que se alcance a maior amplitude possível do ideal de bem comum. A independência desses poderes/órgãos é instrumental, para impedir capturas, não pode ser obstáculo para atuações concertadas passíveis de melhor superar dificuldades reais de se alcançar os objetivos maiores da república: sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional, fim da pobreza e da marginalização, redução das desigualdades

sociais e regionais, uma sociedade sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O Estado democrático de direito brasileiro, instituído em 1988, tem uma grande diversidade de missões, logo, possui um grande leque de demandas sociais a serem atendidas e isso exige o desenvolvimento de novos arranjos orgânico-funcionais e uma estratégia diferenciada para atendê-las. Competências estanques, não comunicáveis e um ambiente institucional adversarial não são mais compreensíveis na complexidade do século XXI.

Tanto o Ministério Público como a AGU são órgãos que realizam controle de legalidade e a tutela da probidade. No entanto, o MP realiza uma fiscalização, via de regra, *a posteriori* (KIRSCH, 2009). Por sua vez, a AGU realiza *a priori*, ainda no procedimento de formação da decisão administrativa e cumula com o MP a legitimidade ativa para a tutela da probidade. Existindo aqui o desempenho de uma mesma função por dois ou mais órgãos, não por razões de garantia de independência orgânica, como tradicionalmente se encontra na doutrina, mas sim dada a relevância da proteção da probidade e a necessidade de multiplicidade de legitimados para ações públicas como a de improbidade administrativa, permitindo uma salutar complementaridade institucional (MACEDO, 2008). A legitimidade concorrente do MP e da AGU para a ACPIA é um exemplo claro dessa função compartilhada entre instituições.

Também na LAC, tem-se a figura da legitimidade concorrente entre AGU e Ministério Público. A entidade pública detém a legitimidade ativa principal para deflagrar o processo judicial de responsabilização, para que em juízo se aplique as penas do art. 19: perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé; suspensão ou interdição parcial de suas atividades; dissolução compulsória da pessoa jurídica ou a proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público. Caso a advocacia pública desse ente não maneje a respectiva ação, após a conclusão do processo administrativo de responsabilização (PAR), cabe ao Ministério Público promover a ação de responsabilização, requerendo essas penas e as administrativas que não tiverem sido aplicadas no PAR, como a multa e a publicação da decisão condenatória, conforme art. 20 da LAC.

Essa relação de complementaridade e subsidiariedade entre AGU e o Ministério Público, também permite que situações circunstanciais de fragilidade institucional da Advocacia Pública não representem omissão danosa para todo o sistema. Souza (2009a)

defende que independentemente da detecção de crime, deve o advogado público comunicar o ilícito de improbidade ou de violação de direito difuso, coletivo ou individual ao Ministério Público, sempre que for inviabilizada por órgão superior a ação civil pública cabível. Mesmo com legitimidade ativa, existem situações de tensão da governança institucional, em que pode haver captura por interesses da gestão de ocasião a impedir o exercício de tal legitimidade, daí o papel subsidiário do MP no caso. A experiência da ETR-Probidade nestes casos será quantificada e qualificada na última parte deste trabalho.

Apesar de todos os avanços do regime constitucional das funções essenciais à justiça, há disparidade, principalmente no regime infraconstitucional e nas condições reais de trabalho entre as FEJ. Em uma escala de garantias legais e situação concreta estrutural há grande disparidade entre o Ministério Público (melhor condição), a Defensoria Pública (situação intermediária) e a AGU. A Defensoria Pública conseguiu a autonomia administrativa, orçamentária e financeira por meio de Emenda Constitucional n. 45/2004, o que revela a necessidade de reformas que tragam maiores garantias para exercício institucional da Advocacia Pública.

Partindo de uma realidade de policracia, ou seja, multiplicação de centros de poder, sejam partidários, técnicos e sociais, e dentro da estrutura do Estado, há uma multiplicação de funções, com uma organização cada vez menos hierarquizada e por subordinação e cada vez mais em rede, horizontal, com atuação colaborativa, controles recíprocos e necessidade de uma postura de concertação administrativa (SILVA, 2019).

As instituições de Estado, em especial as FEJ, precisam ser encaradas como instâncias complementares, pois assim foi desenhada a especialização funcional das competências estatais na Constituição de 1988. As funções necessitam do efetivo auxílio das demais para se alcançar os objetivos, em especial do sistema de justiça. O dever de colaboração mútua entre as instituições de Estado é princípio implícito e decorrente da interpretação atualizada do princípio da harmonia entre os Poderes, em um momento de ampliação das funções estatais para além dos três Poderes clássicos. Essa interlocução institucional passa a ser *locus* de passagem obrigatório para consecução de objetivos institucionais na sociedade complexa atual. Esse princípio da colaboração se concretiza em: intercâmbio de informações; iniciativas conjuntas de apuração, fiscalização, investigação e inteligência. Operações conjuntas e termos de cooperação institucional, nacional ou internacional, passam a ser estratégias cada vez mais usadas para problemas complexos, como o fenômeno da corrupção, juridicamente enquadrado na tutela da probidade administrativa. Santos (2019, p. 237) sintetiza bem a determinação constitucional:

[...] a Constituição conclama todas as instituições de Estado a se relacionarem entre si e a buscarem entendimentos com seus congêneres internacionais, bem como a própria União, em prol do combate à criminalidade moderna marcada pelo caráter difuso e muitas vezes, transfronteiriço, do qual são exemplos inegáveis a corrupção e a lavagem de dinheiro.

A atuação efetiva em rede é capaz de aumentar a probabilidade de responsabilizar agentes públicos e privados envolvidos com corrupção (EL KHATIB, 2019). Instituições de vários ramos do Estado, atuando de modo reticular, permitem que se monitorem atividades ilícitas que são conexas ou subsidiárias da corrupção, como a fraude à concorrência, crime de lavagem de dinheiro, tráfico de entorpecentes e armas. Exemplifica-se: um aumento no rigor de combate à improbidade administrativa em licitações, com maior monitoramento de agentes públicos chaves, pode levar empresas licitantes a estabelecerem práticas de cartel em licitação, garantindo seu sucesso nos certames, mas sem a participação de agente público na fraude. Logo, esse monitoramento conjunto, com supervisão construída com evidências coletadas em análise de risco, permite o tratamento mais adequado de fenômenos complexos e de estratégias criminosas que não tem barreiras entre espécies de ilícitos, como as especializações de competências que os órgãos de controle se submetem.

O tratamento de problemas complexos, em regra, exige soluções complexas, não simplistas e reducionistas da amplitude da problemática. O fato de a corrupção ser um fenômeno transnacional, interligado a outros ilícitos com mesmas características, como a lavagem de dinheiro, ou seja, também complexos geram um desafio maior em elaborar e implementar políticas preventivas (SOUZA, 2019).

A multiplicidade de regimes, sistemas e órgãos envolvidos, com diferentes atribuições exigirá um grande esforço de concertação entre os mesmos. Na medida em que se aumente a integração e coordenação, novas possibilidades de prevenção e repressão são alcançáveis. O campo de visão das instituições é ampliado, permitindo mapear engrenagens delitivas que não estão na superfície, mas sim na *deep web* das atividades ilícitas, muitas vezes maquiadas para transparecerem atividades econômicas lícitas. A atuação reticular demanda diálogo interinstitucional que permite a identificação de pontos de sobreposição de competências e de lacunas nas diversas atuações, corrigíveis por alteração normativa ou alteração das prioridades de fiscalização. Imprimindo um olhar multifocal sobre a estrutura da atividade ilícita. A comunicação interinstitucional se aperfeiçoa, sendo mais ágil e eficaz. Recursos escassos são potencializados, atendendo a várias instituições, sem necessidade de replicação de medidas e de custos. O crime de organiza e se adapta a cada momento, os órgãos de controle necessitam de maior agilidade para também adaptar o respectivo combate,

especialmente em ilícitos como o de corrupção, que desenvolvem uma inteligência apurada para se valer das fragilidades do sistema (OLIVEIRA, 2019b; TAVARES; GRASSI, 2019).

Uma iniciativa exitosa nesse sentido foi criada em 2003, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), formada atualmente por mais de 70 órgãos e entidades para promover uma atuação estatal mais concertada. A partir de 2015 a sociedade civil organizada passou a ter uma participação efetiva na estratégia. A temática da corrupção foi incorporada em 2007. De maneira integrada, os participantes da ENCCLA elaboram, anualmente, um plano conjunto e estruturado, com metas e ações, realizando diagnóstico do sistema anticorrupção e antilavagem e propondo soluções normativas e de políticas públicas afins. A estratégia representou uma mudança paradigmática, com atuação conjunta, inclusive na definição de prioridades comuns, permitindo a troca de experiências em rede, com fortalecimento interinstitucional e, conseqüentemente, de cada instituição participante, inclusive no processo de inovações legislativas exigidas pelas obrigações internacionais assumidas pelo País. Tal fato representa um claro processo de retroalimentação, pois participantes da estratégia participam de redes governamentais internas e internacionais, incluindo o Brasil, em iniciativas anticorrupção presentes no contexto de governança global (SOUZA, 2019).

Souza (2019, p. 108) elenca alguns resultados de destaque alcançados pela ENCCLA nos últimos anos, quais sejam:

- a) Criação da métrica ENCCLA de Transparência, com a conseqüente aplicação e avaliação de órgãos e poderes das três esferas de divulgação do Ranking da Transparência;
- b) Criação do Laboratório de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro e replicação do modelo nas unidades da federação com a formação de uma rede integrada de tecnologia, voltada para o enfrentamento à corrupção e à lavagem de dinheiro;
- c) Criação do Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA), gerido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o fomento à alienação antecipada de bens;
- d) Criação do Cadastro de Entidades Inidôneas e Suspeitas (CEIS), mantido pela Controladoria-Geral da União;
- e) Definição das Pessoas Politicamente Expostas (PEPs) e regulamentação das obrigações do sistema financeiro em relação a elas.

O sucesso da ENCCLA acabou por replicar seu modelo nas esferas subnacionais, como é o caso do Fórum de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (FOCCO) no estado de São Paulo e o Movimento Articulado de Combate à Corrupção (MARCCO) no estado do Rio Grande do Norte.

Tavares e Grassi (2019) ao tratarem do papel da Receita Federal do Brasil no combate à corrupção comentam o efeito multiplicador que a atuação interinstitucional gera na

atividade correcional, de um servidor ímprobo é possível identificar outros agentes privados que atuam no esquema criminoso, que podem ser devidamente responsabilizados nas esferas não disciplinares, mesmo porque grandes esquemas criminosos podem repor agentes públicos que tenham sido afastados/penalizados pela esfera disciplinar e continuarem funcionando, o corruptor pode simplesmente substituir seu corrompido. Destaca ainda que associações criminosas se beneficiavam da ausência de intercâmbio entre diferentes bases de dados ou mesmo, a própria instituição não tinha condições de atribuir valor estratégico aos dados que coletava e armazenava.

Werner (2019), ao destacar a necessidade investimentos na Advocacia Pública para o combate à corrupção e aos atos de improbidade administrativa, afirma que a cooperação e integração deve se dar precipuamente com o MP colegitimado. Exemplifica com o caso do Estado de São Paulo, onde o Conselho Superior do Ministério Público Estadual fixou a Súmula 28 para regular a atuação na tutela da probidade frente a sobrecarga do órgão ministerial. Define que sua função é de apenas verificar a efetiva atuação do colegitimado no exercício da legitimidade ativa, evitando omissão deste dever, exceto no caso de improbidade com enriquecimento ilícito. Da mesma maneira, a ETR-Probidade no âmbito da PGF/AGU é frequentemente oficiada por procuradorias da República de todo País, pedindo informações sobre a efetiva atuação no ajuizamento de ações de improbidade administrativa, o que demonstra uma priorização e atuação suplementar também pelo MPF, como exemplificado nos procedimentos de investigação prévia n. 35204.003861/2015-22, 00414.000026/2018-23, 35239.001958/2012-51, 35239.001567/2013-17, 00991.000499/2018-77, 00412.027700/2018-37, 35301.002730/2012-87, 35097.000647/2010-74.

A própria previsão dos arts. 14, § 2º, e 22, da LIA, trazem o dever de representação do ente ao MP em casos de improbidade administrativa, ou seja, a procedimentalização do caminho inverso, do ente público para o MP. Deve a Advocacia Pública organizar e se preparar para atuação efetiva da sua legitimidade concorrente, sem esquecer a atuação do MP.

O momento de maior integração e cooperação entre os órgãos de controle da improbidade deve ser capaz de superar alguns desafios que ganharam relevo nos últimos anos, como a busca de harmonização da multiplicidade de esferas de responsabilização, sobrepostas e incidentes sobre o mesmo fato, que se não alcançada pode gerar instabilidades e incertezas nefastas a todo sistema, como casos de conflitos entre instituições de controle. Um grande exemplo dessa questão é a problemática vivida em relação aos acordos no programa federal de leniência anticorruptiva, envolvendo CGU/AGU, MPF e Tribunal de Contas da União

(TCU), que será melhor tratado em tópico seguinte deste trabalho. O aprimoramento de legislações é outro desafio, em especial da Lei n. 8.429/1992, para modernizar o sistema de tutela da probidade, com ferramentas sancionatórias mais modernas, como o acordo de leniência, dosimetria de penas fomentadoras de prevenção e maior celeridade processual ao seu regime especial, com as inovações do regime geral do CPC. A atuação múltipla e concertada dos órgãos, com planos integrados de atuação, concretizadoras da coordenação de ações desenvolvidas por esses atores institucionais é a melhor ferramenta que se tem acesso para vencer o desafio de combater a improbidade administrativa e as condutas corruptivas trazidas na LAC (SOUZA, 2019).

3.3 O Ministério Público Federal e inquérito civil público no controle da improbidade: o modelo deste colegitimado ativo

A inovação da CF/88, ao prever as FEJ fora dos três Poderes, redefiniu o papel que esses órgãos tinham até o novo regime constitucional, trazendo inovações significativas no papel do Ministério Público no Estado democrático de direito implantado em 1988. Suas funções de parte e *custos legis* no processo penal, o controle externo da atividade policial e mais relevante de todas as funções e a tutela de interesses transindividuais, sociais e individuais indisponíveis requalificaram o papel do MP na distribuição da justiça, agora como um *ombudsman* da sociedade, abandonando os regimes constitucionais brasileiros passados que o colocavam ora na estrutura do Poder Judiciário, ora do Poder Executivo (MACHADO, 2004; MARTINS JÚNIOR, 2019b).

Supera-se o bifrontismo do Ministério Público até então. O Estado não absorve mais totalmente os interesses da sociedade nos seus atos, no âmbito da defesa em juízo. Logo, não faz mais sentido a concentração em um único órgão da representação judicial estatal. Deixa o MP de realizar a defesa patrimonial do Estado. Na União, tal papel passa a pertencer à AGU. Os membros do Ministério Público deixam de atuar nas duas frentes: advogados da sociedade e do Estado, passando a segunda atividade a ser expressamente proibida, constando no rol de vedações funcionais de atividades (MARTINS JÚNIOR, 2019a).

O Ministério Público, adotando o papel de advogado da sociedade e exercendo um efetivo papel de ator político, com todas as consequências que isso causa no fenômeno de judicialização da política e de politização da justiça. Enquanto FEJ, o Ministério Público desenvolve uma advocacia pública da sociedade em um modelo triangular, fundada em três

pilares principiológicos: unidade, indivisibilidade e privatividade de funções (KIRSCH, 2009; MARTINS JÚNIOR, 2019a).

Seu novo regime jurídico constitucional especial é marcado pela autonomia institucional; função de controle externo de poder, garantias similares aos dos magistrados, por força do art. 129 da Constituição, como a vitaliciedade, inamovibilidade e vedações também inspiradas no regime da magistratura, por força do art. 128 da CF/88, como a interdição as atividades de advocacia, direção de sociedade comercial. O art. 127 da Constituição prevê a unidade, caráter administrativo e da ideia de unicidade de chefia; indivisibilidade, processual e atuação não fragmentada e a independência funcional, liberdade sem sujeições não previstas no regime jurídico pertinente. Completado por outras normas constitucionais, como: a essencialidade, vista como fundamentalidade da existência da instituição no sistema de justiça; a nacionalidade, caráter federativo da instituição; o promotor natural; a profissionalidade, como investidura de membros mediante concurso público; a exclusividade do ofício, como exercício privativo de funções; a permanência, enquanto perpetuidade institucional no sistema de justiça; a continuidade; a indispensabilidade; a iniciativa legislativa; o poder normativo; a controlabilidade de aspectos funcionais e disciplinares pelo próprio MP como verdadeiro autocontrole; a responsabilidade, consistente na responsabilização dos membros pelo descumprimento de deveres funcionais, conforme art. 130-A do texto constitucional; a gratuidade na atuação, ou seja, isenta do pagamento de custas e a autonomia institucional, representada na gestão própria no âmbito orgânico, funcional, financeiro e administrativo, mesmo com o controle dos Tribunais de Contas sobre suas finanças (MARTINS JÚNIOR, 2019b).

Além de estar submetido a princípios e regras comuns a todos os órgãos administrativos, como a dignidade da pessoa humana, imparcialidade, impessoalidade, moralidade, transparência, publicidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade, o desenvolvimento da atuação na defesa dos interesses da sociedade será o grande norteador de sua atividade como função essencial à justiça no atual regime constitucional (MARTINS JÚNIOR, 2019b).

As funções do MP encontradas no art. 129 da CF/88 incluem promoção privativa da ação penal pública, do inquérito civil e da ação civil pública para proteção do patrimônio público e social, meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos, da ação de inconstitucionalidade, defesa judicial dos direitos e interesses indígenas, controle externo da atividade política são decorrentes diretas da finalidade de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme art. 127 da Carta

Magna. Das funções, decorrem algumas prerrogativas, como a expedição de notificações e de requisição de informações e documentos, ambas decorrentes dos procedimentos investigativos de sua competência, além da possibilidade de determinar a instauração de inquérito policial (MARTINS JÚNIOR, 2019b).

Logo, a Constituição acabou representando a expansão normativa do microsistema processual coletivo criado na LACP – Lei n. 7.347/1985. Consolidou e instrumentalizou a vocação do MP como órgão responsável pela proteção de direitos e interesses transindividuais, mantida a não exclusividade na legitimidade. A atuação cível, com a ampliação de horizontes na atuação extrajudicial e judicial, impactou positivamente na tutela da probidade administrativa, onde atualmente, o MP desempenha papel relevante, estando entre os principais autores de ações, além da atuação enquanto custos legis. Entendida a probidade, como espécie de patrimônio público e social. Entendendo a tutela da probidade administrativa, também como fonte de direitos difusos, transindividuais de natureza indivisível, titularizados por pessoas indeterminadas e ligadas por circunstância de fato (BEZERRA FILHO, 2018; MARTINS JÚNIOR, 2019b; OLIVEIRA, 2019a).

O inquérito civil público (ICP) previsto nos arts. 8º e 9º da Lei n. 7.347/1985 foi adotado como instrumento também para propiciar a tutela da defesa da probidade, em especial para o MP, haja vista sua previsão constitucional no inciso III do art. 129. Além da previsão constitucional e as da LACP, em legislações específicas do MP, como a Lei Complementar n. 75/1993 que previu o ICP como competência dos membros do MP, no inciso VII, do seu art. 6º, mesmo dispositivo que consta a previsão da ação civil pública, idêntico ao inciso IV do art. 25 da Lei n. 8.625/93 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP). Em legislações específicas de regimes especiais de proteção, também são previstas a utilização do ICP, como o art. 6º da Lei n. 7.853/1989 – Proteção às pessoas com deficiência, arts. 223 c/c 201, V, da Lei n. 8.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o art. 90 da Lei n. 8.078/1990 – Código de Defesa do Consumidor (CDC) (ZANETI JR.; ALVES, 2018; SIMÃO, 2019).

A LACP deixou uma ampla margem para a regulamentação do ICP, daí regulamentações para proporcionar investigação e apuração eficientes e eficazes dos atos ímprobos de agentes públicos e terceiros pelo MPF, garantindo isonomia e segurança jurídica.

O MPF tem enfrentado a questão da procedimentalização de sua atuação finalística. Segundo Oliveira (2019a), o primeiro avanço é na procedimentalização da atuação extrajudicial do MPF na tutela da probidade administrativa. Ressaltando as resoluções n.

87/2006, do Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF), e 23/2007, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

A Resolução n. 87/2006 define o ICP como:

[...] procedimento investigatório, instaurado e presidido pelo Ministério Público, destinado a apurar a ocorrência de fatos que digam respeito ou acarretem danos efetivos ou potenciais a interesses que lhe incumba defender, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais. (BRASIL, 2006a, *online*).

Conceito que se alinha a doutrinadores da temática da improbidade como Simão (2019) que entende ser um instrumento de investigações extrapenais para evitar lides temerárias e melhorar a qualidade da atuação ministerial, inspirado no inquérito policial. O conceito normativo reconhece a natureza inquisitiva do ICP, afastando a de processo que demandaria diretamente a plena ampla defesa e contraditório. Esse é o entendimento esposado pelo STJ, divulgado no Informativo de Jurisprudência n. 485 – RMS 31.747-SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 11/10/2011 (BRASIL, 2011b; NEVES; OLIVEIRA, 2016; OLIVEIRA, 2019a). Sua natureza não-jurisdicional, pré-processual e destinado a reunir material probatório para formação da convicção do legitimado ativo (ZANETI JR.; ALVES, 2018). Na tutela da probidade, é procedimento administrativo investigatório, com objetivo de coletar subsídios para ACPIA que responsabilizará os agentes ímprobos e buscará o ressarcimento de dano ao erário, quando ocorrer, na forma da LIA. Fica clara a finalidade de verificar no inquérito civil, a viabilidade do ajuizamento da ACPIA, fundamentando a persecução judicial, melhorando a qualidade da prova e a averiguação pré-processual da ocorrência do ato ímprobo. Caso não formada a convicção da ocorrência da improbidade, o inquérito civil é arquivado fundamentadamente (FAZZIO JÚNIOR, 2016). A jurisprudência do STJ e STF consolidaram entendimento sobre a utilização do ICP na investigação da improbidade, como pode-se citar: STF, INQ 3204, 2ª Turma, Relator Ministro Gilmar Mendes, j. 23/06/2015, DJe 03/08/2015; STJ, 2ª Turma, REsp 401472/GO, Relator Ministro Herman Benjamin, DJe 27/04/2011; STJ, 1ª Seção, REsp 1.163.643-SP, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, j. 24/03/2010; STJ, REsp 849.841/MG, 2ª Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon, j. 28/08/2007, DJe 11/09/2007; STJ, 2ª Turma, RMS 38.010-RJ, Relator Ministro Herman Benjamin, j. em 04/04/2013, Informativo n. 522 (ZANETI JR.; ALVES, 2018)

Tratando a ACPIA de direitos individuais indisponíveis e coletivos, dado tratar-se de tutela da probidade administrativa, ligada ao direito fundamental de uma administração pública proba, a mesma pode ser incluída no microsistema de processo coletivo, onde se

encontram a LACP, CDC, Lei da Ação Popular e outras. Tal sistema se articula com a CF/88 e o CPC e o ICP é um dos mecanismos deste microsistema (ZANETI JR.; ALVES, 2018).

A regulamentação nacional, decorrente da Resolução n. 23/2007, tem entre seus principais ditames (OLIVEIRA, 2019a):

- a) Caráter unilateral e facultativo do ICP para o ajuizamento de ações – art. 1º;
- b) Validade da instauração decorrente de denúncia anônima – art. 2º, § 3º;
- c) Disciplina de categoria preliminar, denominada de procedimento preparatório, para apurar elementos para justificar o ajuizamento – art. 2º, § 4º;
- d) Formalização da fase instauradora – art. 4º;
- e) Regramento do indeferimento inicial com recurso – art. 5º;
- f) Detalhamento da fase de instrução – art. 6º;
- g) Publicidade e tramitação sigilosa no ICP – art. 7º;
- h) Prazo e prorrogação – art. 9º;
- i) Arquivamento e extinção do ICP – art. 10;
- j) Desarquivamento – art. 12;
- k) Compromisso de ajustamento de conduta – art. 14 – detalhada pela Resolução CNMP n. 179/2017 e

O texto da referida resolução recebeu sucessivas alterações, sendo a última de dezembro de 2018. O art. 15, que tratava da expedição de recomendações, foi revogado e, hoje, a temática é regulamentada pela Resolução CNMP n. 164/2017.

Outro aspecto também relevante para compreensão do papel do ICP, é a desnecessidade de qualquer procedimento preparatório administrativo prévio para a ação de improbidade administrativa. O que se pressupõe é um mínimo de respaldo indiciário, vestígios capazes de tornar verossímil a alegação autoral de improbidade. Apesar de, em regra, tal ação ser precedida de inquéritos policiais, inquéritos civis, processos administrativos disciplinares, tomadas de contas ou outros procedimentos, nenhum procedimento prévio é obrigatório. No Brasil não há jurisdição condicionada, por força do art. 5º, XXXV, da CF/88: “[...] a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988, *online*). Um procedimento prévio, como o inquérito civil pode prevenir ações temerárias, por isso é recomendável, mas não obrigatório (FAZZIO JÚNIOR, 2016; SIMÃO, 2019). Este entendimento também é acolhido na jurisprudência do STJ, como no Recurso Especial n. 956221/SP – 1ª Turma – DJ 08/10/2007 – Relator Ministro Francisco Falcão (BEZERRA FILHO, 2018).

Mesmo a LIA prevendo um procedimento administrativo para fins de investigação de ato de improbidade, nos seus arts. 14 a 16 e 22, regulando o direito de petição do representante, com requisitos da representação e uma regulação mínima sobre seu arquivamento. Esse procedimento não é costumeiramente utilizado. Na maioria das vezes, são procedimentos investigativos de outra natureza que trazem elementos para subsidiar a ACPIA. No entanto, igual aos demais, esse procedimento também não é pré-requisito para o ajuizamento (NEVES; OLIVEIRA, 2016; PAZZAGLINI FILHO, 2018).

A definição de qual unidade do MP é competente para o inquérito civil, basta perquirir quem é a competente para a respectiva ACPIA, ou seja, a oficiante no local do fato/dano, conforme art. 3º da Resolução CNMP n. 23/2007. Podendo existir regras de definição interna do MP, prevendo competência especial em algumas situações, entre unidades ou ao chefe do referido órgão ministerial, conforme reconhecido pelo STF na ADI n. 1.916/MS, Relator Ministro Eros Grau, DJe 27/04/2010 (FAZZIO JÚNIOR, 2016; SIMÃO, 2019).

O ICP pode ser instaurado de ofício ou mediante representação, com notícia de ato ímprobo, como também por determinação do chefe do MP ou pelo Conselho Superior. Sendo admitida a denuncia anônima, ou seja, representação sem identificação do representante. Como já decidiu o STJ no Recurso em Mandado de Segurança n. 38.010/RJ, relatado pelo ministro Herman Benjamin, julgado em 02/05/2013. Recebida a representação o MP poderá tomar uma das seguintes medidas: a) arquivar a representação; b) instaurar ICP ou procedimento preparatório; c) ajuizar ACPIA; d) remeter para outra instância do MP competente para decidir. Instaurando o inquérito civil por portaria, é necessário especificar seu objeto de investigação, demonstrando necessidade e viabilidade. Com relação à publicidade, o ICP é em regra público, excepcionalmente sigiloso total ou parcialmente, justificado pela necessidade da investigação ou dado com sigilo legal/constitucional, devendo a decretação do sigilo ser motivada no procedimento (FAZZIO JÚNIOR, 2016).

Na instrução do ICP podem ser colhidos todos os tipos de provas admitidas em direito. As diligências, como a coleta de declarações, devem ser registradas mediante termo ou autocircunstanciado. É possível ser deprecada diligência para outros órgãos do MP. O possível réu da ACPIA pode ser notificado para prestar declarações e oferecer subsídios, sem afetar a natureza inquisitiva do procedimento. Podendo exercer seu direito ao silêncio (FAZZIO JÚNIOR, 2016). O art. 26 da LONMP enuncia possibilidades de providências, que também podem ser determinadas no ICP:

Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá:

I - instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los:

a) expedir notificações para colher depoimento ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado, requisitar condução coercitiva, inclusive pela Polícia Civil ou Militar, ressalvadas as prerrogativas previstas em lei;

b) requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

c) promover inspeções e diligências investigatórias junto às autoridades, órgãos e entidades a que se refere a alínea anterior;

II - requisitar informações e documentos a entidades privadas, para instruir procedimentos ou processo em que officie;

III - requisitar à autoridade competente a instauração de sindicância ou procedimento administrativo cabível; [...]

V - praticar atos administrativos executórios, de caráter preparatório;

VI - dar publicidade dos procedimentos administrativos não disciplinares que instaurar e das medidas adotadas; (BRASIL, 1993a, *online*).

As requisições são dotadas de coercitividade, podendo o descumprimento injustificado configurar o crime previsto no art. 10 da Lei n. 7.347/1985. Outro aspecto relevante no que tange ao ICP é a possibilidade de uma resolução não contenciosa e impeditiva do ajuizamento, com a composição extrajudicial da improbidade administrativa. No art. 5º, § 6º, da LACP, é permitida a composição de um compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais. No entanto, o art. 17, § 1º, da LIA, veda a transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade. Esse último dispositivo foi objeto de revogação pela Medida Provisória n. 703/2015, mas a mesma caducou. Agora a revogação deste dispositivo é objeto do Projeto de Lei da Câmara (PLC) n. 10.887/2018.

O art. 1º, § 2º, da Resolução CNMP n. 179/2017, prescreve: “É cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado”. Tal dispositivo se coaduna com a norma fundamental do atual regime processual brasileiro, mas precisamente o art. 3º, §§ 2º e 3º, do CPC, que transformou a solução extrajudicial e consensual de conflitos de uma alternativa subsidiária, em solução preferencialmente buscada. Reconhecendo assim, a lógica dos mecanismos da justiça multiportas (ZANETI JR.; ALVES, 2018). Ademais, rigorosamente não há transação, acordo ou conciliação nesse caso, pois sequer há processo no inquérito civil, como defende Fazzio Júnior (2016). Este, porém, entende ser aplicável o compromisso de ajustamento para casos de ilícito culposo de bagatela dos arts. 10 e 11 da LIA, ressalvando os casos de enriquecimento ilícito do art. 9º.

Com relação à exigência de contraditório no inquérito civil, há divergência doutrinária. Em argumentos pela desnecessidade, invoca-se que o procedimento não é

sancionatório, como também por ser facultativo para a ACPIA. Além disso, as provas colhidas em inquérito serão submetidas ao contraditório da ação. A jurisprudência do STJ e STF tem fortes precedentes pela não aplicabilidade do contraditório e ampla defesa no ICP, como os seguintes julgados: STF, Recurso Extraordinário n. 481.955, Relatora Ministra Cércemem Lúcia, Primeira Turma, julgado em 10/05/2011; STJ, *Habeas Corpus* n. 175.596/MG, Relatora Ministra Laurita Vaz, Quinta Turma, julgado em 27/10/2012; STJ, Agravo Regimental no Recurso Especial n. 659.571/RS, Relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 04/02/2014; STJ, Recurso Especial n. 476.660/MG, Relatora Ministra Eliana Calmon e STJ, Recurso em Mandado de Segurança n. 11537/MA, Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma. A posição contrária, entende que o contraditório deve ser aplicado sempre que possível, dado o ICP ser um procedimento formal, devendo seguir a progressiva processualização dos procedimentos, tendência atual que se amplia nas últimas décadas. Assim, não havendo prejuízo para a tutela de direitos, para a investigação, para a garantia do ressarcimento ao erário, o contraditório deve ser aplicado, mesmo que mitigado. Tal posição corrobora a visão cooperativa estabelecida no art. 6º do CPC, onde se fomenta a dialética jurídico-processual materializada efetiva participação mediante contraditório (ZANETI JR.; ALVES, 2018).

A conclusão do ICP se dá com o diagnóstico pelo ato de improbidade administrativa, com seu autor e o respectivo elemento volitivo, dolo ou culpa, capazes de fundamentar a pretensão judicial de persecução. Não identificado o ato de improbidade, segue o ICP para arquivamento, ato que pode ser revisado pelo Conselho Superior, por força do art. 9º da LACP. Sobre a possibilidade de desarquivamento, há divergência doutrinária se é exigido o surgimento de novas provas, ou se o mesmo é dispensável, inclusive argumentando a aplicação analógica do art. 18 do CPP, que trata do desarquivamento do inquérito policial (FAZZIO JÚNIOR, 2016; SIMÃO, 2019).

No que tange aos recursos no ICP, pode-se atacar o indeferimento da representação para instaurá-lo ou a sua instauração. No âmbito do MPF, cabem às Câmaras de Coordenação e Revisão (CCR) a análise dos mesmos, no caso das ações de improbidade administrativa é a 5ª CCR, que trata, especialmente desde 2014, do Combate à Corrupção. A CCR, com a Resolução CSMPF n. 171/2016, teve intensificada suas atividades de coordenação, integração e revisão da atuação funcional dos membros do MPF. Sendo interposto o recurso perante o órgão do MPF que praticou o ato atacado, cabendo juízo de reconsideração. Caso negativa reconsideração, o mesmo será encaminhado à quinta CCR. O recurso tem efeito suspensivo. Como qualquer ato administrativo, são passíveis de controle

judicial para anulá-los, em especial por mandado de segurança ou ação ordinária. Não sendo cabível *Habeas Corpus* no caso, pois não há ameaça ou violação à liberdade. Também não é necessário o exaurimento da via administrativa, com a interposição do recurso administrativo para se buscar a via judicial (FAZZIO JÚNIOR, 2016; OLIVEIRA, 2019a; SIMÃO, 2019).

Fazzio Júnior (2016) coloca em outros termos o debate sobre a obrigatoriedade de ajuizamento da ACPIA se constatado o ato de improbidade administrativa e sua autoria pelo MP. Ele defende que a questão também deve ser debatida na óptica da necessidade de estimular a função jurisdicional, invocando posições doutrinárias no mesmo sentido. Assim, ações de baixo potencial ofensivo, ou inócuas por razões objetivas devidamente explicitadas na fundamentação de arquivamento seria a medida adequada dentro da melhor distribuição de justiça. Inclusive traça um paralelo com a atuação penal do MP, onde também não vigora uma obrigatoriedade irrestrita. Podendo tais posicionamentos de não ajuizamento serem objeto de controle institucional ou social. Lembrando ainda que a legitimidade ativa é concorrente com o ente vítima da improbidade administrativa, corroborando a necessidade de manutenção desse sistema concorrente. Invoca assim um juízo mais complexo, em suas palavras (2016, p. 422): “É legalidade contagiada pela prudência e pela razoabilidade que evita os radicalismos da obrigatoriedade e da oportunidade [...] O compromisso institucional do Ministério Público diz respeito não à sistemática promoção da ação civil de improbidade”. O autor invoca ainda o papel de magistrado do membro do MP, devendo aplicar o mesmo senso de proporcionalidade e razoabilidade.

Oliveira (2019a) vislumbra três grandes desafios na procedimentalização interna da atuação finalística do MPF na área cível de combate à corrupção:

- a) Especificar normas do ICP para apuração de atos de improbidade administrativa, inclusive privilegiando a solução alternativa do termo de ajustamento de conduta;
- b) Aperfeiçoar a normatização do procedimento administrativo para formalização de acordos de leniência no assunto, entendido o impacto do art. 16 da LAC sobre o art. 17, § 1º, da LIA;
- c) Normatização da atuação conjunta do MPF na área civil e criminal para apuração dos mesmos fatos, visando a organizar, racionalizar e otimizar providências na melhor estratégia possível.

Tais desafios são muito similares ao que a AGU enfrenta atualmente e a experiência do Ministério Público pode contribuir para a definição de modelo federal para

exercício da legitimidade ativa concorrente, inclusive em uma perspectiva de se instaurar uma concertação interinstitucional entre MPF e a AGU na atuação cível de combate à corrupção.

3.4 Atuação da Procuradoria-Geral da União nas ações de improbidade administrativa

Dentro do escopo da presente pesquisa, tornou-se fundamental analisar como a uma procuradoria-geral congênere organiza sua atuação nas ações civis públicas por improbidade administrativa. A PGU pode contribuir no desenho do procedimento da PGF e vice e versa. Neste item, portanto, pretende-se fazer uma análise global do procedimento adotado pela PGU. Na definição de Faria (2009, p. 488-489), a PGU é um

[...] órgão subordinado direta e imediatamente ao Advogado-Geral da União, incumbido de representar, judicialmente, a União perante os tribunais superiores (Superior Tribunal de Justiça, Superior Tribunal Militar, Tribunal Superior do Trabalho e Tribunal Superior Eleitoral) e a primeira e segunda instâncias da Justiça Federal ou Estadual, comum e especializada (militar, trabalhista e eleitoral), e ainda com a competência de abordar qualquer assunto judicial, desde que não tenha natureza fiscal, pois estes são de competência da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Também integram esse braço da AGU as Procuradorias-Regionais da União (PRU), que representam a União no âmbito das cinco regiões, conforme a divisão regional da Justiça Federal comum. Como também as Procuradorias da União (PU) organizadas em cada Estado e no Distrito Federal, onde não seja sede de PRU e Procuradorias Seccionais da União (PSU) com atuação microrregional. Incumbe a estas unidades, representar a União junto à primeira instância da Justiça Federal, comum e especializada e nos tribunais sediados nas capitais dos respectivos estados (FARIA, 2008).

No fim da década de 2000, a PGU identificou a necessidade de aprimoramento de suas atividades proativas, além da esfera consultiva, para exercê-la nas atividades de controle judicial. A atividade de controle de juridicidade consultiva preventiva deveria ser complementada pela atuação proativa de controle na esfera judicial, especialmente no que tange à tutela da probidade. O grande número de ações contra União nos primeiros anos de funcionamento da PGU acabava monopolizando as atividades de seus membros e impossibilitando atuações com proatividade. Essa mudança iria alterar a configuração apenas reativa do contencioso da PGU, ainda muito incipiente em propositura e intervenção no polo ativo de ações coletivas como ACPIA, outras ações civis públicas e ações populares. O exercício da legitimidade ativa concorrente, prevista no art. 17 da LIA passou a ter maior

atenção da referida procuradoria (FARIA, 2009; PANOEIRO; PANOEIRO; RODRIGUES, 2009; SOUZA, 2019).

Por meio da Portaria PGU n. 15/2008 foi constituída o Grupo Permanente de Atuação Proativa no âmbito das Procuradorias-Regionais da União, Procuradorias da União e Procuradorias-Seccionais da União, coordenações temáticas para combate à corrupção e à improbidade administrativa por meio de ajuizamentos ou intervenção em ações de defesa da probidade e do patrimônio público. Na esteira dessa medida permanente foi criada uma força tarefa temporária, por meio da Portaria PGU n. 21/2008, para preparação e adoção de medidas judiciais de combate à improbidade administrativa que resultou no ajuizamento de cerca de 300 ações por improbidade administrativa, que envolviam cerca de cem milhões de reais em desvios, em sua maioria decorrente de irregularidades de recursos repassados a municípios por convênios firmados com o Ministério da Saúde. Tais medidas fomentaram a participação proativa na defesa da probidade, encorajando o engajamento de advogados da União e melhorariam as condições de ressarcimento do Erário (FARIA, 2009; PANOEIRO; PANOEIRO; RODRIGUES, 2009; SOUZA, 2019).

Ademais, surgiram atuações em conjunto com a Controladoria-Geral da União para que seus relatórios de fiscalização subsidiassem ações de responsabilização de agentes públicos federais, estaduais e municipais ou terceiros que malversavam verbas federais. Como também, a parceria com o Tribunal de Contas da União para ajuizar ações cautelares para bloqueio de bens que garantiriam o futuro ressarcimento determinado em decisões do tribunal (SOUZA, 2019).

Da experiência da atuação da força tarefa chegou-se a conclusão da necessidade de procedimentalizar a coleta de informações que deveriam subsidiar as ações a serem ajuizadas. A AGU não dispõe do instrumento do ICP, apesar de ter legitimidade ativa concorrente em várias legislações que tratam de ações públicas, como a LACP, CDC, LIA, ECA e Lei n. 7.853/1989 – Proteção às pessoas com deficiência. Nem de um normativo uniforme para a atuação proativa, demandando que cada membro percorresse o caminho que entendesse mais adequado para condução dos preparativos para as ações. Daí surgiu a edição da Portaria PGU n. 03/2009, que prevê o Procedimento Prévio de Coleta de Informações (PPCI) (PANOEIRO; PANOEIRO; RODRIGUES, 2009).

No mesmo ano, foi editada a Portaria PGU n. 12/2009 que trata dos princípios que orientam a atuação proativa da PGU, mais precisamente em seu art. 3º:

I - **Uniformidade**: atuar harmonicamente, seguindo diretrizes comuns, buscando os mesmos fins e utilizando instrumentos de atuação semelhantes, sem prejuízo da capacidade criativa de cada membro do Grupo;

II - **Articulação intra e interinstitucional**: para atingir suas finalidades, o Grupo deverá manter instrumentos de cooperação mútua entre seus integrantes, bem como com outros órgãos e instituições com fins correlatos;

III - **Comprometimento**: o Grupo deve estar comprometido com a efetivação dos seus propósitos, mantendo-se leal às suas diretrizes e ao interesse público;

IV - **Transparência**: agir com transparência, provendo o acesso às informações sobre a atuação do Grupo (salvo as que estiverem sob reserva ou sigilo), assim como apresentar à sociedade os resultados obtidos;

V - **Eficiência e efetividade**: empregar, com agilidade e eficiência, todos os meios administrativos e judiciais disponíveis para combater a corrupção e defender o patrimônio público, de modo a viabilizar a execução das políticas públicas e a boa gestão administrativa;

VI - **Excelência na atuação**: empregar a melhor técnica disponível no exercício de suas atribuições, buscando o constante aperfeiçoamento para o excelente desempenho das atribuições com dedicação na concretização dos propósitos do Grupo;

VII - **Interação com a sociedade**: estimular a sociedade a participar das medidas de controle do patrimônio público e de combate a toda forma de corrupção. O Grupo deve figurar como referência e destinatário natural de representações acerca de desvios e irregularidades;

VIII - **Desconcentração**: consiste na distribuição de poderes indispensáveis para cada membro do Grupo atuar de forma célere e eficaz, estimulando a liberdade técnica e a independência funcional dos Advogados da União;

IX - **Especialização**: o Grupo deve ser composto por Advogados da União com perfil proativo e capacitação específica para alcançar os objetivos propostos;

X - **Exclusividade**: os integrantes do Grupo devem atuar com exclusividade na realização das atribuições relativas ao Grupo, a fim de garantir a atuação coordenada, efetiva, especializada e eficiente, indispensável ao combate à corrupção e à defesa do patrimônio público;

XI - **Pró-atividade**: pró-atividade significa a atuação persistente no combate à corrupção e na defesa do patrimônio público, por meio de medidas antecipativas, preventivas e construtivas, independentemente de provocação externa, e;

XII - **Atuação responsável**: a atuação do Advogado da União deve ser pautada pela consciência de sua função institucional, devendo zelar pela qualidade e pela eficiência do seu trabalho, bem como devendo evitar demandas temerárias, desproporcionais e infundadas. (BRASIL, 2019, grifo nosso).

Na estrutura da PGU, um de seus departamentos é o de Patrimônio Público e Probidade (DPPP) que pelo art. 23, I, do Decreto n. 7392/2010, compete: “planejar, coordenar e supervisionar as atividades relativas à representação e à defesa judicial da União em matéria de patrimônio, meio ambiente, probidade e recuperação de ativos”. Esse departamento, dentre suas coordenações, tem a Coordenação-Geral de Defesa da Probidade (CGPRO) responsável pelo planejamento, coordenação e supervisão das atividades relativas à representação e à defesa judicial da União em probidade administrativa, tanto judicialmente, em ações de improbidade administrativa e ações de responsabilidade da LAC, como extrajudicialmente, em Acordos de Leniência da Lei Anticorrupção. É o DPPP que coordena os grupos de atuação proativa que foram criados pela Portaria PGU n. 15/2009 e reestruturados pela Portaria PGU n. 10/2019 que revogou a primeira.

A referida reestruturação regionalizou a atividade de condução dos PPCI, ajuizamento das ações e acompanhamento das mesmas. Foram criados os Grupos Regionais de Atuação Proativa (GRAP) com membros em regime de exclusividade e dividido em duas equipes, uma de defesa da probidade e outra em recuperação de ativos. Cabe à primeira propor, acompanhar e promover as ACPIA, as ações de responsabilização da LAC, ações civis *ex delicto* e as ações populares que a União aderir ao polo ativo. Como também analisar a conveniência e a necessidade do ingresso no polo ativo dos dois primeiros tipos de ação. Os membros do GRAP-Probidade além de conduzirem os PPCI, podem atuar nas comissões de negociação de acordo de leniência da LAC. Essa atividade nos GRAP pode ser exercida em regime presencial ou remoto. A portaria também prevê a possibilidade de instituição de forças tarefas para atuação em demandas especiais e de grande relevância.

A Portaria PGU n. 3/2009 sofreu alguns reflexos da reestruturação, especialmente no procedimento de arquivamento, mas não teve dispositivos revogados expressamente. O PPCI visa à obtenção de documentos e informações indispensáveis para o ajuizamento da ACPIA, com regras uniformes para atuação na fase pré-processual. Tratando da instauração, instrução, registros, autorizações e arquivamento. Regulando a requisição de documentos, informações e exames periciais, a convocação de agentes públicos, o convite de particulares, reuniões abertas ao público, a tomada de compromissos de ajustamento de conduta ou a expedição de recomendações, dentre outras medidas (PANOEIRO; PANOEIRO; RODRIGUES, 2009; SOUZA, 2019).

O art. 2º da Portaria PGU n. 3/2009 trata da natureza e finalidade do PPCI como atividade jurídico administrativa, unilateral, facultativa, de caráter inquisitorial, a cargo de integrante dos grupos permanentes de atuação proativa, sendo destinada à obtenção de elementos necessários à formação do juízo de convicção sobre a viabilidade do ajuizamento de ações civis públicas, de improbidade administrativa ou de ressarcimento ao erário.

Logo, tem natureza de procedimento administrativo e não jurisdicional com a finalidade de auxiliar na formação da opinião do advogado da União sobre a viabilidade da ação ou resolução extrajudicial do caso concreto. Tem caráter facultativo, ou seja, não é condição de procedibilidade para ajuizamento das ações civis públicas, sendo dispensável sua instauração para os casos de elementos suficientes para manejo da ação respectiva. Guardadas as proporções, tem correspondência com o ICP, pois ambos permitem a elaboração de um juízo mais completo pelo órgão legitimado ativo e evitam lides temerárias (PANOEIRO; PANOEIRO; RODRIGUES, 2009). Além de permitirem a solução extrajudicial por meio de compromisso de ajustamento de conduta.

A competência para instaurar o procedimento administrativo prévio de improbidade administrativa é do advogado da União, membro do GRAP da regional competente, ou seja, aquela competente pela propositura da ACPIA, a responsável no local do fato/dano. Tal interpretação é fruto do art. 15 da Portaria PGU n. 3/2009 combinado com o art. 9º, II, da Portaria PGU n. 10/2019.

O PPCI pode ser instaurado de ofício ou mediante requerimento, conforme o art. 16, *caput*, da Portaria PGU n. 3/2009. O chefe da Procuradoria-Regional da União tomando conhecimento de fatos que possam caracterizar improbidade, também poderá determinar a instauração do procedimento prévio, encaminhando para a coordenação do respectivo GRAP, haja vista as disposições que regionalizaram o procedimento na Portaria PGU n. 10/2019. O requerimento de instauração, apresentado por qualquer interessado, deve conter os seguintes elementos, sempre que possível conforme o art. 16, § 2º, da Portaria PGU n. 3/2009: “I - nome, qualificação e endereço do requerente; II - a descrição dos fatos a serem averiguados e a indicação do seu autor, quando conhecido; III - indicação dos meios de prova, informações e documentos pertinentes, se houver”. Pelo art. 5º da mesma portaria, todos os documentos encaminhados noticiando lesão ou ameaça de lesão que possa ser prevenida ou reparada por intermédio das ações judiciais da competência do GRAP serão imediatamente autuados, independentemente de despacho. O não preenchimento das formalidades não implica indeferimento do requerimento, essa é a disposição do art. 16, § 4º, da Portaria PGU n. 3/2009. Exceto se caracterizada de pronto, uma das seguintes hipóteses: a) os fatos serem objeto de outro procedimento ou ação judicial; b) inexistência de subsídios mínimos ou c) verificação de que do caso não resulta lesão aos interesses ou direitos que se pretende resguardar, previstas no art. 17 da mesma portaria (PANOEIRO; PANOEIRO; RODRIGUES, 2009).

A princípio não é permitida denúncia anônima como fundamento para instauração de PPCI, por expressa proibição na parte final do art. 16, § 1º, da Portaria PGU n. 3/2009. Tal vedação não tem caráter absoluto, sendo admissível o início da apuração quando essa denúncia anônima contiver elementos suficientes para identificar a materialidade e a autoria. Existindo a justa causa na denúncia, não há violação ao art. 5º, IV, da CF/88: “[...] é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato” (BRASIL, 1988, *online*). O STF, no julgamento, em 11/05/2005, do Inquérito n. 1957/PR, relatado pelo ministro Carlos Velloso reconheceu que a existência de outros elementos de prova subsidiando a investigação afasta o risco da denúncia anônima (PANOEIRO; PANOEIRO; RODRIGUES, 2009).

Nas hipóteses de arquivamento sumário, a decisão fundamentada de arquivamento deverá ser confirmada e ratificada pelo coordenador do GRAP e aprovada pelo chefe da PRU, pela interpretação combinada do art. 17, parágrafo único, da Portaria PGU n. 3/2009, com o art. 9º, IX, da Portaria PGU n. 10/2019. A instauração de PPCI para investigar determinadas autoridades por atos praticados no exercício das funções, ainda que tenham deixado os respectivos cargos, ensejam o dever de comunicação ao Procurador-Geral da União, a lista é prevista no art. 9º da Ordem de Serviço PGU n. 64/2007:

[...] o Presidente da República, o Vice-Presidente da República, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores da União, membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República, o Procurador-Geral do Trabalho, o Procurador-Geral da Justiça Militar, o Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, os membros do Congresso Nacional, os Ministros de Estado, os Ministros do Tribunal de Contas da União, os Governadores dos Estados-Membros e do Distrito Federal, os Presidentes dos Tribunais de Justiça dos Estados-Membros e do Distrito Federal, os Presidentes das Assembléias Legislativas dos Estados-Membros e da Câmara Legislativa do Distrito Federal e os Comandantes das Forças Armadas, bem como os ocupantes de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS 5, 6 e de Natureza Especial - NES na esfera federal. (BRASIL, 2007b, *online*).

O Procurador-Geral da União, no prazo de 30 dias da comunicação, poderá arquivar fundamentadamente o referido PPCI. Esse dever de informar é consequência da excessiva estrutura hierárquica que são organizadas as procuradorias da AGU, evidentemente existem situações que se justifica tal cautela, como o caso do Presidente da República. No entanto, a listagem parece demasiada longa, incluindo autoridades, como os ocupantes de cargos em comissão do grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS, níveis 5 e 6) e de Natureza Especial (NES), onde falta razoabilidade na medida. É preciso recordar que não há foro por prerrogativa de função na ACPIA, conforme o julgado do STF na ADI n. 2.797/DF. Assim, falta proporcionalidade em prever essa lista extensa de autoridades para autorização, quando sequer detém foro por prerrogativa de função para a causa que pode vir a ser ajuizada.

Para realizar a instrução do procedimento prévio, a Portaria PGU n. 3/2009, em seu art. 20, I, prevê como providência a ser adotada a requisição de documentos e informações dirigidas à Administração Federal. Tal possibilidade é legalmente prevista no art. 4º da Lei n. 9028/1995, podendo ser fixado prazo para resposta e a omissão gera responsabilidade no regime do Estatuto dos Servidores Federais - Lei n. 8.112/1990. Diferente do caso de ausência de resposta no ICP, que gera responsabilidade criminal nos termos do art. 10 da LACP. O art. 4º, § 4º, da Lei n. 9.028/1995, prevê a possibilidade de requisição de servidor público para realizar perícia técnica ou atuar como assistente técnico,

também no bojo do PPCI, por expressa previsão do art. 20, III, da portaria (PANOEIRO; PANOEIRO; RODRIGUES, 2009).

Outra providência possível é prevista no art. 20, II, da Portaria PGU n. 3/2009: a realização de reuniões. Tais reuniões seriam com autoridades públicas para esclarecer fatos objeto da apuração. A experiência da atuação prévia a edição da referida portaria mostrara que só a documentação poderia ser insuficiente para a compreensão dos fatos, portanto, dentro de uma lógica colaborativa e responsável, o diálogo com representantes dos órgãos e entidades envolvidos pode contribuir para a compreensão dos fatos (PANOEIRO; PANOEIRO; RODRIGUES, 2009).

A convocação de agentes públicos e o convite de particulares para prestar esclarecimento é providência prevista no art. 20, IV, da portaria. Por se tratar de convite, os particulares não têm obrigação de se fazerem presentes no ato. No caso dos servidores há obrigação. Tal dever é decorrente do dever geral de informar as irregularidades que o agente público toma conhecimento, expresso no art. 6º da LACP combinado com o art. 116, VI, da Lei n. 8.112/1990. Se o dever exige uma conduta comissiva e sem provocação, maior dever existe quando há provocação por um órgão de controle. Podendo inclusive a omissão dolosa, de alta gravidade, configurar até a improbidade administrativa prevista no art. 11, II, da LIA: “[...] retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício” (BRASIL, 1992, *online*). Evidentemente essa caracterização é para casos de extrema gravidade (PANOEIRO; PANOEIRO; RODRIGUES, 2009).

Outra ferramenta interessante do procedimento prévio, dentro da lógica preventiva, onde a repressão é tida como oportunidade de correção para evitar novos atos irregulares ou ímprobos é a expedição de recomendações aos órgãos e entidades para ajustes e adoção de providências, conforme as previsões da Portaria PGU n. 3/2009 em seus arts. 3º, IV, § 4º, e 4º, I, II e IV. O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para prevenir ou terminar litígios é ferramenta de solução extrajudicial prevista como atribuição geral dos membros do GRAP, conforme o art. 9º, III, da Portaria PGU n. 10/2019: “[...] acompanhar e submeter às autoridades referidas na Ordem de Serviço (OS) PGU nº 10, de 25 de março de 2008, propostas de termos de ajustamento de conduta, para prevenir ou terminar litígios” (BRASIL, 2019e, *online*). A mesma disposição também é prevista no art. 3º, § 2º, da Portaria PGU n. 3/2009. Assim, a OS duplamente citada regulamenta o procedimento de TAC também em procedimentos prévios que envolvem improbidade administrativa. Cabe ao Procurador-Regional da União decidir e firmar o TAC, apreciando parecer motivado sobre a proposta emitido por membro do GRAP. A OS traz exceções ao seu procedimento previsto para o

TAC, nos arts. 1º, § 1º, e 10, mas nenhuma relativa à improbidade administrativa. Trazendo também o procedimento e as formalidades mínimas dos principais documentos, assim como o dever de homologação judicial, no caso do TAC firmado com processo judicial em curso, como algumas regras de sigilo a alguns documentos. O Enunciado n. 8 de Orientação do GRAP, constante no anexo da Ordem de Serviço PGU n. 02/2015 prevê que em ações de improbidade administrativa é possível a celebração de acordo para pagamento do ressarcimento e da multa civil, desde que definido os valores e avaliadas as situações jurídico-processuais do caso em concreto.

A publicidade do procedimento prévio é a regra, mas o art. 8º da Portaria PGU n. 3/2009 prevê as seguintes hipóteses de decretação de sigilo: a) situação que possa expor a imagem, a honra, a vida privada ou a intimidade de pessoas; b) possa comprometer a segurança da sociedade ou do Estado; c) possa comprometer os objetivos do PPCI. Cabe ao Procurador-Regional da União respectivo decidir pela decretação do sigilo, mediante provocação do advogado da União membro do GRAP. Atualmente deverão ser observadas também as disposições do Decreto n. 7.845/2012 que regulamenta os procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo.

O arquivamento ao final do PPCI de improbidade administrativa é previsto no art. 22 da Portaria PGU n. 3/2009:

Art. 22. Concluindo no sentido da inviabilidade quanto ao ajuizamento das ações de que o art. 21, sem prejuízo de eventual recomendação aos responsáveis pelo objeto do procedimento de averiguação preliminar, o Advogado da União manifestar-se-á fundamentadamente pelo arquivamento, aplicando-se em tal caso o disposto no art. 18 desta Portaria.

Parágrafo único. O arquivamento ocorrerá quando o Advogado da União que preside o procedimento se convencer da inexistência de fundamento legal ou probatório suficientes para a adoção de medidas judiciais. (BRASIL, 2009b, *online*).

O arquivamento deverá ser submetido para aprovação do Coordenador Regional do GRAP, essa regra do art. 9º, IX, da Portaria PGU n. 10/2019, substitui a disposição do art. 23, *caput*, da Portaria PGU n. 03/2009, que atribuía ao chefe da unidade essa competência de aprovação. Importante destacar que a reabertura do PPCI é possível, desde que não tenha ocorrido a decadência ou prescrição e que ocorra o surgimento de novas circunstâncias ou provas relacionadas aos mesmos fatos, por força do art. 23, parágrafo único, da Portaria PGU n. 3/2009.

Outras medidas podem auxiliar a apuração de ilícitos de improbidade administrativa, mas demandam a intervenção do Poder Judiciário, é o caso da quebra de sigilo

bancário com fundamento no art. 3º da Lei Complementar n. 105/2001. Portanto, é possível na tramitação do procedimento prévio o ajuizamento de medida cautelar exigindo o afastamento de sigilo bancário para subsidiar o PPCI. Com relação ao sigilo telefônico e de dados, a natureza pública do equipamento utilizado autoriza o requerer tal quebra de sigilo em juízo, pois trata-se de comunicação perpetrada por meio de bem público. Se o equipamento utilizado é particular, não é possível requerer em juízo tal afastamento de sigilo, pois o art. 5º, XII, da CF/88, só relativiza o sigilo para fins de investigação criminal ou instrução processual penal, ou seja, sendo proibida para apurações não penais como o caso da improbidade administrativa (PANOEIRO; PANOEIRO; RODRIGUES, 2009).

A criação do grupo de atuação proativa, ao introduzir um novo perfil na atuação da AGU foi reconhecida como boa prática na categoria “advocacia” e agraciado com o Prêmio Innovare, em sua oitava edição, no ano de 2011 (SOUZA, 2019).

A atuação do GRAP e de outros grupos da PGU no âmbito da LAC tem gerado grande expectativa, haja vista o funcionamento deste novo sistema anticorrupção, que reconheceu devidamente a legitimidade ativa da Advocacia Pública e seu papel em instrumentos modernos de sanção e de resolução de conflitos, como o acordo de leniência (SOUZA, 2019).

No final de 2018, foi criado no âmbito da PGU o Grupo de Ajuizamento decorrente de Acordos de Leniência (GRAAL), pela Portaria PGU n. 8/2018. O GRAAL é uma equipe nacional especializada responsável pela gestão das informações e documentos obtidos a partir dos acordos de leniência e do ajuizamento das medidas judiciais cabidas. Um dos objetivos do acordo de leniência é reunir informações para alavancar as investigações de atos ilícitos anticorrupção e de improbidade administrativa, utilizando o material fornecido pela parte que firmara acordo com a União.

Cabe ao gestor do GRAAL autorizar as medidas judiciais cabíveis propostas pelos membros do GRAAL, ressalvados os casos que demandam autorização, há pouco listados e que compõem a Ordem de Serviço PGU n. 64/2007. Os arquivamentos de procedimentos no GRAAL são propostos pelos membros ao gestor e demandam aprovação do Coordenador-Geral de Defesa da Probidade do Departamento de Patrimônio Público e Probidade. Após o ajuizamento, caberá aos GRAP nas regionais acompanharem as medidas judiciais tomadas.

Outra atuação estratégica da PGU é a atuação prevista na Portaria PGU n. 7/2018, visando à coleta de elementos informativos e probatórios para a instrução de processos administrativos e judiciais, como ações de improbidade administrativa. A atuação se dá tanto

na fase de inquérito policial, como na ação penal. Na fase inquisitorial o objetivo é descrito no art. 2º da portaria:

[...] atuar de forma coordenada e institucional com o Delegado da Polícia Federal presidente do procedimento policial, visando ao amplo acesso às informações constantes dos autos, para que sejam adotadas as medidas judiciais e extrajudiciais de interesse da União, inclusive a proposição de medidas cautelares perante a autoridade judiciária competente, com enfoque na recomposição do dano ao erário, além da colaboração com a autoridade policial no esclarecimento dos fatos e produção de provas quanto à materialidade e autoria delitivas. (BRASIL, 2018a, *online*).

Já na ação penal, o advogado da União poderá requerer a habilitação na qualidade de assistente de acusação, especialmente para zelo da reparação de danos, agora elemento essencial da sentença condenatória penal por força do art. 387, IV, do CPP. Com isso, a União pode participar da fixação do dano e propor medidas acautelatórias para o devido ressarcimento (SOUZA, 2019).

Desde a Portaria n. 3/2009 já há uma diretriz da PGU para manter seus convênios interinstitucionais para cooperação na área de tutela da probidade, especialmente no compartilhamento de informações, como se identifica no art. 20, § 1º. A necessidade fomentar novas parcerias, tanto na administração pública como em entidades privadas para melhorar a infraestrutura disponível para atuação proativa em favor da União, depreende-se do art. 30. Essa política só tem se expandido nos últimos anos e a atuação da AGU com a CGU no programa de leniência anticorrupção é um bom exemplo disso e também um grande desafio, por isso passa-se à análise dessa parceria no próximo item.

3.5 Interação entre Advocacia-Geral da União e Controladoria-Geral da União: o programa de leniência anticorrupção federal

A AGU e a CGU são instituições democráticas muito importantes na atual conjuntura brasileira. A primeira com previsão constitucional como Função Essencial à Justiça e é responsável por controle de juridicidade essencial na administração pública. A CGU foi criada pela Lei n. 10.683/2003 e se tornou o órgão de cúpula do sistema de controle interno da administração pública federal. Atuando preventivamente e repressivamente quando necessário. Tendo um papel relevante reconhecido no aprimoramento dos controles internos e na atuação supletiva quando os controles internos dos órgãos e entidades falham. Com a LAC passou a gerenciar o Programa de Leniência Anticorrupção Federal, ganhando protagonismo nessa ferramenta moderna e eficaz de recuperação de ativos.

Ademais, se tornou importante instituição fomentadora de integridade, tanto por meio de programas na área de *compliance* como o Selo Pró-Ética, como impulsionadora do programa de integridade ao conduzir esse pilar da política de governança pública da administração federal direta, autárquica e fundacional, criada pelo Decreto n. 9.203/2017. De fato, são instituições da maior relevância na estrutura burocrática federal.

O controle interno, enquanto controle exercido no âmbito do próprio Poder, pode ser exercitado de duas modalidades, quais sejam: autocontrole, entendido como o exercido pelo próprio executor da política pública finalística, e heterocontrole, sendo aquele exercido por órgão diverso do executor e encarregado especificamente para a tarefa de controle. A AGU e a CGU são, portanto, enquadráveis nesse segundo grupo, aspecto este que caracteriza uma de suas afinidades institucionais (BALBE, 2015).

Essas instituições democráticas exercem atividades de controle. A CGU realiza controle interno do Executivo Federal sobre a eficiência e regularidade dos gastos, atacando a má-gestão e a improbidade, sem olvidar da atividade de educação de entes subnacionais para aprimoramento da governança destes. A AGU controla a juridicidade das duas modalidades supracitadas (PAIVA, 2015). Atualmente, a CGU é ministério, e a AGU é vinculada à Presidência da República por intermédio do advogado-geral da União, conforme a Lei n. 13.844/2019.

As duas instituições poderiam compartilhar um possível dilema da dualidade do controle interno no Brasil: combate à corrupção e aprimoramento da gestão, conforme analisado por Marx (2016, p. 353):

O papel dos órgãos de controle interno no Brasil é interpretado por duas vertentes: uma vertente entende que eles deveriam dirigir sua atuação para o combate à corrupção, enquanto a outra, defende que esses órgãos, deveriam se concentrar em atividades de apoio à melhoria da gestão. Na prática a atuação desses órgãos tem se dado em ambas as funções, o que tem sido alvo de críticas por parte de atores que consideram essas duas funções conflitantes e incompatíveis. Segundo eles, reunir num mesmo órgão a função gerencial de apoio aos gestores na melhoria da gestão e a função de combater as práticas corruptas de maus gestores seria inviável. Assim, eles questionam a dificuldade de se construir a imagem de um órgão que tem como função colaborar com o gestor no aprimoramento dos controles internos, se esse mesmo órgão é visto atuando em conjunto com a Polícia Federal e o Ministério Público em operações que cominam na prisão de gestores auditados.

Após realização de pesquisa empírica o autor concluiu que os dois papéis são complementares e não conflitantes, mas que melhorias são necessárias para atuação equilibrada entre os dois papéis. Sendo assim, as instituições, no que tange ao controle e aprimoramento, têm posições muito similares.

Conflitos são comuns em qualquer relação interinstitucional, mas o permanente diálogo é importante instrumento de solução, assim como a segurança jurídica do regime de competências. Apesar do desempenho da atividade de controle interno, a CGU é um órgão de execução, como outro ministério, de uma política pública, a de controle. Portanto, em caso de dúvida ou divergência estabelecida entre a mesma e a AGU, a última, sendo órgão de Advocacia Pública, cabe firmar o entendimento a ser seguido, pois a CGU não é órgão jurídico, e a AGU detém a exclusividade para fixar a interpretação da Constituição, das leis e dos atos normativos infralegais (SEMER, 2019).

A CGU detém uma experiência exitosa em articulação interinstitucional no âmbito de controle, especialmente nas ações de combate à corrupção, com órgãos como a Polícia Federal e o MPF. Essa articulação se dá de modo horizontal, por meio de cooperação entre instituições com objetivos definidos e competências complementares, consubstanciada principalmente pelo intercâmbio de informações (SEMER, 2019).

A Lei n. 13.844/2019 corroborou uma relação institucional já existente entre a AGU e a CGU, mais especificamente no início do § 4º do art. 51:

A Controladoria-Geral da União encaminhará à Advocacia-Geral da União os casos que configurarem improbidade administrativa e aqueles que recomendarem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências a cargo da Advocacia-Geral da União. (BRASIL, 2019s, *online*).

Essa seria a relação mais tradicional entre os dois órgãos. No entanto, é a atual parceria no Programa de Leniência Anticorrupção Federal que essa relação ganhou contornos muito importantes para o próprio sucesso e evolução dessa política pública estratégica.

Athayde (2019, p. 25) conceitua Acordo de Leniência e Programa de Leniência da seguinte maneira:

Entende-se por Acordo de Leniência o acordo celebrado entre uma autoridade pública investigadora e um agente privado (seja este uma pessoa jurídica ou física), por meio do qual a autoridade concede a extinção ou o abrandamento da penalidade aplicável ao agente, recebendo em troca provas e a colaboração material e processual ao longo das investigações. O Programa de Leniência, por sua vez, consiste no arcabouço jurídico que prevê incentivos da autoridade pública investigadora para que os agentes privados a procurem para a negociação dos referidos Acordos de Leniência.

Extraíndo assim, que a finalidade do acordo é de fomentar uma colaboração capaz de aumentar a eficiência do sistema de repressão às infrações investigadas no âmbito do programa. Finalidade essa similar a de regimes criminais, como o da Lei das Organizações Criminosas (ALAN, 2017). Athayde (2019) identifica sete justificativas para um programa de leniência: a) detecção de práticas ilícitas; b) obtenção de provas; c) eficiência e a efetividade

investigativa; d) cessação da infração; e) sancionamento dos demais infratores; f) ressarcimento dos danos e g) dissuasão de ilícitos futuros.

No Brasil os programas de leniência surgiram com a legislação antitruste que objetiva a investigação de cartéis pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Em seguida surgiu o Programa de Leniência Anticorrupção, com a LAC, envolvendo a CGU e a AGU, sob a supervisão do TCU. O Ministério Público na esteira do sistema de colaboração premiada das pessoas físicas da Lei sobre Crimes de Organização Criminosa – Lei n. 12.850/2013, passou a celebrar concomitantemente acordos de leniência com pessoas jurídicas fundamentando no art. 129, I, combinado com art. 37, *caput* da CF/88, o art. 3º, §§ 2º e 3º, do CPC, art. 840 do Código Civil e dispositivos da Convenção de Mérida e de Palermo. Em 2017, veio o Programa de Leniência Financeiro que envolve o Banco Central e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), com a Lei n. 13.506/2017 (ATHAYDE, 2019).

Essa multiplicidade de programas pode gerar dúvidas sobre a aplicação dos múltiplos regimes, que pode ser agravado pela possibilidade de, em um mesmo regime, se ter mais de uma autoridade realizando acordos de leniência. A sincronia entre os procedimentos e a garantia para o administrado é um desafio e passa obrigatoriamente pela concertação das atuações das diversas instituições. A falta de sintonia institucional acabou gerando conflitos nos últimos anos no Brasil, especialmente envolvendo AGU, CGU, MPF e TCU. Fazendo com que especialistas concordem que a disputa de órgãos pela responsabilidade de firmar acordos e aplicar multas gera insegurança, e que a solução passa pela criação de um único balcão de atendimento (VALENTE, 2019). Recentemente o MPF defendeu na imprensa a criação desse único balcão dos órgãos destinados a acordos de leniência, reunindo MPF, TCU, AGU, CGU, CADE e CVM (MARTINES, 2019).

O programa de leniência exige harmonia entre as diversas autoridades e as diversas esferas de responsabilidade envolvidas, sejam de natureza cível, criminal ou administrativa. Mesmo independentes, deveria existir alguma coordenação formal e material entre as instituições, buscando alguma nivelção de procedimentos e proporcionalidade na aplicação das diversas penas. O dever de harmonização no Direito Público foi reconhecido no novo art. 22, § 2º, da LINDB. A segurança jurídica é pilar para o programa de leniência e fundamental para a confiança em relação ao processo de negociação de um acordo. Só a confiança nas regras do procedimento que podem gerar adesões ao mesmo. A eficiência do programa depende disso e de incentivos como a proteção adequada aos delatores e recompensa positiva aos mesmos (ATHAYDE, 2019).

A cooperação entre autoridades amplia a possibilidade de detecção de infrações e tal método proativo é essencial para gerar um temor de ser efetivamente sancionado aos agentes privados, tanto impedindo de se envolverem em ilícitudes como fomentando a adesão aos programas de leniência, daí a estratégia cooperativa ser marcante no sistema anticorrupção e de tutela da probidade. Do mesmo modo, é importante que as autoridades administrativas incrementem cooperação com órgãos de persecução criminal, como as polícias e ministérios públicos, pois a responsabilidade penal vai fomentar a adesão a acordos em outras esferas também. Especificamente no caso de Programa de leniência anticorrupção federal, onde as principais instituições que compõem o sistema nacional anticorrupção, são CGU, AGU, TCU e MPF, e se há controvérsias acerca da competência de cada instituição e atuação concomitante, é ainda mais exigível a necessidade de plena cooperação interinstitucional (ATHAYDE, 2019).

Apesar de já ter ocorrido uma atuação conjunta de AGU, CGU e MPF na negociação de um acordo de leniência, que envolveu o Departamento de Justiça Americano (DOJ), tal atuação ainda não é sistematizada (BRASIL, 2019a). De certo que os valores definidos a título de ressarcimentos firmados desde julho de 2017, apenas com as empresas investigadas na Lava Jato, já alcançam R\$ 13.671.855.155,97, já tendo sido recolhido o montante de R\$ 3.119.755.196,45, segundo dados atualizados do sítio eletrônico da CGU (BRASIL, 2017d). A relação institucional com o TCU é outra parcela do problema que gera preocupação para a doutrina especializada, pois ainda há incertezas quanto à extensão das competências do tribunal quanto ao programa de leniência anticorrupção federal, sendo um dos principais pontos a serem objeto de solução a ser alcançado em concertação interinstitucional (ATHAYDE, 2019). AGU e CGU sempre consignam em seus acordos que fica preservada integralmente as atribuições do TCU para condenar a empresa ao de outros prejuízos que eventualmente sejam apurados no futuro (BRASIL, 2019b, d).

Dentro do programa de leniência anticorrupção federal, cabe à AGU fornecer assistência jurídica CGU, tanto participando das comissões de negociação dos acordos e na própria formalização dos mesmos como utilizando informações fornecidas pelas empresas para responsabilização judicial de outros envolvidos nas ilícitudes denunciadas, em ações como as ACPIA e de ressarcimento ao erário, bem como as ações de responsabilidade da LAC.

Athayde (2019, p. 254) explicita um dos objetivos da regulamentação conjunta CGU/AGU dos procedimentos para celebração do acordo de leniência no âmbito da CGU, com a participação da AGU:

Diante dessa necessidade de trazer a AGU para “dentro” da negociação dos Acordos de Leniência Anticorrupção negociados pela CGU, de forma que a AGU pudesse assessorar as comissões de negociação, dando maior coerência e celeridade ao processo de negociação dos termos que tangenciassem a sua atuação.

Em 2016 foi editada a Portaria Interministerial CGU/AGU n. 2.278/2016 que foi revogada pela Portaria Conjunta CGU/AGU n. 4/2019, de 23/09/2019. Dentre as atribuições da AGU está a de avaliar qual a opção mais vantajosa para a União entre responsabilizar judicialmente a empresa ou aceitar a proposta da mesma, conforme o art. 7º, § 4º, da portaria conjunta, por meio de seus membros indicados para compor a comissão de negociação, na forma do art. 3º, § 3º, c/c art. 5º, I, e art. 6º, I, da portaria conjunta. Antes mesmo da formação da comissão AGU e CGU, já analisam previamente a viabilidade da proposta apresentada pela empresa, conforme art. 3º, §§ 1º e 2º, da portaria conjunta.

A atuação conjunta AGU e CGU permeia todo o procedimento de negociação do acordo de leniência, do juízo inicial da viabilidade da proposta até o acompanhamento de todo o cumprimento das obrigações assumidas pela empresa proponente, tal característica pode ser exemplificável nos incisos I, II, III, VII do art. 6º da portaria.

A própria decisão final sobre a celebração ou não do acordo de leniência é ato conjunto do ministro de Estado da CGU e do advogado-geral da União, conforme art. 9º da portaria conjunta. O regime estabelecido pela portaria conjunta deixa bem clara o alto nível de parceria institucional existente entre CGU e AGU no programa de leniência anticorrupção federal.

O art. 8º, II, da referida portaria, ressalta que a proposta de acordo pode ser rejeitada pela CGU ou AGU, demonstrando novamente o papel crucial da AGU no procedimento.

O regime do acordo de leniência revela uma parceria institucional da AGU com um órgão/entidade de execução da Administração Federal diferenciado dos demais, o que pode ser um dos fatores para o sucesso do Programa de Leniência Anticorrupção Federal, como também do papel de destaque dos programas anticorrupção e de combate à improbidade que atualmente tem peso relevante dentre as atuações da AGU.

4 RELAÇÃO INTERINSTITUCIONAL PARA CONTROLE DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

É missão das procuradorias que formam a AGU auxiliar a atuação dos gestores públicos probos, para que a atuação dos órgãos e entidades federais alcance a satisfação do bem comum na esfera administrativa federal. Também faz parte das atribuições das procuradorias a punição de gestores desonestos, pois a tutela da probidade tem, na AGU, um de seus principais agentes, tanto na esfera preventiva como na repressiva. No que tange a esta última, percebe-se um incremento significativo dos ajuizamentos de ações nos últimos dez anos, buscando a reparação e a punição da improbidade administrativa em toda a sua abrangência (KIRSCH, 2009).

São a PGU e a PGF, dentre as procuradorias que compõem a AGU, as que tratam diretamente com a tutela da probidade em todas as vertentes. Após a criação de fato da AGU, em 1993, sua estruturação e a da PGU, entre a segunda metade da década de 1990 e a década de 2000, e depois a criação da PGF, em 2002, assim como sua estruturação, entre a década de 2000 e a primeira metade da década de 2010, somadas ao incremento normativo da tutela da probidade, propiciaram o surgimento de condições ideais para efetivo exercício da legitimidade ativa da AGU nas ACPIA. A lacuna de verificação da improbidade administrativa no regime da LIA, não apenas de tipos disciplinares, começou a ser preenchida com o exercício efetivo da legitimidade, quando identificados os elementos mínimos para justificar a provocação do Judiciário (SOUZA, 2019).

A AGU tem importante papel na concretização de políticas públicas, apontando, dentro do ordenamento jurídico, as melhores medidas para sua implementação, especialmente de maneira preventiva a judicializações. Algumas demandas judiciais, no entanto, têm função importante para determinadas políticas, tanto que certas ações recebem tratamento diferenciado, exigindo um acompanhamento prioritário. Assim é a ACPIA para a PGF, que, por meio da Portaria PGF n. 14/2010, trouxe, no rol de ações prioritárias, as que versem sobre ressarcimento, decorrentes de improbidade administrativa. Tais ações demandam uma atuação proativa por parte dos procuradores federais, e são capazes de promover o ressarcimento, como também de modular condutas dos particulares em prol da política pública de tutela da probidade (PALLONE, 2019).

Segundo Pallone (2019, p. 346), no âmbito da PGF, as ações mais comuns são: “[...] concessão irregular de benefício previdenciário por servidores do INSS em conluio com particulares; desvio de recursos públicos para fins particulares; dispensa indevida de licitação;

formalização de convênios de fachada com a Administração Pública”. A autora comenta que o volume de verbas desviadas é significativo e que a recuperação das mesmas, após a propositura das ações de improbidade, ainda é baixa, devendo ser ampliado o controle preventivo durante a execução das políticas públicas que movimentam tais recursos.

De qualquer maneira, frente ao problema público da improbidade administrativa, é preciso uma política pública de tutela da probidade, que, na sua estratégia repressiva, também passa pelo manejo de ACPIA. Ações essas que têm sim um significativo efeito inibidor, especialmente quando são adotadas de modo sistemático e perceptível para agentes públicos que ignoravam tal sistema repressivo até então (PALLONE, 2009).

4.1 Cooperação e concertação administrativa em prol de um dever geral de controle da probidade

A Administração Pública vem passando por transformações no seu perfil de funcionalidades, das clássicas funções de polícia e prestacional para uma cada vez mais infraestruturante, que se vale de instrumentos multilaterais para formação de estruturas de parcerias, seja entre órgãos ou entidades. De uma organização administrativa piramidal para estruturas em rede, menos dependente de uma concentração hierarquizada e mais de procedimentos administrativos de harmonização de interesses por meio de atuação concertada de órgãos. Com avanço da contratualização em prejuízo da unilateralidade como via de construção de soluções, buscando a via do consenso por acordos, pactos, parcerias, compromissos e convênios. Mudanças reveladoras da tentativa de novas formas para alcançar a concretização do princípio da eficiência, visando à garantia de um direito subjetivo público à Boa Administração (CORREIA, 2017).

O Direito Administrativo do novo século é marcado pela perda do monopólio do ato administrativo unilateral como modo principal de atuação, pela valorização dos procedimentos administrativos e diminuição discricionária, contratualização, ampliação das organizações em rede, multilateralidade de relacionamentos, dentre outros aspectos (BITENCOURT NETO, 2017).

A atuação consensual passa a marcar um movimento pela Administração concertada, menos unilateral e impositiva, seja em relações internas, como externas. A concertação passa a ser processo decisório do poder público em um cenário de diversidade de interesses, potencialmente conflitantes a serem providos e solucionados mediante negociação e pactuação, em alternativa às medidas impositivas. Uma mudança da

unilateralidade para o consenso. Tal mecanismo pode ser usado com particulares, entre entidades públicas ou interorgânicamente, entre órgãos despersonalizados (BITENCOURT NETO, 2017).

A multipolaridade já comum na esfera externa entre as pessoas administrativas, também é encontrada no interior dessas pessoas coletivas públicas complexas, no relacionamento intrasubjetivo de diversos polos funcionais setoriais que as formam. Tais polos também atuam de maneira participativa interna para a construção e consecução de políticas públicas. Essa nova realidade administrativa pode causar resistência, especialmente no Direito Administrativo Brasileiro marcado por influências liberal, como a concepção conservadora de uma unidade administrativa organizada hierarquicamente e que desvaloriza a pluralidade real interna de órgãos dotados de parcela de autonomia. A dinamicidade da realidade da Administração se adapta as novas necessidades antes da dogmática jurídica, pois já surgiram os novos modos de relacionamento interno entre órgãos e o Direito ainda está estudando tal fenômeno. O Estado de Direito é pluriclasse tolera distintos e conflitantes interesses, se organizando para provê-los por meio diversos órgãos e em procedimentos complexos de decisão administrativa. Tal diversidade externa acaba por se refletir também no âmbito interno da própria administração (BITENCOURT NETO, 2017; CORREIA, 2017).

Assim, a nova Administração também se organiza de uma forma plural, em rede, inclusive valendo-se de negociação e concertação no âmbito interno, como mecanismo de coordenação horizontal, além do hierárquico vertical (BITENCOURT NETO, 2017). Assim, concertação administrativa interorgânica é relação entre órgãos administrativos despersonalizados visando a uma atuação pactuada. Sendo pressuposto para entender essas relações o reconhecimento de que órgãos são centros de imputação, dotados de capacidade jurídica parcial, admitindo a ocorrência de relações jurídicos entre órgãos desprovidos de capacidade jurídica plena. Atualmente, no Direito brasileiro, essas relações ainda têm previsão incipiente, assistemática ou sequer têm previsão específica, e podem existir até na informalidade (BITENCOURT NETO, 2017; CORREIA, 2017).

São exemplos de concertação administrativa os: a) consensos formados em órgãos colegiados cujos membros são órgãos administrativos singulares, que nas suas competências legais cuidem de parcelas de interesses públicos, visando a uma atuação pactuada em atividades complexas e transversais e b) compromissos substitutivos de sanções alcançados por pactuação do ajustamento de condutas até então desconformes com ordenamento jurídico, como o previsto na LACP (BITENCOURT NETO, 2017).

No âmbito da tutela da probidade, o desafio de atuação coordenada entre instituições, sejam órgãos ou entidades, é uma estratégia que demanda constante aprimoramento e diálogo. As diversas instituições de Estado com atribuições afins à prevenção e repressão de ilícitos de improbidade têm o dever de atuação conjunta, coordenada e em rede (OLIVEIRA, 2019b). A atuação isolada limita o potencial de eficácia das medidas e transparece inadequada para enfrentar um fenômeno complexo como a corrupção e a maneira cada vez mais organizada que essa criminalidade se apresenta.

A articulação interinstitucional horizontal ou complementar deve passar pelo compartilhamento de informações e experiências, pois tal medida gera o fortalecimento mútuo dos órgãos envolvidos, no cumprimento de suas respectivas atribuições, exigindo para tanto, a capacidade das instituições em estabelecerem boa comunicação e cooperação. A integração em algumas áreas, como na de controle interno, a articulação interinstitucional tem *status* de elemento essencial para o funcionamento do sistema. Portanto, toda articulação coletiva precisa estar atenta aos riscos inerentes a essa estratégia: rivalidades políticas, contradições em projetos e baixo envolvimento. Estes fatores podem gerar ineficiência e impedir o alcance dos objetivos interinstitucionais (BALBE, 2015).

A atividade da Advocacia Pública tem a cooperação como elemento inerente à sua atividade, especialmente ao atuar de maneira prévia, sistêmica e proativa. Atuação prévia na formação de políticas públicas está ligada diretamente à atividade de consultoria e assessoramento há pouco destacada. A atuação sistêmica se deve a situação privilegiada da Advocacia Pública, em especial da AGU, de conhecer os limites sistêmicos de orçamento, material humano, estrutura disponíveis para uma política pública. Esta visão intestinal da estrutura administrativa facilita a leitura adequada do contexto em que conflitos surgem. Assim, deter a compreensão sobre a perspectiva geral dos órgãos de governo. Visão privilegiada que nem a magistratura, nem o Ministério Público possuem. A proatividade na atuação da AGU se foca na prevenção de litígios: aconselhamento de medidas precoces, busca de soluções consensuais e caso inevitáveis, as medidas judiciais mais adequadas e céleres para solução dos problemas (BINENBOJM, 2014).

Moreira Neto (1992) ao tratar das procuraturas constitucionais destaca dentre seus princípios fundamentais de atuação o da Autonomia de impulso. Como um poder-dever de tomar todas as iniciativas juridicamente possíveis para defesa dos interesses que lhe foram confiados. Zelando pela juridicidade nas atuações de consultoria, assessoramento, controle e postulação. Construindo, em especial, uma prevenção proativa por parte da Advocacia Pública frente à atividade da Administração.

Exigindo assim um dever de atividade consultiva de ofício, pois a proatividade deve permear a atividade da Advocacia Pública. Muitos ilícitos podem ser evitados com atuação de assessoramento antes de qualquer provocação formal de consultoria. A contextualização/localização privilegiada da Advocacia Pública na Administração permite a identificação de ilícitos ou riscos destes que podem propositadamente ser omitidos do conhecimento formal do órgão jurídico oficiante. A atividade proativa consultiva corretiva permitirá uma diminuição de conflitos na seara contenciosa, gerando aumento da legitimidade do poder público cumpridor de seus deveres jurídicos e melhor previsibilidade jurídica para todos. Rompe-se assim uma prática formalista passiva, em prol de uma postura comprometida com a prevenção e resolução de problemas. O conhecimento cotidiano da realidade dos diferentes setores do órgão público assistido, com a devida independência funcional daquela estrutura administrativa que é assessorada, assegura um controle interno de juridicidade eficaz na modalidade de heterocontrole, ou seja, exercido internamente na administração, mas por órgão diverso do controlado (SOUZA, 2009b; BALBE, 2015).

A atividade consultiva evita a geração de contencioso. Por sua vez, há um potencial de contribuição nos elementos colhidos na atividade contenciosa para geração de melhores orientações na consultoria, inclusive para identificação de riscos de integridade ainda não mapeados ou cujos controles internos falharam em mitigar tais riscos, que gerou a necessidade de controle judicial repressivo posterior. Daí a necessidade de existirem mecanismos institucionais permanentes de interação entre os setores jurídicos da AGU responsáveis pela consultoria e pelo contencioso judicial visando ao aprimoramento do assessoramento e consultoria prestados aos órgãos assistidos (SOUZA, 2009b). Derly Silva Filho (2019, p. 136) explicita bem essa contribuição que a atividade contenciosa pode gerar:

No âmbito do contencioso, os Advogados Públicos também podem prestar valioso auxílio e colaborar para o aperfeiçoamento normativo do Estado, na medida em que, nas ações em que o Estado é parte, deparam-se com arguições de inconstitucionalidades por ação ou omissão e outros vícios que acometem leis e atos normativos. Desta forma, prenunciam decisões judiciais desfavoráveis e precatam o Poder Executivo de eventuais óbices à implementação e execução de políticas públicas; [...] Por fim, propõe-se: [...] a constituição de bancos de dados com pareceres, legislação vigente e atualizada, informações estatísticas dos resultados das demandas judiciais de que o Estado faça parte como autor ou réu, de dispositivos normativos questionados, de decisões judiciais favoráveis e desfavoráveis ao estado e de temas recorrentes, com indicação precisa das leis ou atos normativos impugnados e dos fundamentos articulados.

A existência de um dever de combate à improbidade é decorrência direta da importância da probidade estatal para alcançar os objetivos da república descritos no artigo 3º da CF/88. A probidade como ideologia constitucional deve ser compromisso finalístico e

pragmático do Estado e de seus agentes e da própria sociedade (BERTONCINI, 2012). A probidade administrativa, como compromisso de todos, supera mais do que agir probamente, mas compreende também auxiliar no controle da improbidade administrativa, na construção de controles internos e nas apurações de desvios. É esse dever que precisa ser evidenciado para a construção de um compromisso coletivo em prol do dever de combate à improbidade administrativa, seja na esfera preventiva, seja durante processos sancionatórios. Gerando assim uma atuação cooperativa em favor da defesa da probidade.

A AGU, por ser órgão responsável pelo assessoramento jurídico de órgãos públicos, estabeleceu um relacionamento próximo com os administradores públicos, marcado pela solidariedade e fidelidade, dentro da realização do bem comum. Construindo assim uma fina sintonia com a Administração, sem se confundir com o órgão assessorado (COUTINHO, 2016). Em uma nítida relação de complementaridade de instituições, de processos de legitimação diversos, um político e outro burocrático (PAIVA, 2015). No entanto, nunca de maneira promíscua e contra o interesse público, ou seja, sempre insurgindo-se contra ameaça ou dano à probidade, adotando as medidas necessárias para resguardá-la, inclusive contra gestores ímprobos (KIRSCH, 2009). Logo, o dever de controle da improbidade é a fronteira limite dessa relação de sintonia entre gestor assessorado e a AGU, devendo o assessoramento e consultoria contaminar o gestor com a cultura de integridade, evitando o desvio.

Ao tratar especificamente da relação entre a PGF e as entidades federais autárquicas e fundacionais, Freitas (2009) corrobora que deve ser de ampla colaboração, porém sem subordinação da procuradoria ao ente. A relação de orientação e supervisão fica restrita ao sistema jurídico da AGU e não em relação à entidade assessorada. Apesar disso, a relação de proximidade, cria um compromisso dos procuradores federais com os fins da entidade, que supera a atividade jurídica meramente formal. E continua garantindo que a criação da PGF e a extinção das procuradorias autárquicas, não provocou um distanciamento entre a gestão e os órgãos jurídicos de assessoramento. A manutenção de procuradorias especializadas junto às entidades, especialmente a seus órgãos máximos de gestão, auxilia muito nessa proximidade. Unidades da PGF se especializam para atender tais entes. Assim, prescreveu a Lei n. 10.480/2002:

Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial. [...]

§ 2º Integram a Procuradoria-Geral Federal as Procuradorias, Departamentos Jurídicos, Consultorias Jurídicas ou Assessorias Jurídicas das autarquias e fundações federais, como órgãos de execução desta, mantidas as suas atuais competências.

§ 3º Serão mantidos, como Procuradorias Federais especializadas, os órgãos jurídicos de autarquias e fundações de âmbito nacional. (BRASIL, 2002c, *online*).

É comum encontrar a previsão das procuradorias especializadas da PGF entre os órgãos regimentais das entidades, exemplificativamente: a) Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) – art. 2º, II, “a”, do Regimento Interno estabelecido no Decreto n. 9.746/2019; b) Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) – art. 6º, II, “a”, do Regimento Interno aprovado pela Portaria n. 270/2014 e pelo Decreto n. 8.065/2013; c) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – art. 4º, IV, item 1, do Regimento Interno aprovado pela Portaria do Ministério da Educação n. 852/2009. Demonstrando objetivamente o nível de relevância e proximidade da relação entre as unidades das procuradorias e as entidades assessoradas. Importante destacar, que as unidades de contencioso centralizado: regionais, nos estados e seccionais, apesar de atenderem várias entidades atuantes no mesmo espaço territorial, também cultivam um relacionamento de proximidade com os entes, que auxilia muito a familiaridade com a atividade finalística desenvolvida pela entidade, facilitando assim sua defesa em juízo.

A aproximação da unidade jurídica com as áreas finalísticas das entidades representadas faz parte dessa presença intestinal da PGF e de uma disposição para construção de uma administração dialógica. O intercâmbio de conhecimento jurídico com outros conhecimentos relativos à atividade da entidade permite o aperfeiçoamento da Administração. A intensificação dessa parceria tem sido utilizada amplamente em setores econômicos estratégicos, como em leilões de concessão energética, onde as procuradorias de agências reguladoras têm atuado intensamente no desenho dessa política pública e no contencioso da PGF na defesa judicial desses eventos. Estas atuações ampliaram a segurança jurídica e aumentaram a previsibilidade, gerando cenário de maior atratividade para investimentos (MUNAKATA, 2019).

Toda essa aproximação e relação dinâmica tem um enorme potencial para aprimorar a tutela da probidade administrativa, com uso sistemático e coordenado de estratégias preventivas e repressivas e para um efetivo dever coletivo de controle da improbidade.

4.2 Criação da equipe de defesa da probidade

Em 2015, a PGF estabeleceu como objetivo estratégico avaliar a compatibilidade do trabalho remoto nas atividades de suas unidades, pois o avanço tecnológico na área jurídica é uma realidade que impactaria profundamente a atuação do operador do direito e suas possibilidades. A primeira medida foi fazer um levantamento das regulamentações já existentes em outros órgãos públicos para se partir das experiências já implementadas. Uma das primeiras conclusões foi que o modelo de teletrabalho precisava gerar uma melhoria institucional para a atuação da PGF e não ficar somente em uma vantagem individual para o membro ou servidor da instituição. Era preciso usar a nova modalidade de organização do trabalho para gerar eficiência (BRASIL, 2016b; ALMEIDA, 2017).

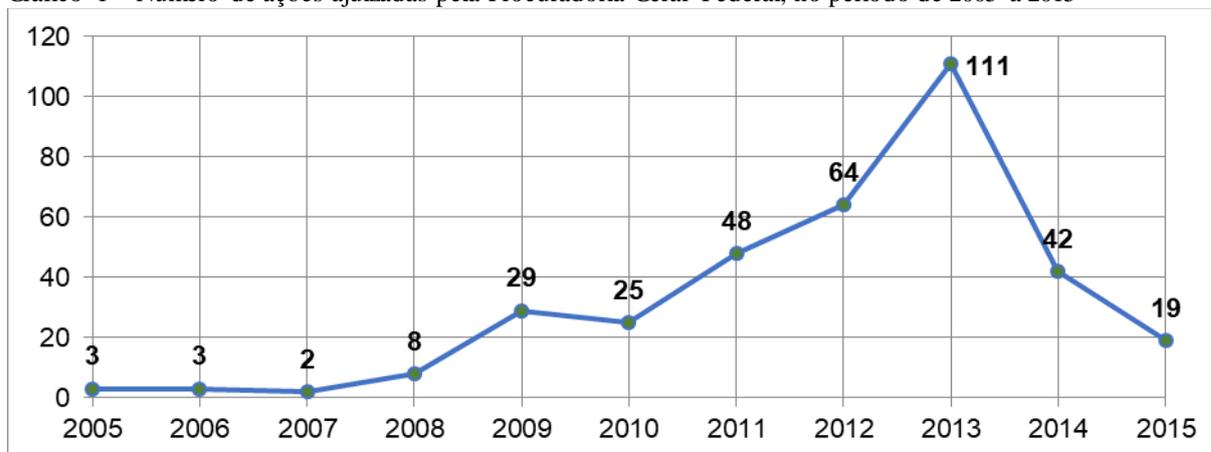
Assim, percebeu-se que com a tecnologia já disponível, em especial o processo eletrônico, já seria possível desterritorializar a distribuição do trabalho na PGF, permitindo migrar de uma atuação em unidades com atribuições territoriais, para unidades com atribuições especializadas em temas e assuntos, com a grande possibilidade de cortes estratégicos para atuação. Desterritorializar para melhor especializar uma atuação que é nacional de origem, por se tratar da atividade de um órgão federal, que atende diversos órgãos em todo o Brasil (ALMEIDA, 2017; BRASIL, 2016b).

O projeto destaca o que é importante no novo modo de organizar o trabalho na PGF (BRASIL, 2016b, p. 3): “Para essa nova forma de organização do trabalho, o sucesso não depende de estruturas hierarquizadas, mas fundamentalmente de cada um dos Procuradores Federais que delas participem”. As mudanças partem de uma constatação de um novo paradigma de Administração Pública e de Direito Administrativo há pouco destacado.

Assim, como objetivos gerais da criação de ETR foram definidos: a) aumento da produtividade; b) aumento da especialização; c) aumento da qualidade nas atividades; e d) aperfeiçoamento da organização e da gestão interna das unidades da PGF. Optou-se por escolher atividades relevantes específicas da área de cobrança e recuperação de ativos da PGF, sob a responsabilidade de um de seus órgãos de direção, a Coordenação-Geral de Cobrança (CGCOB), dentre elas a atuação da PGF nas ações de improbidade administrativa (BRASIL, 2016b). A matéria de defesa da probidade é tratada na CGCOB pela Divisão de Defesa da Probidade (DDP), a qual compete coordenar, planejar, supervisionar, orientar e gerenciar as ações de improbidade administrativa, conforme art. 29, I, da Portaria PGF n. 338/2016.

Uma das razões da opção pela criação de uma equipe para atuar nas ações de improbidade administrativa, é que a referida atividade já era considerada prioritária por força da Portaria PGF n. 14/2010. Em seguida foi realizado um levantamento da situação da atuação da PGF nessas ações até aquele momento, com vistas a traçar o cenário de partida. Até 2016, os procedimentos de instrução prévia (PIP) sobre atos de improbidade eram de responsabilidade da unidade de contencioso que tinha competência para atuar no juízo federal competente para conhecer da ACPIA, ou seja, local dos atos de improbidade. Assim, as unidades locais conduziam a investigação, ajuizavam a ação e acompanhavam o processo. Nessa configuração se levantou os seguintes dados (BRASIL, 2016b, p. 6): “[...] 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 135”. O gráfico abaixo ilustra o número de ações ajuizadas pela PGF, no período de 2005 a 2015, período que correspondeu à média de 27 ações por ano:

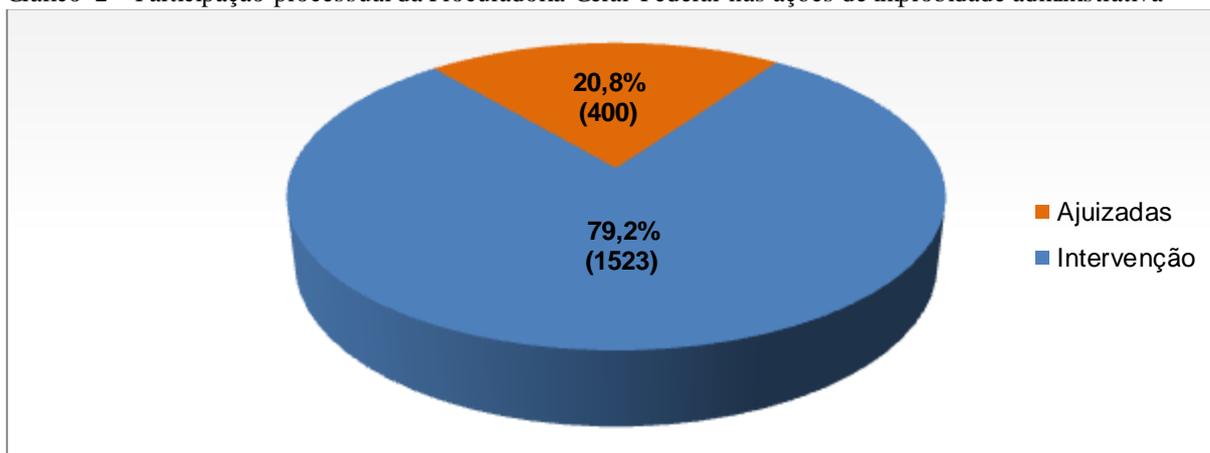
Gráfico 1 – Número de ações ajuizadas pela Procuradoria-Geral Federal, no período de 2005 a 2015



Fonte: Almeida e Nogueira (2019).

Além dos ajuizamentos de ACPIA, ou seja, o exercício direto da legitimidade ativa nas ações, a PGF também atuava aderindo ao polo ativo da demanda proposta por outros legitimados, como o MP, por meio da previsão do art. 17, § 3º, da LIA. Tal atuação correspondia até 2015 na atuação preponderante na questão, corroborando as impressões de parcela da doutrina, sobre a timidez da utilização dessa legitimidade ativa pelos entes vítimas de improbidade administrativa (PAZZAGLINI FILHO; ROSA; FAZZIO JÚNIOR, 1999; NEVES; OLIVEIRA, 2016; ALMEIDA, 2017; ALMEIDA; NOGUEIRA, 2019). Gráfico ilustra melhor essa realidade:

Gráfico 2 – Participação processual da Procuradoria-Geral Federal nas ações de improbidade administrativa



Fonte: Brasil (2016b, p. 7).

Assim, constatado em 2016 o pequeno número de ações ajuizadas, a concentração em poucas unidades e a preponderância massiva das intervenções sobre os ajuizamentos são conclusões extraídas diretamente desses números. Com relação a essa concentração em unidades locais demonstrou um *deficit* de proatividade de parte significativa das unidades de contencioso local. Outra constatação foi a falta de uniformidade na condução dos PIP, nos procedimentos adotados para coleta de informações e nas diligências tomadas para formação da convicção sobre a ocorrência de improbidade administrativa. Por fim, a maneira descentralizada e não exclusiva da condução dos PIP foi apontada como causadora de uma barreira para atuação mais efetiva na tutela da probidade pela PGF, pois a concorrência entre procedimentos administrativos e processos judiciais acabava por privilegiar o atendimento dos últimos, frente aos primeiros (BRASIL, 2016b).

O fluxo padrão encontrado nas unidades locais acabou se caracterizando por uma postura estática do procurador, não sendo viáveis algumas diligências necessárias para aprimorar a apuração, sendo resumida na Figura 1.

Figura 1 – Fluxo padrão encontrado nas unidades locais



Fonte: Brasil (2016b, p. 10).

Dessas constatações, foi decidido pelo estabelecimento de exclusividade para atividade de condução dos PIP e ajuizamento de ACPIA, por meio da criação de uma equipe nacional de ações de improbidade administrativa: ETR-Probidade. Especializada na análise, instrução e solução de casos envolvendo potenciais atos de improbidade administrativa que

cheguem ao conhecimento da procuradoria. Como metas de resultados imediatos esperados, elencou-se: a) a redução do tempo de tramitação dos PIP; b) o surgimento de um gerenciamento de dados e estratégias centralizado e uniforme, possibilitando um diagnóstico mais específico no que diz respeito ao fenômeno corrupção nas entidades da administração federal autárquica e fundacional; e c) a ampliação da quantidade e qualidade das análises nesses procedimentos prévios (BRASIL, 2016b).

A ETR-Probidade foi criada pela Portaria PGF n. 156/2016. Ademais, foi reconhecido o caráter prioritário de atuação da equipe para todos os fins dentro da PGF. As diretrizes estabelecidas, conforme art. 2º da portaria, para nova atuação são: proatividade, produtividade e eficiência, averiguadas por meio objetivos; especialização e uniformização na repressão de atos de improbidade administrativa, capaz de gerar ganho de escala; exclusividade, capaz de gerar melhoria da qualidade das apurações e atuação colaborativa entre órgãos e entidades responsáveis pelo combate à corrupção e de defesa do patrimônio público.

A Portaria PGF n. 156/2016, em seu art. 6º, estabeleceu as atribuições dos procuradores federais membros da equipe, cujas principais estão nos três primeiros incisos:

Art. 6º Caberá ao integrante da ETR-Probidade as seguintes atividades:

I – instaurar, instruir e analisar os PIPs;

II – analisar a viabilidade do ajuizamento de ações de improbidade administrativa, devendo-se proceder, inclusive, a pesquisas para prevenção de eventual litispendência, decidindo de forma fundamentada sobre seu ajuizamento ou arquivamento;

III – analisar a viabilidade do ajuizamento de ações cautelares de arresto de bens decorrentes de processos de Tomadas de Contas Especial (TCE), devendo-se proceder, inclusive, a pesquisas para prevenção de eventual litispendência, decidindo de forma fundamentada e concisa sobre seu ajuizamento ou arquivamento; (BRASIL, 2016c, *online*).

Em 2019, a Portaria PGF n. 399/2019, acrescentou o inciso IV ao parágrafo acima, prevendo entre as atribuições da ETR-Probidade a importante atuação em relação ao sistema de responsabilização anticorrupção. Assim, passou a equipe a conduzir PIPs das “[...] ações judiciais, além das respectivas medidas cautelares, para a aplicação das sanções previstas na Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013, à exceção da cobrança judicial e extrajudicial da multa administrativa aplicada” (BRASIL, 2019h, *online*). Tal atuação é complementar a da improbidade administrativa, permitindo maior sinergia dos dois sistemas de responsabilização e uma eficiente harmonização entre ambos.

Na Portaria PGF 156/2016 foi estabelecido o regime de trabalho remoto para os integrantes da equipe e um processo seletivo objetivo entre procuradores federais, com análise

da experiência dos candidatos na temática. Assim, foi publicado o Edital PGF n. 03/2016 que regeu o processo de seleção nacional dos membros que ocupariam a ETR-Probidade.

Werner (2019, p. 246-247) comentou o impacto desta nova maneira de tratar o tema na AGU:

A recente experiência da Advocacia-geral da União que criou a *Equipe de Trabalho Remoto/Probidade (ETR/Probidade)* é uma referência importante, considerando que chegou a ajuzar, entre 2014 e 2016, cerca de 200 (duzentas) ações de improbidade administrativa contra pessoas e empresas envolvidas em irregularidades. Somente no âmbito da Procuradoria-Geral Federal (PGF), órgão da Advocacia-Geral da União responsável pela defesa judicial e assessoramento jurídico das autarquias e fundações federais, ajuizou-se “305% mais ações de combate à corrupção em 2016 do que no ano anterior. O crescimento é resultado da criação da Equipe de Trabalho Remoto/Probidade (ETR/Probidade), uma força-tarefa especializada neste tipo de processo que começou a atuar em maio”.

Comparando a média anual histórica dos primeiros 13 anos de existência da PGF, de, aproximadamente, 31 ações, com o resultado preliminar dos primeiros 12 meses de ajuizamentos da ETR (maio/2016 a abril/2017) de 153 ações ajuizadas, revelam um incremento quantitativo significativo. Tais números são apenas parte dos objetivos traçados, que revelam metas tanto de caráter quantitativo, como qualitativo. Esses são apenas os primeiros resultados na nova estratégia de atuação na tutela da probidade administrativa (ALMEIDA, 2017).

Importante passar a analisar quais as principais regras procedimentais que estão ao alcance da PGF para atuar na tutela da probidade administrativa, visando a formar a convicção dos procuradores federais responsáveis por decidir sobre o ajuizamento da ACPIA.

4.3 O procedimento de instrução prévia (PIP)

Não existe uma norma única da PGF que trate do PIP voltado para as ACPIA. São encontradas disposições esparsas por normas diferentes, destacando-se a Portaria PGF n. 156/2016 e a Ordem de Serviço CGCOB n. 03/2016.

O PIP até os primeiros meses de criação da ETR-Probidade seguia a regulamentação da Orientação Interna (OI) PGF/CGCOB n. 01, de 20 de maio de 2010, conforme redação original do art. 9º da Portaria PGF 156/2016. Aquela norma regulamenta o procedimento prévio de ações de ressarcimento e define a instrução prévia no seu art. 2º. Com base nele, é possível definir PIP probidade como: as atividades de consolidação dos elementos de fato constantes de procedimento administrativo, penal ou qualquer informação de fato que possa caracterizar ato de improbidade administrativa, a fim de subsidiar a pretensão de

ACPIA, tipificando o ato e identificando os respectivos responsáveis. O objetivo é investigar se há improbidade, depois viabilizando e preparando o ajuizamento da ACPIA.

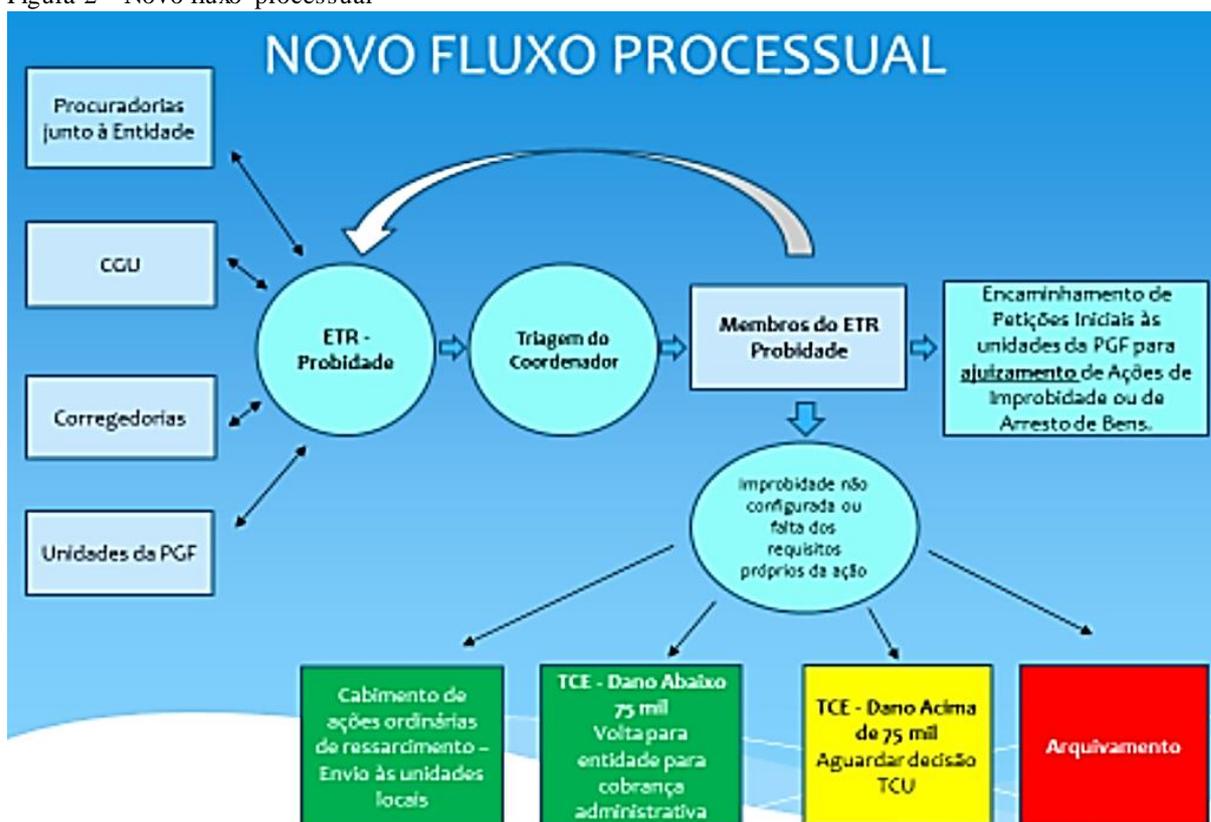
Por força da Portaria PGF n. 684/2016, a OI PGF/CGCOB n. 01/2010 deixou de ser de aplicação obrigatória no PIP-Probidade, conforme nova redação do art. 9º da Portaria PGF n. 156/2016: “Art. 9º O PIP será instaurado e instruído conforme orientações a serem expedidas em ato da Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos, devendo tramitar no sistema SAPIENS” (BRASIL, 2016c, p. 4-5). Essa disposição abriu caminho para a edição da Ordem de Serviço CGCOB n. 03/2016.

Qualquer um dos procuradores federais membros da ETR-Probidade pode instaurar PIP, inclusive seu coordenador, enquanto membro da equipe, conforme inciso 1º do art. 6º da Portaria PGF n. 156/2016 combinado com o art. 5º da Ordem de Serviço CGCOB n. 03/2016. No segundo caso, a regra é que o coordenador fará a triagem e a instauração, distribuindo o procedimento para um dos procuradores federais oficiais na equipe. A portaria prevê que o coordenador da equipe poderá analisar e atuar diretamente em PIPs estratégicos e de maior relevância, a critério da CGCOB. Inicialmente ficou estabelecido, na Ordem de Serviço CGCOB n. 03/2016 duas hipóteses: a) dano ao erário superar R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) ou b) a critério do Chefe DDP/CGCOB. Desde maio de 2019, por força da Ordem de Serviço CGCOB n. 01/2019, que alterou a OS CGCOB n. 3, resta apenas a hipótese b, acrescida da necessidade de prévia justificativa da relevância. Mesmo nessa hipótese, mediante prévia anuência do Chefe da DDP/CGCOB, o coordenador da equipe poderá redistribuir o PIP a um ou mais procuradores da equipe, por força parágrafo único do art. 4º da OS CGCOB n. 3.

No caso de ajuizamento de medidas cautelares de arresto de bens decorrentes de processos de Tomadas de Contas Especial (TCE), para garantir as futuras execuções de acórdãos, encaminhados à ETR-Probidade pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União fica dispensada a instauração de PIP. Sendo viável o ajuizamento direto de ACPIA, deverá ser instaurado o respectivo PIP, conforme inteligência do art. 10 da OS CGCOB n. 3/2017.

A regulamentação da Portaria PGF n. 156/2016 estabeleceu um novo fluxo processual inicial (Figura 2) para os PIP-Probidade na PGF, que foi melhor detalhado posteriormente na Ordem de Serviço CGCOB n. 03/2016:

Figura 2 – Novo fluxo processual



Fonte: Brasil (2016b, p. 12).

Cabe ao procurador federal a quem foi distribuído o PIP, instruí-lo, para esclarecer os fatos, mediante requisição de subsídios aos órgãos públicos ou realizando diligências complementares diretamente. Assim, mantendo contato com órgãos públicos e autoridades, obterá informações úteis ao ajuizamento das ações necessárias. Originalmente a OS CGCOB n. 3/2017, no seu Art. 5º, estabelecia um prazo de instrução do PIP de 60 dias. A Ordem de Serviço CGCOB n. 01/2019 prolongou para 90 dias, permitindo a prorrogação mediante despacho fundamentado do procurador oficiante e anuência do coordenador da equipe.

O art. 13, XII da Lei n. 13.327/2016 prevê como poder-dever aos procuradores federais: “[...] requisitar elementos de fato e de direito e informações necessárias à defesa judicial ou extrajudicial dos direitos ou dos interesses da União, de suas autarquias e de suas fundações” (BRASIL, 2016c, *online*). Ademais, no PIP também é aplicável as prerrogativas do art. 4º da Lei n. 9.028/1995, por tratar da “defesa dos direitos ou interesses da União”, logicamente envolvendo as entidades da administração federal autárquica e fundacional. Assim, pode ser fixado prazo para resposta da requisição de informações e a omissão gera responsabilidade pelo regime do Estatuto dos Servidores Federais – Lei n. 8.112/1990. Mesmo regime da PGU e diferente do MP, onde o caso de ausência de resposta no ICP, há

responsabilidade criminal, conforme o art. 10 da LACP. O art. 4º, § 4º, da Lei n. 9.028/1995, prevê, ainda, a possibilidade de requisição de servidor público para realizar perícia técnica ou atuar como assistente técnico.

A possibilidade de reunião com servidores públicos, mediante convocação, é decorrência lógica da conjugação do poder-dever de requisição dos procuradores e o dever dos servidores de informar sobre irregularidades, ainda mais quando convocado para tanto. De qualquer maneira, uma previsão expressa mais detalhada pode tornar mais usual essa ferramenta de instrução, que pode esclarecer fatos e efetivamente evitar lides temerárias. Diferente das previsões procedimentais aplicáveis a PGU, para PGF não foi previsto o convite de particulares para prestar informações.

A ETR-Probidade poderá, em caso de necessidade, solicitar apoio na execução de atos de sua competência, em especial nas diligências de instrução do PIP, aos órgãos de execução da PGF do local dos fatos, do local de ajuizamento da respectiva ação judicial, ou do endereço do destinatário da ação, conforme a competência territorial da unidade da PGF. Assim, as procuradorias locais funcionam como deprecados da ETR-Probidade para as medidas que exijam atuação local, por força do art. 8º, §§ 3º e 4º, da Portaria PGF n. 156/2016.

A publicidade do PIP-Probidade é restrita, por força da aplicação analógica do art. 5º da Orientação Interna PGF/CGCOB n. 01/2010, que trata do PIP-Ressarcimento. Deve o PIP ser classificado como confidencial ou reservado, de acordo com o grau de sigilo do seu conteúdo, observadas atualmente as disposições do Decreto n. 7.845/2012 que regulamenta os procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo.

O PIP-Probidade tem natureza inquisitorial, assim como o ICP do MP e o PPCI da PGU. É o que se depreende do art. 21 da OS CGCOB n. 3/2017: “O PIP-Probidade não importa na notificação do devedor para apresentar defesa ou exercer o contraditório quanto a provas e imputações” (BRASIL, 2017a, *online*). Apesar do uso do termo “devedor”, está a se tratar de qualquer responsável pelo ato de improbidade administrativa, independente de ao mesmo ser imputado dever de ressarcimento de danos ou pagamento de multa pecuniária.

Encerrada a fase instrutória do PIP, o procurador federal oficiante, com base no material probatório reunido, exarará manifestação conclusiva sobre a análise de viabilidade de ajuizamento de ACPIA. O primeiro aspecto a ser verificado é a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva da LIA. Verificada a prescrição, mediante despacho fundamentado, o procedimento deverá ser encaminhado para a Equipe Nacional de Cobrança da PGF,

responsável pelas ações de ressarcimento. Esse foi o entendimento esposado na Nota Jurídica n. 06/2019/DDP/CGCOB/PGF/AGU:

Assim, em observância ao que restou decidido pelo STF no julgamento do RE n.º 852.475, sugere-se a continuidade do ajuizamento das ações de ressarcimento ao erário, de natureza condenatória e submetidas ao rito comum do CPC/2015, mesmo que voltadas, exclusivamente, à veiculação de pretensão ressarcitória, com base na prática de ato doloso de improbidade administrativa, quando prescritas as sanções previstas na Lei n.º 8.429/92. Esta atribuição, por óbvio, não é de competência da ETR-Probidade, mas sim da ENAC [Equipe Nacional de Cobrança] e dos órgãos de execução contenciosos da PGF que ainda possuam tal competência, na forma do art. 21 da Portaria PGF n.º 829/2018. (BRASIL, 2019g, *online*).

Outra hipótese de arquivamento é a de reconhecimento de litispendência para a ação, após adoção de uma série de consultas a sistemas processuais da AGU e da justiça federal, onde é possível identificar a identidade de objeto e partes.

Não ocorrendo as situações há pouco mencionadas, mas também concluindo pela inviabilidade de ajuizamento, a proposição de arquivamento fundamentada deve ser submetida à aprovação do coordenador da equipe, conforme disposição do art. 9º, § 2º, da OS CGCOB n. 3/2017. Não existindo a previsão expressa de recursos das decisões que promovem o arquivamento do PIP.

Concluindo pela viabilidade de ajuizamento de ação decorrente do PIP, cabe ao procurador federal da equipe elaborar a respectiva petição inicial e reunir os documentos que a instruirão, disponibilizando-os nos sistemas informatizados da AGU, bem como o ajuizamento eletrônico, quando possível, por força do art. 6º, VI da Portaria PGF n. 156/2016. Previamente ao ajuizamento, o procurador federal deverá diligenciar a localização de bens, para subsidiar o requerimento de medidas cautelares ou antecipatórias de bloqueio, indisponibilidade, busca e apreensão e sequestro de bens, conforme art. 9º, § 4º, da OS CGCOB n. 3/2017. Da mesma maneira, são possíveis o requerimento na petição inicial de medidas judiciais de quebra dos sigilos bancários e fiscal dos réus. O art. 16, § 2º, da LIA, assim dispõe: “Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais” (BRASIL, 1992, *online*).

Antes do ajuizamento, conforme regime definido na Portaria PGF n. 530/2007 é necessário o pedido de autorização para ajuizamento da ação de improbidade administrativa. Tal pedido deve ser encaminhado pelo procurador da equipe ao Procurador-Chefe da entidade lesada pelo ato de improbidade, ou seja, a procuradoria que atua junto ao órgão. A decisão da procuradoria especializada junto à entidade só necessita de prévia autorização do dirigente máximo da entidade, se a mesma possuir normativo próprio exigindo tal manifestação da

gestão, conforme § 4º, do art. 2º da Portaria PGF 530/2007. As hipóteses que não necessitam de autorização da procuradoria especializada da entidade têm sofrido ampliação desde 2016, com a criação da ETR-Probidade e alterações na portaria que regulamenta a autorização.

Atualmente, nas seguintes hipóteses não é necessária a autorização da procuradoria especializada: a) omissão no dever legal de prestar contas e b) demissão de servidor público, destituição de cargo em comissão ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade, resultante de processo administrativo. Estas exceções foram previstas pela Portaria PGF n. 684/2016. Nestes casos, cabe apenas ao procurador federal oficiante a decisão pelo ajuizamento da ACPIA. Regra similar também é prevista nos casos que o procurador atuante no contencioso decide pela intervenção em ACPIA proposta por outros legitimados ativos concorrentes (art. 10-A da Portaria PGF n. 530/2007).

A procuradoria especializada que receber o pedido de autorização da ETR-Probidade, acompanhada de minuta da petição inicial, deverá se manifestar no prazo de 60 dias, do recebimento da consulta. Não sendo apresentada negativa neste prazo, autorizado estará o ajuizamento por omissão da procuradoria especializada junto a entidade, conforme redação do art. 2º, §§ 6º e 7º, da Portaria PGF 530/2007.

No caso de divergência entre a manifestação do procurador da equipe requerente da autorização e a manifestação do Procurador-Chefe da Procuradoria Federal junto à autarquia ou fundação pública federal, caberá ao Procurador-Geral Federal, decidir, em última instância pela autorização, conforme art. 11, § 3º, da OS CGCOB n. 3/2017.

Mais recentemente, por meio da Portaria PGF n. 401/2019, foi criada uma hipótese que necessita de autorização especial para ajuizamento, específica nos casos de ações decorrentes de informações obtidas em acordo de leniência e previstas no art. 2º, § 8º, da Portaria PGF n. 530/2007:

A decisão acerca do ajuizamento de ações de improbidade administrativa decorrentes das informações e documentos obtidos pelo Estado a partir dos acordos de leniência celebrados pela Advocacia-Geral da União (AGU), em parceria com a Controladoria-Geral da União (CGU), nos termos da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, regulamentada pelo Decreto n.º 8.420, de 18 de março de 2015, e a Portaria Interministerial nº 2.278, 15 de dezembro de 2015, caberá, exclusivamente, ao Procurador-Geral Federal. (BRASIL, 2007a, *online*).

Após ajuizada a ação, deverá ser informada a procuradoria especializada da entidade autora e, se for o caso, também o órgão externo à PGF cujo procedimento tenha originado ou subsidiado o PIP daquela ação, conforme disposição do art. 12, § 7º, da OS CGCOB n. 3/2017. Tal disposição deixa clara a atuação em rede e o caráter de política

pública das ações de tutela da probidade, exigindo que os órgãos se comuniquem e coordenem suas atuações.

A Orientação Interna PGF/CGCOB n. 01/2010, em seu art. 9º-C, tratou de regulamentar a relação das ACPIA que requerem ressarcimento e as execuções fiscais desses mesmos créditos, constituídos por meio de Tomadas de Contas Especiais. Assim, a execução fiscal só é dispensada se na ação de improbidade administrativa houver indisponibilidade ou sequestro cautelar de bens suficientes para a garantia do crédito da entidade credora, na forma prevista nos arts. 7º e 16, da Lei n. 8.429/92.

4.4 A evolução normativa da atuação da Advocacia Pública federal no controle da improbidade administrativa pela Procuradoria-Geral Federal e seus eixos de atuação.

A atuação repressiva, nos últimos anos, tem sido avaliada sobre seus resultados. Silva (2019, p. 266) comenta alguns dados deste cenário:

Nesse universo de poucos casos de corrupção desvendados, em 2011, Controladoria-Geral da União – CGU já alertava que apenas 15,39% dos recursos desviados eram efetivamente recuperados. A meta de recuperação dos danos aos cofres públicos, assim, era de apenas 25%. Ou seja, para cada real desviado, recuperou-se apenas de R\$ 0,15 e planejava-se alcançar R\$ 0,25. Considerando que menos de 10% dos recursos públicos desviados são de fato identificados, conclui-se que, para cada R\$ 1,00 verdadeiramente desviado, a atividade repressiva só é capaz de recuperar algo em torno de R\$ 0,01. Esse é o retrato de opções, se não completamente equivocadas, centradas no investimento pesado em um modelo de institucionalidade eminentemente repressivo, que incentiva um ambiente social às voltas com a alta litigiosidade, a ineficiência administrativa, a insegurança jurídica, um modelo competitivo desequilibrado e um estado de injustiça qualificada pela morosidade na solução dos conflitos. Os números demonstram a importância de dar maior atenção ao interior da Administração Pública e perceber que os aspectos da governança pública são medida inadiável para salvaguardar importantes somas de dinheiro público.

Por sua vez, Furtado (2015, p. 182) traz informações dessa realidade obtidas pelo Ministério Público junto ao TCU:

De acordo com dados obtidos pelos acompanhamentos realizados pelo Ministério Público, que atua junto ao TCU, menos de 1% (um por cento) das condenações do Tribunal resultam em efetiva recuperação dos valores desviados. Isso se deve, dentre outros fatores, à demora entre a ocorrência do desvio e a execução das decisões do Tribunal e, em especial, à ineficiência do Poder Judiciário. Ou seja, do ponto de vista estritamente financeiro, não resta qualquer dúvida de que desviar recursos públicos representa atividade em que o risco de devolução é praticamente nulo.

O cenário descrito acima não pode ser ignorado. A atuação repressiva precisa se reinventar, adotando técnicas mais modernas e que presem pela melhoria da eficácia. Cabe à

Advocacia Pública repensar seu papel também na perspectiva preventiva. Logo, a orientação jurídica prestada deve abordar as boas práticas cada vez mais juridicamente fomentadas em várias legislações, como o programa de integridade previsto no Decreto n. 8.420/2015, que regulamentou no âmbito federal a LAC, como também o Decreto n. 9.203/2017 que traz a Política de Governança Pública Federal e prevê a obrigatoriedade de programas de integridade para instituições da administração federal direta, autárquica e fundacional. Também é possível que a Advocacia Pública viabilize o processo de *accountability*, fomentando políticas públicas construídas baseadas em evidências, como estudos jurídicos, econômicos e técnicos (WERNER, 2019).

Mesmo a atuação repressiva precisa ser modernizada, inclusive com seu potencial contributivo para esfera preventiva da tutela da probidade administrativa. Repensar a articulação entre instituições e sistemas de responsabilização de naturezas diversas é um desafio atual. Todos esses desafios devem permear uma tutela da probidade administrativa moderna.

A experiência da ETR-Probidade, ao centralizar uma atividade nacional, permitiu uma visão diferenciada sobre a tutela da probidade pela PGF. Foram facilitadas algumas atividades gerenciais, como: “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” (ALMEIDA; NOGUEIRA, 2019, p. 202-203). A partir disso, agregada a dinamicidade do projeto da ETR-Probidade, a finalidade principal para qual foi criada a equipe vem sendo cumprida: condução de PIPs baseados em PAD e TCE, o eixo 1 da equipe, acabou se revelando insuficiente para conferir uma tutela adequada da probidade administrativa pela PGF. Este é o eixo principal e já significa a institucionalização da avaliação da ocorrência da improbidade administrativa nestes processos administrativos, cuja análise não era rotina obrigatória até então.

Evidentemente, a atuação nesses processos foi sendo aperfeiçoada, como por exemplo, a estratégia de contorno da subnotificação da equipe pelas entidades autárquicas federais, que deixam de enviar tais processos para apreciação da equipe, por meio de consultas periódicas ao Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF), a fim de colher processos de demissão e, assim, poder provocá-las, para remeter tais casos à equipe. Como também, alterando normativos para prever a obrigatoriedade de remeter PAD e TCE para a ETR, como se vê na Portaria PGF n. 686/2016, que altera a Portaria PGF n. 998/2014:

Art. 1º As Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas federais deverão orientar os órgãos competentes das respectivas entidades para que, após o julgamento final dos processos administrativos disciplinares ou após a emissão de relatório do tomador de contas em Tomadas de Contas Especiais, nos termos do inciso I do artigo 10 da Instrução Normativa – TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012, adotem as seguintes providências quando constatada atuação dolosa ou culposa grave de agente público ou de terceiro de que trata o art. 3º da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992:

I - remessa, no prazo de 30 dias, à Procuradoria Federal junto à entidade, para fins de análise e, se for o caso, encaminhamento à Equipe de Trabalho Remoto de Ações de Improbidade Administrativa – ETR-Probidade, prevista na Portaria PGF nº 156, de 08 de março de 2016, para fins de ajuizamento da ação de improbidade administrativa; (BRASIL, 2016f, *online*).

Ainda no combate à subnotificação, agora relativo às TCE, utilizou-se de uma parceria institucional com a CGU, para encaminhar as TCE que passavam naquele ministério para certificação, ao final da fase interna e antes de envio para julgamento pelo TCU, parceria esta que foi formalizada pelo Aviso Interministerial n. 257/2009/AGU/CGU (BRASIL, 2013a).

A independência do sistema de responsabilização por improbidade administrativa demanda uma análise específica para aferir se nas apurações de outras esferas de responsabilização, como a disciplinar, também ocorreram atos de improbidade administrativa. Logo, processos administrativos disciplinares e tomadas de contas especiais, dentro da lógica de um dever geral de controle de probidade, onde todos devem se empenhar para uma futura e possível apuração na esfera da LIA, também devem considerar a posterior possibilidade de suas investigações ensejarem uma ACPIA. Regras que possibilitem a futura apuração da improbidade devem ser fomentadas, e esse é o intuito da disposição do art. 1º, § 2º, da Portaria PGF n. 998/2014, após a alteração da Portaria PGF n. 686/2016:

Art. 1º [...]

§ 2º As Procuradorias Federais junto às respectivas autarquias e fundações públicas federais deverão orientar as respectivas Corregedorias a analisar, no parecer do julgamento do processo administrativo disciplinar, mesmo quando constatada a prescrição da pretensão da punição de natureza disciplinar:

I - a existência de danos ao erário e sua quantificação, quando possível;

II - a imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos prejuízos causados por servidor ou por terceiro de que trata o art. 3º da Lei nº 8.429, de 1992, mediante a expressa informação do respectivo número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ. (BRASIL, 2014a, *online*).

A partir do momento que um procedimento de responsabilização administrativa, vislumbra que seus elementos também serão utilizados em outras esferas, cria-se um compromisso entre instâncias independentes, mas que buscam cada vez mais uma harmonização e o aproveitamento de recursos públicos, diminuindo o custo total de gastos com os processos de responsabilização. A atuação concertada e coordenada ganhou *status* de

diretriz na condução das ações pelas várias unidades da PGF envolvidas (art. 2º, V da Portaria PGF n. 156/2016). Uma materialização desse princípio é encontrada na regra do art. 14 da OS CGCOB n. 3/2017 que prevê a possibilidade da designação de um dos membros da ETR-Probidade para colaborar na atuação contenciosa de processo cuja elaboração da petição inicial tenha se originado da equipe. Esse intuito cooperativo, na relação com órgãos externos e internos, gera um intercâmbio dinâmico de informações e uma cooperação entre esferas de responsabilização diversas, com ganhos mútuos. A regra dos arts. 2º e 3º, § 1º, da mesma portaria, é aplicação direta dessa diretriz:

Art. 2º Os membros da ETR-Probidade e dos Núcleos de Ações Prioritárias - NAPs, quando do recebimento de informações do Departamento de Polícia Federal - DPF que envolvam condutas praticadas por servidor de autarquia ou fundação pública federal, ou de terceiro de que trata o art. 3º da Lei nº 8.429, de 1992, deverão encaminhar imediatamente cópia da documentação recebida à Procuradoria Federal junto à entidade interessada, para fins de comunicação à Corregedoria da respectiva entidade. [...]

§ 1º A orientação a que se refere o também deve abranger a necessidade de que as Comissões Disciplinares, quando tiverem conhecimento de ajuizamento de ação penal sobre os mesmos fatos sob apuração, informem imediatamente, por intermédio da Procuradoria Federal junto à entidade, os dados do processo à ETR-Probidade para análise quanto à possibilidade de ajuizamento de ação de improbidade administrativa e ao NAP para conhecimento da ação criminal e adoção das medidas cabíveis. (BRASIL, 2016c, *online*).

Cabe destacar também o aumento da especialização das unidades da PGF que acompanham as ações ajuizadas, que são consideradas ações prioritárias da área de cobrança e recuperação de créditos, conduzidas pelos núcleos respectivos das Equipes Regionais de Cobranças (ECOJUD) ou pelas unidades tradicionais, onde os mesmos ainda não foram implantados, segundo o novo art. 1º, III da Portaria PGF n. 14/2010, alterada pela Portaria PGF n. 608/2019:

Art. 1º As Procuradorias Regionais Federais e Procuradorias Federais nos Estados, além das Equipes Regionais de Cobrança (ECOJUDs), farão o acompanhamento, por meio dos Núcleos de Ações Prioritárias (NAPs), das seguintes ações judiciais relativas à cobrança e recuperação de créditos: [...] III - ações de improbidade administrativa propostas pelas autarquias e fundações públicas federais ou pelo Ministério Público Federal; (BRASIL, 2010a, *online*).

Tais aperfeiçoamentos auxiliam significativamente a atuação do eixo 1 da equipe, mas ainda não eram capazes de sanar a necessidade de estratégias para uma atuação mais efetiva em prol da tutela da probidade administrativa. Assim, percebeu-se que as apurações criminais poderiam gerar uma rica fonte de elementos, alavancar a instrução de PIPs e minimizar a inefetividade de medidas acautelatórias de bens para efetividade do ressarcimento ao erário no âmbito das ACPIA.

Desta maneira, surge o Eixo 2, focado em parceria com a Polícia Federal para atuação conjunta em operações policiais envolvendo crimes previdenciários que continham a participação de agente público e com grande potencial de também caracterizarem ato de improbidade administrativa. Em 07/06/2019 a PGF formaliza tal iniciativa no Acordo de Cooperação Técnica com a Polícia Federal (NUP 08200.023289/2018-28) (BRASIL, 2019v), com prazo de cinco anos, possibilitando intercâmbio de informações e apoio técnico operacional entre os órgãos. Por meio deste acordo, se formalizou uma atuação piloto da ETR-Probidade de ações conjuntas com a Polícia Federal. A PGF acompanha a investigação policial, antes mesmo de deflagrações de operações policiais e quando da deflagração das mesmas pode propor medidas cautelares ou mesmo ações de improbidade administrativa, desde que já se tenha elementos de prova suficientes para fundamentá-la. Tal atuação permite a maior efetividade de bloqueios, sequestros e indisponibilidades de bens, pois são mais precoces, alavanca a instrução de PIPs, com os abrangentes recursos de investigação criminal, gerando maior eficiência a apuração da improbidade administrativa.

A institucionalização da nova competência da equipe é formalizada no novo inciso XIII do art. 6º da Portaria PGF n. 156/2016, acrescentado pela Portaria PGF n. 399 de 29/04/2019: “[...] participar de forma destacada na preparação, apoio e confecção da petição inicial relativas a ações de improbidade administrativa que envolvam operações policiais federais de forma simultânea, nos caso estipulados pela Coordenação da ETR-Probidade” (BRASIL, 2019h, *online*).

Até 2018, a PGF participou das seguintes operações policiais em parceria com o Departamento de Polícia Federal:

- Púnico (ANDRADE, 2018a);
- Pseuda (IG SÃO PAULO, 2018);
- Recidiva (ANDRADE, 2018b);
- Custo Previdenciário (POLÍCIA FEDERAL, 2018);
- Barbour (AFFONSO, 2019).

Após a formulação do acordo de cooperação com a Polícia Federal, foi editada a Portaria PGF n. 566, de 18 de junho de 2019, que, considerando o potencial de contribuição da ampla instrução probatória na esfera criminal, para adoção de providências em outras esferas de responsabilização, notadamente, em ACPIA e PAD, regulamentou os procedimentos relativos à atuação da PGF em procedimentos policiais e processos judiciais de natureza criminal, envolvendo infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou

interesse das Autarquias e Fundações Públicas Federais. Robustecendo ainda mais o eixo 2 da ETR-Probidade.

A atuação nesses dois eixos começou a gerar uma série de informações sobre aspectos que impactaram na ocorrência de fraudes e atos de improbidade administrativa. Especialmente em fatores que oportunizaram a ocorrência das fraudes apuradas nos processos. Em especial vulnerabilidades de rotinas administrativas ou falhas em procedimentos de controles internos, que são exploradas por organizações criminosas para causar prejuízo ao erário. Desta constatação, foi identificada a necessidade de criar um procedimento para levar ao conhecimento das entidades esses problemas, visando que eles sejam tratados e os controles internos aprimorados, para que novas fraudes sejam prevenidas. Além disso, era preciso trazer para esse processo de aprimoramento administrativo, os entendimentos jurisprudenciais sobre improbidade administrativa e LAC. Deste modo, as rotinas administrativas seriam desenhadas, também considerando esses sistemas de responsabilização, para que na eventualidade de ocorrência de atos previstos na LIA e LAC, a administração pudesse fornecer subsídios adequados para a devida responsabilização judicial nessas leis. Há aqui novamente a postura de uma administração colaborativa e que atua de maneira concertada (ALMEIDA; NOGUEIRA, 2019).

Com base nisso foi criado o eixo 3 de atuação da ETR e a rotina de alertas de vulnerabilidades prevista nos novos dispositivos da Portaria PGF n. 156/2016, acrescentados pela Portaria PGF n. 339/2019:

Art. 6º Caberá ao integrante da ETR-Probidade as seguintes atividades: [...] XII – alertar a coordenação da ETR sobre identificação reiterada de vulnerabilidades em rotinas administrativas dos entes representados, sugerindo soluções; [...] Art. 7º Compete ao responsável pela coordenação da ETR-Probidade, entre outras, as seguintes atividades: [...] IX - encaminhar os alertas de vulnerabilidade e sugestões de aprimoramento de rotinas administrativas, formalizados pelos integrantes da ETR-Probidade às procuradorias federais juntos às autarquias e fundações públicas federais representadas pela PGF. (BRASIL, 2016c, *online*).

Desta maneira, a atuação repressiva ganha importante dever de compromisso com a prevenção, potencializando e diversificando o impacto e criando um processo de retroalimentação dinâmico entre as várias estratégias de tutela da probidade. Uma verdadeira ressignificação da atuação repressiva com um olhar preventivo.

Na medida em que a equipe identificava problemas envolvendo improbidade administrativa nas entidades representadas, também se percebeu que alguns problemas são comuns a diversas entidades congêneres. Um desses temas foi o problema do assédio sexual em instituições federais de ensino, que mesmo em um universo de mais de uma centena de

entidades pelo país, acontecia em diversas regiões, mesmo em entidades de ensino de diferentes portes. Tal problema é um risco de integridade que precisava ser mapeado nos programas de integridade dessas instituições e mitigados por elas.

Assim, dentro do eixo 3 da ETR-Probidade, em parceria com procuradorias federais junto a Institutos Federais de Ensino foi criado, por meio da Portaria PGF n. 790/2019 de 05/09/2019, o Projeto de Prevenção e Combate ao Assédio Sexual nas Instituições Federais de Ensino Superior, objetivando fortalecer a cultura de enfrentamento e combate ao assédio sexual. O projeto será executado com as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) que aderirem ao programa. Divulgando material formativo e implantando ações coordenadas da ETR-Probidade e das procuradorias junto às IFES, visando orientar servidores e procuradores federais que atuam nas apurações disciplinares sobre casos de assédio sexual para o adequado tratamento jurídico do problema. Além de junto com as IFES, disseminar boas práticas nas políticas internas de prevenção do assédio sexual nas instituições.

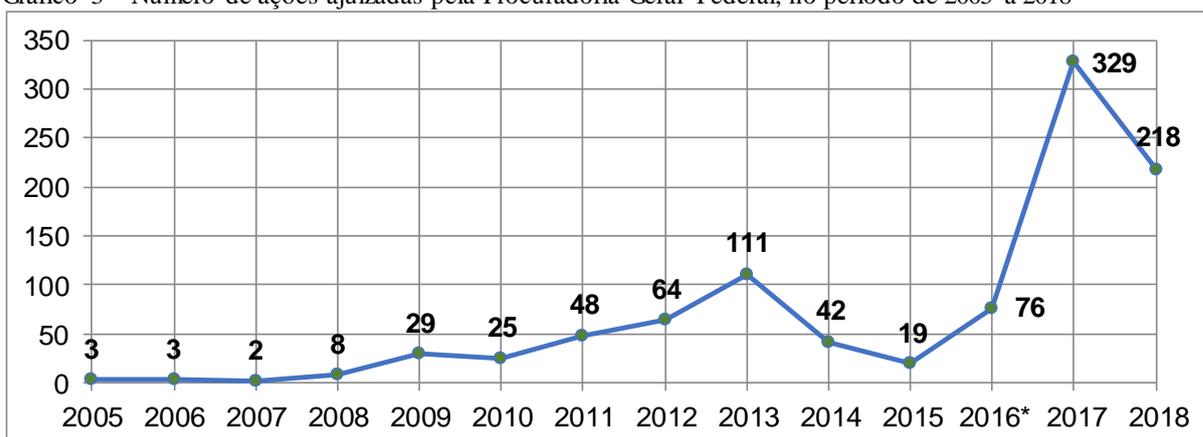
Busca-se também fomentar a prevenção do problema do assédio sexual em seus programas de integridade que se tornaram obrigatórios por força do Decreto n. 9.203/2017. Logo, dentro do mapeamento de riscos à integridade institucional, deverá a IFES analisar se está exposta a esse risco, bem como o nível desse risco, ao estabelecer a probabilidade de ocorrência e a extensão dos danos que o evento pode provocar na instituição. Danos graves à imagem institucional costumam ser identificados em situações envolvendo assédio sexual no interior dessas instituições. Podendo ser potencializados quando são vitimados alunos menores de idade. Portanto, o projeto busca auxiliar, alertando sobre o problema, trazendo formação para agentes da atuação repressiva e trazendo informações para auxiliar em campanhas voltadas para todos os públicos da comunidade acadêmica das IFES.

Outra atuação no eixo 3 da ETR-Probidade são as reuniões com as chefias das procuradorias de entidades com alta demanda de PIP na equipe. Nessas reuniões são apresentados relatórios de dados de PIP-Probidade, específicos dessas entidades, também com comparativos frente a outras autarquias federais. Nesses eventos a equipe visita as entidades em suas sedes e estabelece um diálogo interinstitucional com a mesma, não só com a procuradoria especializada, mas com setores estratégicos da autarquia, buscando informações e fazendo proposições de melhoria baseada nas análises de casos que passam pela ETR. Já foram realizados encontros no INSS, FNDE e FUNASA.

4.5 Procuradoria-Geral Federal e administração pública federal autárquica e fundacional no controle da improbidade administrativa: dados sobre o novo momento dessa relação interinstitucional

Passados mais de três anos da criação da ETR-Probidade, alguns dados da atuação da equipe podem melhor expressar que tipos de ganhos já foram alcançados e que aprimoramentos podem ser buscados, especialmente nas rotinas de relacionamento entre a equipe e as entidades representadas, com o auxílio das procuradorias especializadas e as procuradorias que acompanham as ações ajuizadas. O número de ações ajuizadas pela PGF, no período de 2005 a 2018, ilustra bem o impacto da criação da equipe, formada por sete procuradores, na atuação da PGF (Gráfico 1).

Gráfico 3 – Número de ações ajuizadas pela Procuradoria-Geral Federal, no período de 2005 a 2018



* Consolidado dos meses de maio a novembro de 2016.

Fonte: Almeida e Nogueira (2019).

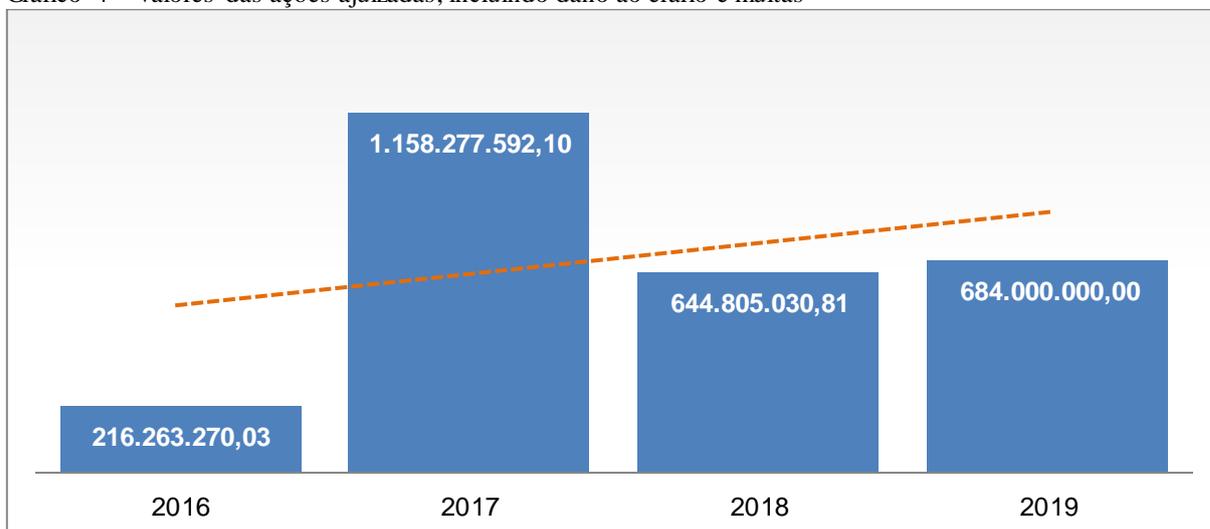
A mudança na forma de atuação representou um aumento de 667% (média de 2016/2018 x média anterior 2005/2015) no número de ajuizamentos das ações, assim houve um incremento no ajuizamento, alcançando melhora no aspecto quantitativo. Concluindo-se que havia uma subatuação da PGF no ajuizamento de ACPIA até 2015, pois existiam situações de improbidade, apuradas em investigações administrativas, denúncias etc., mas, não havia uma estruturação adequada da instituição para dar a resposta necessária (ALMEIDA; NOGUEIRA, 2019).

Apenas para demonstrar o impacto da atuação da PGF nas ações de improbidade administrativa frente a outros legitimados, é possível fazer um recorte sobre o ano de 2017, onde MPF divulgou que ajuizou 2.371 ações de Improbidade Administrativa (BRASIL, 2018e) e o Conselho Nacional de Justiça, por meio de seu sítio eletrônico de painéis

estatísticos (BRASIL, 2019o): Justiça em Números informa o ajuizamento de 2.853 casos novos de ACPIA na Justiça Federal comum. Nesse mesmo ano, a ETR-Probidade ajuizou 329 ações, ou seja, 11,5% do total em todo o Brasil. Usando o ano de 2018, de posse apenas dos dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que informa 2.979 novas ações, a ETR-Probidade ajuizou 218 ações, ou seja, 7,31% das ações ajuizadas em todo o país. O ano de 2017 tem a peculiaridade de ser o fim de prazo prescricionais das ações contra gestores com fim de mandato em dezembro de 2012, por isso essa diferença de números. A expectativa é que o número se estabilize nesse patamar mínimo e decresça sustentavelmente nos próximos anos, com a ampliação da adoção de soluções extrajudiciais de solução e pelo impacto das medidas preventivas na área de programas de integridade na esfera pública e privada.

Os valores que envolvem as ações totalizam R\$ 2.703.345.892,94 e dão a ideia do impacto financeiro dessas, mesmo que tal dado não seja o único motivador da ação de improbidade administrativa, pois a probidade afeta muito mais do que a esfera patrimonial, afetando a eficácia de políticas públicas e a própria confiança no regime democrático de direito, segue os valores por ano:

Gráfico 4 – Valores das ações ajuizadas, incluindo dano ao erário e multas



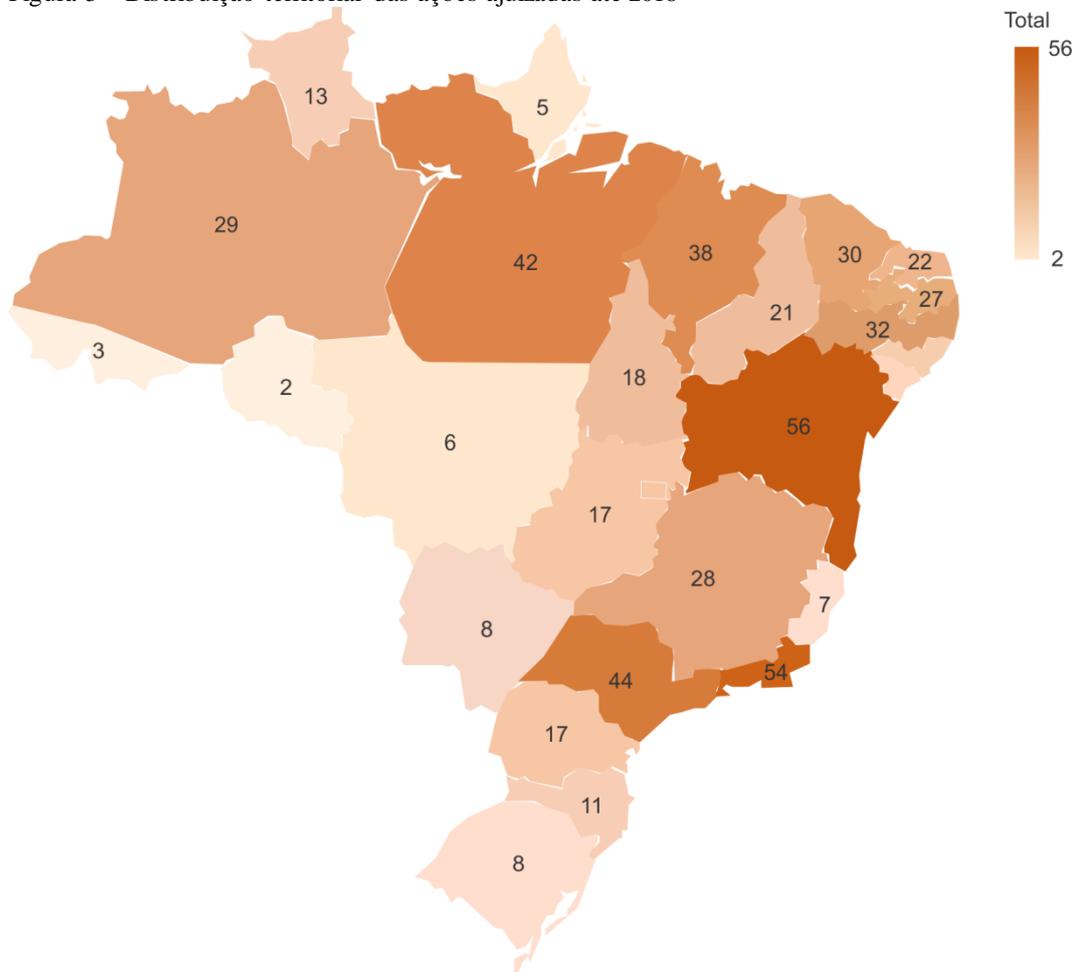
Fonte: Coordenação da ETR-Probidade (2019).

Do início dos trabalhos da ETR-Probidade, em maio de 2016, até outubro de 2019, foram deferidos pedidos liminares nas ações civis públicas por improbidade administrativa que acautelam cerca de R\$ 712.804.402,26.

A distribuição territorial (ajuizamentos da equipe até 2018) das ações auxilia na compreensão nacional do problema envolvendo a tutela da probidade administrativa, inclusive

pode servir na orientação da formação da estratégia de priorização da Política de Governança Pública Federal, estabelecida no Decreto n. 9.203/2017:

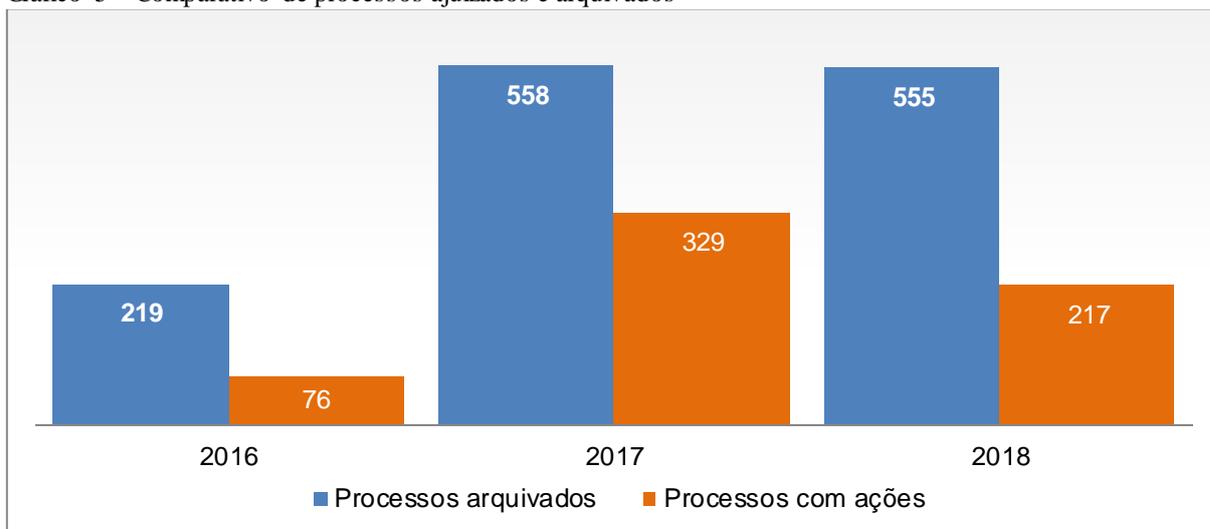
Figura 3 – Distribuição territorial das ações ajuizadas até 2018



Fonte: Coordenação da ETR-Probidade (2019).

O aumento do número de ações de improbidade administrativa é encarado muito mais como uma consequência, do que um objetivo dessa atuação da PGF. A ETR-Probidade foi a maneira encontrada para efetivamente estruturar a fase de análise da responsabilidade no sistema da LIA, no âmbito da Administração Federal Indireta Autárquica e Fundacional. Essa análise era sistematizada e, por vezes, acabava sendo aleatória. Na medida em que se tem uma fase obrigatória de análise dos principais processos sancionatórios que tramitaram nessa esfera da administração, por parte da PGF, também há um acréscimo de ações, mas o verdadeiro objetivo é a análise de PIP. Por isso, o objetivo mais importante é a instauração e análise dos mesmos, independentemente se geram ações ou se são arquivados. Seguem os dados comparativos até 2018 entre essas duas hipóteses:

Gráfico 5 – Comparativo de processos ajuizados e arquivados

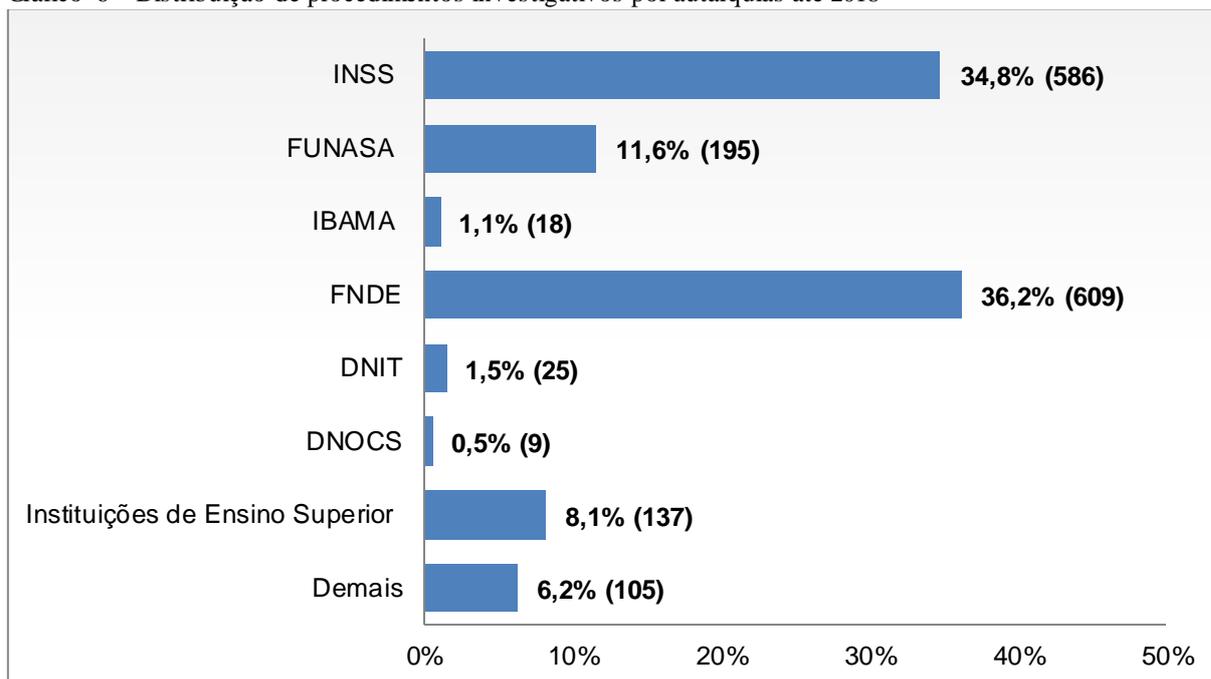


Fonte: Coordenação da ETR-Probidade (2019).

A atuação da PGF na tutela repressiva da improbidade administrativa é marcada pela experiência de sua atuação consultiva. Esse olhar diferenciado e conhecedor da realidade interna da Administração Federal permite alcançar com mais facilidades a contextualização do problema, permitindo o cumprimento de uma atividade de controle dentro nos ditames do art. 22 da LINDB: “Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados” (BRASIL, 1942, *online*). Assim, a visão institucional da AGU, que assessora e faz controle de juridicidade, permite alta responsabilidade e bom senso no manejo de uma ferramenta da gravidade da ACPIA.

Os PIP instaurados na equipe tratam de fatos de diversas autarquias e fundações federais, permitindo uma visão global de instituições congêneres, mas de tamanho e realidades locais bem diferentes. Assim, é possível identificar problemas de integridade comuns e específicos, daí sugerindo aprimoramentos em controles ou divulgando práticas preventivas ou reparatórias de sucesso adotadas em uma entidade, para ser adotada em outras. Tal dado também permite um olhar sobre potenciais situações de subnotificação. Essa é a distribuição de procedimentos investigativos por autarquias até 2018:

Gráfico 6 – Distribuição de procedimentos investigativos por autarquias até 2018

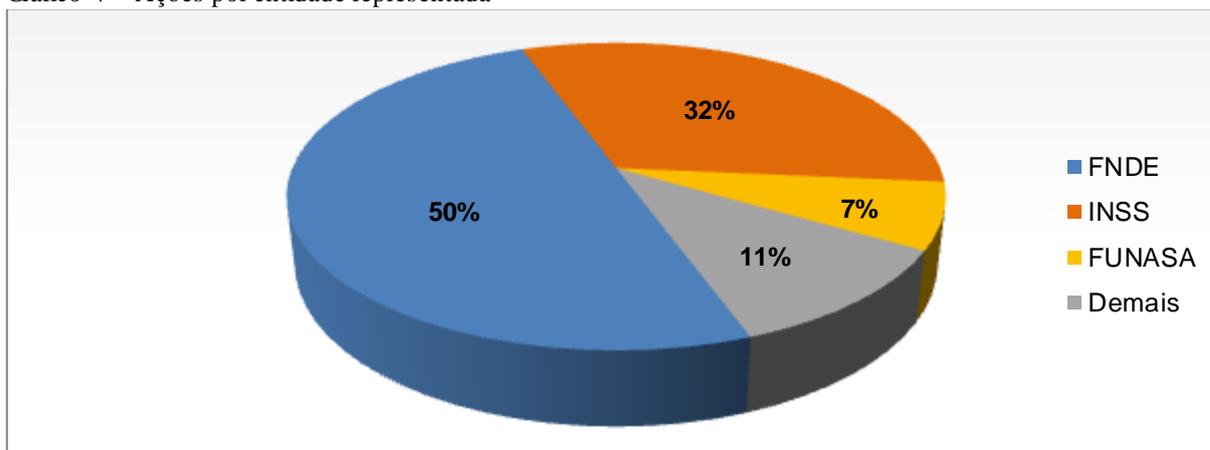


Fonte: Coordenação da ETR-Probidade (2019).

Do cenário acima importante destacar a participação do FNDE como importante repassador de recursos para programas educacionais geridos por entes subnacionais, onde as Tomadas de Contas Especiais são a principal fonte informativa de PIP. No caso do INSS, em razão da sua capilaridade nacional, de seu número de servidores e do sistema correcional bem estruturado, os PAD são a principal fonte informativa para investigação de improbidade administrativa.

Comparando o número de procedimentos prévios, com os que efetivamente se transformam em ações, observam-se algumas variações, que ajudam a explicar a qualidade da apuração administrativa das irregularidades pelas entidades que efetivamente chegam na ETR. Esse dado, porém, tem que ser conjugado com o potencial de subnotificação que ainda é alto e varia muito entre as entidades federais. A ameaça de subnotificação ensejou a pesquisa em fontes subsidiárias e o uso de informações de órgãos centralizadores de controle, como a Controladoria-Geral da União:

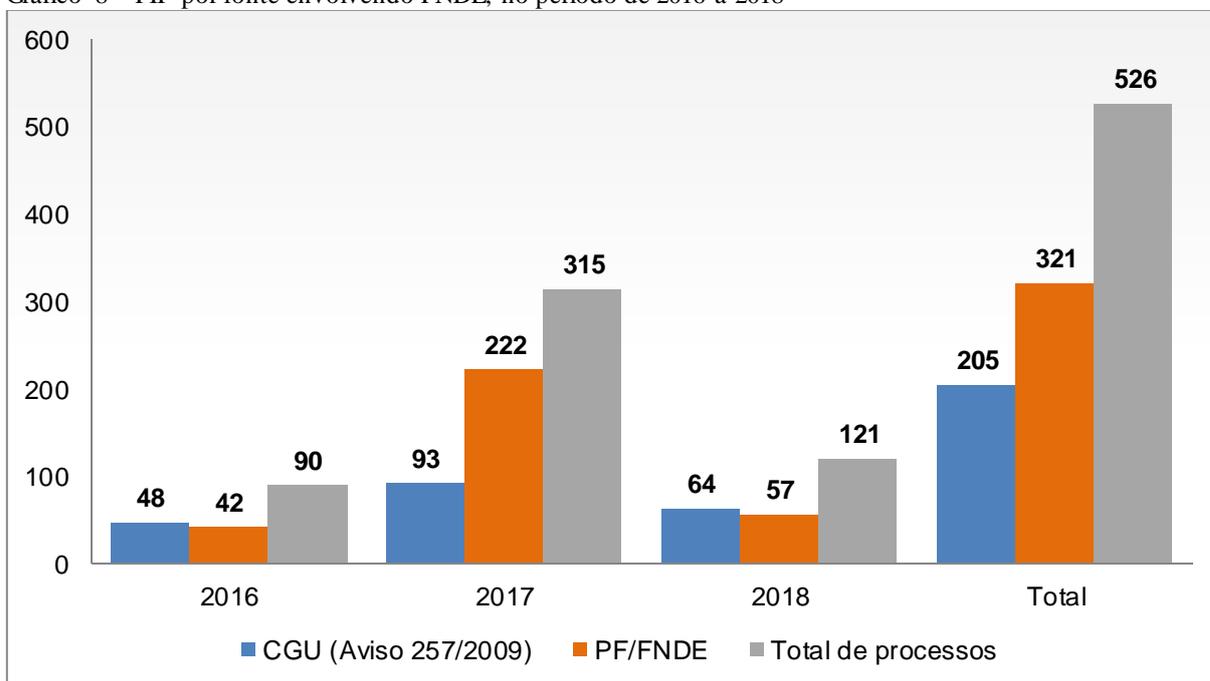
Gráfico 7 – Ações por entidade representada



Fonte: Coordenação da ETR-Probidade (2019).

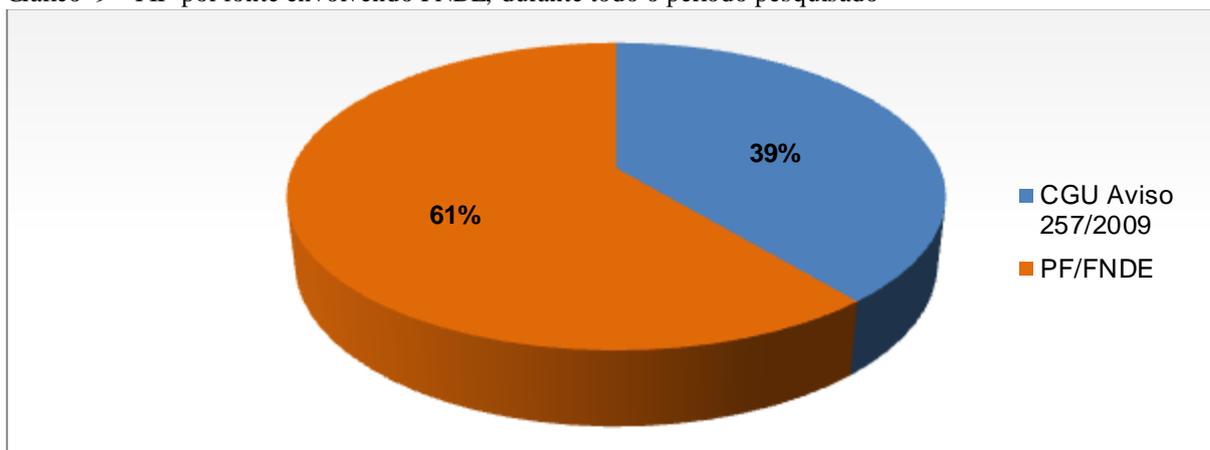
Para ilustrar o uso de das fontes subsidiárias, destaca-se o Aviso Interministerial n. 257/2009/AGU/CGU, que remete para PGF as TCE com fase interna encerrada e com valor de dano a partir de R\$ 500.000,00 (BRASIL, 2013a). Recorta-se, no Gráfico 8, a situação das TCE instauradas pelo FNDE.

Gráfico 8 – PIP por fonte envolvendo FNDE, no período de 2016 a 2018



Fonte: Coordenação da ETR-Probidade (2019).

Gráfico 9 – PIP por fonte envolvendo FNDE, durante todo o período pesquisado



Fonte: Coordenação da ETR-Probidade (2019).

Importante destacar que existem atrasos no envio das TCE pelas procuradorias especializadas das entidades, apesar de injustificado, pois a entidade encerra a tomada de contas e envia para a CGU, sendo ela o último órgão a se manifestar no processo de TCE, antes do envio para julgamento pelo TCU. Ademais, no caso das tomadas de contas, a adoção ampla do E-TCE, sistema eletrônico de processamento de tomadas de contas do TCU, permitirá a ciência eletrônica desses procedimentos para a PGF, resultando no fim da subnotificação nesses casos.

Com relação à subnotificação nos casos de PAD, um recorte dos números do ano de 2019 permite mensurá-la: foram 128 PIP originários de PAD, sendo 107 remetidos pelas entidades e 21 encontrados em pesquisa no CEAF, totalizando 16,4% de subnotificações, conforme dados da ETR-Probidade. Essas expulsões foram aplicadas no período de julho de 2017 a fevereiro de 2019, na administração federal indireta autárquica e fundacional.

A subnotificação é um problema que pode ser resolvido dentro da lógica da concertação administrativa, por meio de um diálogo interinstitucional permanente e crescente, que, sobretudo, desenvolva a adesão à lógica do dever geral de controle da probidade. Não basta ser probo, devem todos os agentes públicos zelar pela probidade administrativa, com compromisso de sua defesa. Pequenas medidas, como a simples consignação da identificação de um particular envolvido em fraudes em um PAD, podem permitir a melhora da efetividade das medidas repressivas e o desenvolvimento de boas práticas preventivas.

Por fim, um dado relevante para entender a realidade da atuação da PGF na defesa probidade administrativa, principalmente sobre o nível de institucionalidade de suas regras procedimentais sobre o assunto, é levantar os casos de PIP que concluem pelo ajuizamento, mas precisam de autorização hierárquica superior. De 2017 até junho de 2019 foram

solicitadas 30 autorizações para ajuizamentos de ACPIA. Três foram negadas ou parcialmente negadas pelas entidades, via manifestação do gestor máximo ou de sua procuradoria especializada, deflagrando o procedimento de solução de conflito entre ETR-Probidade e entidade. Nos três casos que chegaram para decisão do Procurador-Geral Federal, dois a negativa foi mantida, sendo que um destes processos se restringia a inclusão no pólo passivo de uma autoridade, ou seja, a ação foi ajuizada, mas não contra todos os réus que a equipe apontou. No terceiro caso, o procurador-geral concordou com a ETR e autorizou o ajuizamento.

Assim, em um universo de 647 ações, 30 (4,6%) necessitaram de autorização. Dessas, 3 (0,46%) foram negadas e ensejaram solução de conflito por autoridade superior e em 2 a negativa foi mantida (0,3%). Dessas duas ações, tem-se a confirmação de que o MPF ajuizou, atuando supletivamente, como pode ocorrer em casos de legitimidade ativa concorrente. Tais números auxiliam a entender como funciona essa ferramenta de controle hierárquico e o tamanho do risco de captura política, que, apesar de baixo, não deve impedir a busca de aprimoramentos da institucionalidade do procedimento. Tais dados auxiliam também a desmistificar estereótipo de que a atuação da Advocacia Pública na defesa da tutela da probidade é amplamente capturada politicamente, como alguns discursos doutrinários e políticos propagam.

Em 2019, a AGU, especialmente PGF e PGU, demonstraram números interessantes na matéria da tutela da probidade administrativa:

A Advocacia-Geral da União (AGU) ajuizou em 2019 cerca de 200 ações de improbidade administrativa por meio das quais cobra de pessoas que cometeram irregularidades R\$ 4,1 bilhões, valor quase seis vezes maior do que os R\$ 713 milhões registrados no ano anterior. (BRASIL, 2019d, *online*).

Das 200 ações, 158 foram ajuizadas pela PGF, demonstrando uma crescente consolidação da análise obrigatória da improbidade administrativa no âmbito da Administração Federal Indireta Autárquica e Fundacional. A atuação da PGU ficou marcada pelo aumento dos valores das ACPIA, especialmente baseadas nas informações trazidas dos acordos de leniência firmados, iniciando uma importante etapa do Programa de Leniência Anticorrupção Federal, o ajuizamento de ações de improbidade administrativa com a alavancagem das investigações proporcionada pelos acordos.

Conhecidos esses números e abordagens, passa-se uma análise mais prospectiva sobre o exercício da legitimidade ativa da AGU nas ACPIA e sobre os procedimentos legais e

alterações que a comunidade jurídica vem propondo sobre o procedimento prévio e preparatório destas ações por improbidade administrativa.

4.6 O exercício da legitimidade ativa concorrente na ação civil pública de improbidade administrativa: a necessidade de um diferencial justificador

Por todos os dados trazidos até aqui, a AGU tem trabalhado de maneira sistemática e efetiva na tutela da probidade administrativa, demandando, assim, uma revisão da literatura brasileira da doutrina da improbidade administrativa, acerca do exercício da legitimidade ativa pela Advocacia Pública nas ACPIA. Não se tem mais, pelo menos no âmbito Advocacia Pública Federal, uma omissão generalizada no uso da ferramenta repressiva da improbidade administrativa pelos entes públicos da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional (PAZZAGLINI FILHO; ROSA; FAZZIO JÚNIOR, 1999; NEVES; OLIVEIRA, 2016; ALMEIDA, 2017; ALMEIDA; NOGUEIRA, 2019).

Tal afirmação pode ser reforçada com a opção reativa adotada na redação do texto inicial do PLC n. 10.887/2018, que visa a alterar a LIA, acabando com a legitimidade ativa concorrente dos entes vitimados para a ACPIA. O referido texto inicial cria exclusividade ao MP para propor essas ações, sob o seguinte argumento:

Ainda quanto às questões processuais, entendeu-se por bem manter a legitimidade exclusiva do Ministério Público para a propositura das ações de improbidade administrativa.

Isso se deu por consideração à natureza do provimento requerido no seio de ações desta natureza. Não é razoável manter-se questões de estado ao alvedrio das alterações políticas e nem tratar questões de ato de improbidade como se administrativas fossem. Há um viés político-institucional que deve ser observado, o que torna salutar e necessária a legitimação exclusiva.

Obviamente, as ações de ressarcimento são de titularidade do ente público lesado, e mesmo com a titularidade exclusiva para a ação de improbidade do Ministério Público, os entes não perdem a legitimidade para as ressarcitórias. (BRASIL, 2018c, p. 23)

Os fundamentos apontados ao argumento de afastar influências políticas acabam revelando a nítida atuação política de setores ligados ao MP que pretendem assumir um monopólio que o órgão ministerial não exerce exclusivamente nem mesmo na seara penal, haja vista a ação penal privada subsidiária da pública. A legitimidade ativa concorrente é a verdadeira ferramenta que evita o uso político da ACPIA, pois impede que haja total omissão dolosa no exercício da atuação repressiva, seja pela Advocacia Pública da entidade lesada, seja pelo órgão do MP, pois ambos podem ser capturados por interesses políticos em não se

ver apurada e sancionada atos de improbidade administrativa. Quando há mais legitimados, a captura total torna-se mais difícil.

Neste ponto, a clássica formulação de Klitgaard e sua equação da corrupção: $C=M+D-A$ pode ser aplicada a questão. Onde a corrupção (C) é igual ao monopólio (M) do poder decisório, somado a discricionariedade (D) e subtraído do *accountability* (A) (SPINELLI, 2016). A legitimidade ativa concorrente é medida de que ataca a monopolização como fator fomentador de atos de corrupção que pretendem impedir o sancionamento de atos de improbidade. Portanto, a legitimidade ativa concorrente é exatamente a medida que mitiga os efeitos da captura política de órgãos legitimados para ACPIA, pois se o MP for capturado, a Advocacia Pública pode exercer a legitimidade e vice e versa.

Só uma mudança de cenário omissivo da Advocacia Pública na legitimidade ativa concorrente da ACPIA poderia provocar que determinados setores tivessem interesse político em criar um monopólio que nunca existiu. Conforme já listado acima, a legitimidade ativa concorrente entre MP e Advocacia Pública é prevista em várias legislações, desde a LACP, como o ECA, CDC e a Lei de proteção às pessoas com deficiência. Não há razões jurídicas para retirar previsão similar da LIA, já que as legislações recentes que combatem à corrupção também adotam a legitimidade concorrente como ferramenta processual, é o caso da LAC.

Atualmente, LAC e LIA são esferas de responsabilização que integram o Programa de Leniência Anticorrupção Federal. As sanções de tais esferas são objeto de acordos de leniência e fortalecem a referida política pública anticorrupção, com resultados já apontados aqui. Um monopólio processual na repressão da improbidade administrativa pode atingir significativamente o programa e colocar em risco seus objetivos. Não é possível reconhecer como interesse público a redução desses legitimados para a ACPIA. Já que a legitimidade ativa concorrente, na medida da efetividade da tutela jurisdicional, é expansão do domínio punitivo. Em sentido contrário, tem-se uma redução irrazoável da tutela da probidade administrativa (OLIVEIRA, 2019a).

A legitimidade ativa concorrente revela a opção por uma atuação em rede no combate à improbidade administrativa. Afasta o potencial danoso de omissões dolosas da repressão a tais atos, fortalecendo todo o sistema. Importante destacar que na sistemática atual da LIA, há legitimados ativos representantes do controle interno, como a Advocacia Pública, e do externo, o MP. Em tempos de necessidade de acreditamento e fortalecimento do controle interno, esse tipo de medida de monopólio transparece como inapropriada.

Ademais, a própria CF/88, no art. 129, ao tratar das funções do MP, dispõe:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, **privativamente**, a ação penal pública, na forma da lei; [...]

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; (BRASIL, 1988, *online*, grifo nosso).

O legislador constitucional quando entendeu por bem atribuir legitimidade privativa deixou expressa com o termo “privativamente”. Não o fazendo nas ações de inconstitucionalidade, nem na ação civil pública para proteção do patrimônio público e social, que é o caso da ACPIA. Assim, não deve o legislador infraconstitucional impor limitação que a interpretação constitucional não alberga.

O próprio Ministério Público tem interpretado o sistema legal de combate à corrupção de maneira extensiva, ao construir interpretação sistemática que lhe permitiu firmar acordos de leniência sem previsão legal, conforme o Estudo Técnico n. 01/2017 da 5ª CCR do MPF (ATHAYDE, 2019). Assim, essa expansão de legitimidade na jurisprudência administrativa do MPF, também deve ser pontuada na discussão dentro do processo legislativo do PLC n. 10.887/2018, para que o mesmo seja aprimorado em prol de uma atuação em rede, mais adequada para enfrentamento da complexidade do problema (JANNUCCI, 2019).

A atuação em rede é considerada uma maneira moderna de se trabalhar o combate à corrupção. O Brasil conta atualmente com bons exemplos de articulação em rede nacionais muito importantes, como a ENCCLA e os Fóruns de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro estaduais. O equilíbrio das instituições que formam a rede é importante, até mesmo para que não haja uma sensação de ascensão de um participante sobre o outro, sob a convicção que o pseudo dominante é mais importante do que o outro participante. Tal entendimento mina a atividade cooperativa e coordenada em rede. Logo, a criação de novos monopólios também é um contrassenso com a política pública de combate à improbidade administrativa (ARANHA, 2019).

Estudo internacional recente sobre a performance judicial brasileira contra agentes públicos punidos disciplinarmente por atos de improbidade administrativa revelou que a probabilidade de condenação judicial destes é de apenas 5% (EL KHATIB, 2019). Demonstrando que a necessidade é de aprimoramento e expansão da atuação da tutela da probidade, não da diminuição dos legitimados processuais para tanto.

A noção do patrimônio público que deve ser defendido por carreiras típicas de estado é a de sentido amplo. Abrangente do patrimônio moral, ético, cultural, histórico,

financeiro e artístico nacional (DI PIETRO, 2019). Retirar dos entes vítimas a legitimidade ativa para ACPIA é uma infantilização do papel dos mesmos no Estado democrático de direito e impeditivo de que exerçam a tutela da probidade administrativa em sua totalidade de sentido.

A AGU incumbe então, muito mais que a defesa de interesses patrimoniais fazendários. Não apenas velar pelo princípio da legalidade, mas realizar a defesa da juridicidade, logo também da moralidade administrativa (MACEDO, 2008). Sendo necessária a legitimidade ativa da ACPIA para cumprimento deste dever constitucional. Silva (2002, p. 289), ao tratar da Advocacia Pública e do Estado democrático de direito, conclui:

[...] quão extensa e importante é a tarefa da Advocacia Pública no Estado Democrático de Direito. Acresça-se a isso sua responsabilidade pela plena defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana, e então se tem que seus membros saíam da mera condição de servidores públicos burocráticos, preocupados apenas com o exercício formal da atividade administrativa de defesa dos interesses patrimoniais da Fazenda Pública para se tornarem peças relevantes da plena configuração desse tipo de Estado.

É evidente que a relação institucional entre os legitimados ativos concorrentes para a ACPIA deve ser aprimorada e aperfeiçoada, mas não com uma política de criação de um monopólio. Não é a redução de legitimados a solução, mas sim a exigência legal de uma postura de diálogo e de uma atuação concertada interinstitucional que permita mais eficiência nessa política pública de tutela da probidade administrativa.

A legitimidade da Advocacia Pública além de trazer a visão do controle interno é marcada pelo uso responsável da ação judicial. A AGU, em especial a PGF, objeto desta pesquisa, demonstra uma atuação responsável no exercício da legitimidade ativa das ACPIA. Seu sistema de regras de controle sobre as autorizações para propositura da ação vem sendo aprimorado para manter uma atuação técnica em equilíbrio com uma atuação responsável na provocação do Judiciário para repressão de atos de improbidade administrativa. A relação entre procedimentos arquivados e ajuizados pela equipe da ETR-Probidade, com dados trazidos acima, demonstra que, apesar de existirem metas, não há uma busca irresponsável por números, mas sim pelo estabelecimento de uma rotina técnica de verificação de atos de improbidade administrativa.

O estabelecimento de um compromisso da atuação repressiva para com o aprimoramento da atuação repressiva, gerando dados e criando alertas de vulnerabilidades do controle interno da Administração Pública é um ganho institucional relevante para o sistema de tutela da probidade. A retroalimentação entre estratégia repressiva e preventiva é um aprimoramento que auxilia no enfrentamento de um problema com a complexidade que é a

corrupção. Esse é um aspecto diferenciador da legitimidade ativa da PGF ao representar as entidades autárquicas e fundacionais federais nas ACPIA. A visão estratégica da realidade nacional de diversos entes que a PGF possui, identifica problemas comuns, em realidades diferentes possibilitando uma atuação repressiva que subsidia a melhora do assessoramento consultivo que é desenvolvido pelo mesmo órgão. Órgão que está fora da estrutura administrativa de cada entidade, portanto independente das mesmas, mas conhece o cotidiano diário das mesmas, sendo parceiro institucional e viabilizador das políticas públicas executadas nas autarquias e fundações públicas federais.

4.7 Regras procedimentais administrativas previstas na Lei n. 8.429/92 e alterações sugeridas no plano legal e infralegal

As principais regras procedimentais administrativas inerentes ao procedimento de investigação do ato de improbidade administrativa previstas na LIA estão, na maioria, em seu capítulo V, que trata do procedimento administrativo e do processo judicial, destacando-se em especial:

Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

§ 1º A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterá a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento.

§ 2º A autoridade administrativa rejeitará a representação, em despacho fundamentado, se esta não contiver as formalidades estabelecidas no § 1º deste artigo. A rejeição não impede a representação ao Ministério Público, nos termos do art. 22 desta lei.

§ 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos que, em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos arts. 148 a 182 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e, em se tratando de servidor militar, de acordo com os respectivos regulamentos disciplinares.

Art. 15. A comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade.

Parágrafo único. O Ministério Público ou Tribunal ou Conselho de Contas poderá, a requerimento, designar representante para acompanhar o procedimento administrativo.

Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do seqüestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilícitamente ou causado dano ao patrimônio público. [...]

Art. 17. [...]

§ 6º A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil. [...]

Art. 19. Constitui crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente. [...]
Art. 22. Para apurar qualquer ilícito previsto nesta lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14, poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo. (BRASIL, 1992, *online*).

O objetivo do procedimento administrativo preparatório da ACPIA previsto na LIA é “[...] averiguação de suposta subsunção aos ilícitos previstos na Lei n. 8.429/92. Ele pode ser instaurado de ofício ou mediante representação (LIA, art. 14, *caput*)” (SIMÃO, 2019, p. 367). Assim, desnecessária a provocação para se iniciar a investigação.

A representação que pode iniciar o processo de investigação ou o de apuração de ilícito na esfera disciplinar é fruto do direito de representação, em decorrência direta do direito de petição constitucional ao poder público contra ilegalidades ou abuso de poder, previsto no art. 5º, XXXIV, da CF/88 (BEZERRA FILHO, 2018). Os abusos desse direito são punidos pelo art. 19 da LIA: “Constitui crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente” (BRASIL, 1992, *online*), exigindo-se o dolo específico para caracterização da infração penal.

Dentre os requisitos da representação, tem-se a identificação, parte minoritária da doutrina entende que anonimato é vedado, com a combinação do texto com o art. 5º, IV, da CF/88. Acrescido do argumento de que na representação apócrifa, o representante não pode ser responsabilizado nos termos do art. 19 da LIA. No entanto, a doutrina majoritária argumenta que como a investigação ou apuração disciplinar pode ser instaurada de ofício, a autoridade competente pode, usando as informações prestadas, instaurar o procedimento. Tanto o STF como o STJ têm precedentes jurisprudências reconhecendo essa possibilidade, veja-se: STF, Medida Cautelar em Mandado de Segurança n. 24.369/DF, Rel. Min. Celso de Mello; STJ, RMS n. 1.278/RJ, Rel. Min. Antônio de Pádua Ribeiro e RMS n. 4.435/MT, Rel. Min. Adhemar Maciel. Assim, bastaria a existência de verossimilhança e seriedade nos fatos para que a investigação seja instaurada, esse é o entendimento do STJ, como no RMS n. 32.065/PR, Rel. Mauro Campbell Marques, j. 17/02/2011; RMS n. 30.510/RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 17/12/2009 e Mandado de Segurança n. 13.348/DF, Rel. Min. Laurita Vaz, j. 27/05/2009. Assim, a tutela da probidade administrativa deve preponderar sob o formalismo da representação. No mesmo sentido, é viável o saneamento da representação por meio de emenda e não o seu indeferimento direto. Ademais, ao representante é exigido apenas a indicação de provas, não exigindo que a representação traga as mesmas (NEVES; OLIVEIRA, 2016; SIMÃO, 2019).

A redação do § 3º do art. 14 da LIA é motivo de criação de confusão na esfera federal. Não se pode confundir o procedimento administrativo preparatório à ACPIA, com o processo administrativo disciplinar, a primeira tem índole investigativa e a segunda é processo de sancionamento administrativo. A primeira é inquisitorial, não aplica sanções, a segunda é processual, fazendo sancionamento. Se a autoridade administrativa toma ciência de ilícitos, inclusive pela representação do art. 14 ou pela determinação do art. 22, ambas da LIA, deve instaurar processo administrativo disciplinar, sob pena de responsabilização por omissão. Martins Júnior (2001) faz a distinção acima e Simão (2019) defende que não podem existir dois expedientes administrativos, afirmando que o § 3º impede tal distinção.

Não fazer a distinção é o mesmo que dizer que haveria *bis in idem* entre o ICP e o PAD, pois estes tratariam da mesma coisa. Logo, havendo procedimentos administrativos preparatórios (PAP) para ACPIA, no exercício da legitimada ativa da Advocacia Pública, os mesmos não podem se confundir com o PAD, que é conduzido pela autoridade administrativa hierarquicamente superior ao agente. As finalidades são diferentes, os espectros de análise e investigados também são, pois, o PAD visa à responsabilização disciplinar do servidor, por qualquer tipo de ilícito, não apenas a improbidade administrativa. Enquanto que o PAP busca a investigação de atos de improbidade praticados por agentes públicos e particulares. O ICP do MP, o PPCI da PGU e o PIP da PGF são todos procedimentos preparatórios prévios e como já exposto, não são requisitos para a ACPIA, mas auxiliam em evitar lides temerárias, sem colocar em risco a eficiência do sistema de responsabilização, ao terem a natureza inquisitorial.

Ademais, é muito comum que agentes públicos, que não sejam do corpo de servidores do ente lesado, cometam atos de improbidade administrativa contra tal ente. Não podendo o ente lesado instaurar PAD contra agente que não é seu. É o caso dos prefeitos que administram recursos de convênios repassados pela União, FNDE ou FUNASA aos Municípios. Estes entes federais precisam de uma PAP para poder preparar os elementos que devem ser utilizados no ajuizamento da ACPIA, evitando lides temerárias. No entanto, não é possível instaurar PAD nestes casos. Demonstrando assim, que a distinção entre PAP e PAD é essencial no próprio sistema de tutela da probidade.

A comunicação prevista no art. 15 da LIA tem como finalidades que: a) MP e TC tomem as providências sobre os fatos em suas esferas de atuação; b) acompanhem o processo, caso desejem e c) MP analise o cabimento da medida cautelar prevista no art. 16 da LIA. Sabendo na realidade, raramente ocorre a efetiva participação desses órgãos no procedimento. Devendo de qualquer maneira, ao final, as conclusões serem remetidas aos dois órgãos

(NEVES; OLIVEIRA, 2016; BEZERRA FILHO, 2018). Tal disposição faz sentido no âmbito dos PAD. No caso dos PAP, o MP será intimado no bojo da ACPIA ajuizada e o TC deverá ser comunicado pelo ente que receberá a informação da Advocacia Pública responsável pelo ajuizamento, na PGF estabelecida na regra do art. 12, § 5º, da Portaria PGF n. 156/2016.

O art. 17, § 6º, da LIA, deixa claro qual conjunto probatório deve acompanhar a ACPIA, trazendo elementos da probabilidade de ocorrência do ato de improbidade administrativa, ou seja, conjunto de indícios aceitáveis capazes de formar um cenário de improbidade a ser comprovado definitivamente na instrução judicial. A documentação que não puder ser juntada à inicial deve ser objeto de justificativa e de pedido específico na petição inicial (BEZERRA FILHO, 2018).

No art. 22 da LIA, encontram-se as possibilidades complementares à instauração do ICP pelo MP, podendo o órgão ministerial determinar a instauração de inquérito policial para a futura ação penal ou PAD para apuração na esfera disciplinar de infração de servidor público (BEZERRA FILHO, 2018).

Essas são as regras procedimentais administrativas atualmente previstas na LIA e demandam revisão. A legitimidade ativa é concorrente entre MP e Advocacia Pública, mas as ferramentas para evitar lides temerárias nas ACPIA ainda são desiguais. A LIA pode equacionar essa disparidade e dar mais eficiência aos PAP. A Advocacia Pública precisa de mais ferramentas para tutela repressiva da probidade administrativa. Cláudio Panoeiro, Jeane Panoeiro e Rafaella Rodrigues (2009, p. 655) tratam das alterações procedimentais mais urgentes, como “[...] estender aos representantes da Fazenda Pública ferramentas como o inquérito civil e o poder de requisitar testemunhas, estes privativos do Ministério Público, conforme se depreende do § 1º do art. 8º da Lei nº 7.347/1985 e do inciso I da LC nº 75/1993”.

A necessidade de buscar soluções extrajudiciais para a solução de casos de improbidade é uma medida natural, depois da adoção de uma série de medidas de melhoria da gestão das procuradorias e identificadas as dificuldades da via judicial, especialmente quanto a celeridade. É preciso evitar a perpetuação do prejuízo em ações judiciais que duram décadas e podem ser ao final frustradas por execuções infrutíferas contra os réus condenados com trânsito em julgado (PALLONE, 2019).

Ademais, um novo compromisso institucional emerge de várias legislações, como CPC, Lei de Arbitragem, Lei de Mediação, para que instituições como a Advocacia Pública alterem o modo de solução dos conflitos: da litigiosidade, para a consensualidade; da judicialização, para a solução extrajudicial (SILVA, 2019). Assim, fomentar tal atuação e

atualizar leis para que permitam ou ampliem o uso de ferramentas dessa linha é uma prioridade a ser buscada.

Recentemente, foi aprovado no Congresso Nacional um projeto de lei que altera a LIA, permitindo a transação em matéria de improbidade administrativa. O Projeto de Lei n. 6.341/2019 foi aprovado alterando os seguintes dispositivos da LIA:

Art.17.....
 § 1º As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei.
 § 10-A Havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias..... (NR)
 Art. 17-A O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução cível, desde que, ao menos, advenham os seguintes resultados:
 I - o integral ressarcimento do dano;
 II + a reversão, à pessoa jurídica lesada, da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados;
 III - o pagamento de multa de até 20% (vinte por cento) do valor do dano ou da vantagem auferida, atendendo a situação econômica do agente.
 § 1º Em qualquer caso, a celebração do acordo levará em conta a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, na rápida solução do caso.
 § 2º O acordo também poderá ser celebrado no curso de ação de improbidade.
 § 3º As negociações para a celebração do acordo ocorrerão entre o Ministério Público e o investigado ou demandado e o seu defensor.
 § 4º O acordo celebrado pelo órgão do Ministério Público com atribuição, no plano judicial ou extrajudicial, deve ser objeto de aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão competente para apreciar as promoções de arquivamento do inquérito civil.
 § 5º Cumprido o disposto no § 4º deste artigo, o acordo será encaminhado ao juízo competente para fins de homologação. (BRASIL, 2019n, *online*).

As alterações basicamente são parte da proposta do PLC n. 10.887/2018, que está tramitando na comissão especial da Câmara dos Deputados. Portanto, compartilha de algumas falhas da referida proposta legislativa. Apesar de prever expressamente a possibilidade de transação em sede de ação de improbidade administrativa ou de acordo anterior para não ajuizamento, o PL n. 6.341/2019 restringiu a celebração apenas pelo Ministério Público. A alteração ignorou a legitimidade ativa concorrente dos entes vitimados pelo ato de improbidade (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2019).

A possibilidade desse acordo já constava em outras iniciativas de propostas, como as Novas Medidas Contra a Corrupção, cuja ETR-Probidade participou, mas o texto do art. 17-A desse compilado de medidas possui redação compatível com a legitimidade ativa concorrente: “O Ministério Público ou pessoa jurídica interessada poderão celebrar acordo com as pessoas naturais e jurídicas responsáveis pela prática dos atos de improbidade administrativa previstos nesta Lei” (*apud* MOHALLEM *et al.*, 2018, p. 457).

A questão da legitimidade ativa concorrente já foi devidamente abordada acima. Desta maneira, a capacidade de firmar acordo é uma decorrência direta da legitimidade para ação. Tal monopólio do acordo para o MP acaba gerando dois legitimados concorrentes, mas com desequilíbrio de capacidades, não se sustentando na sistemática da LIA. Essa assimetria entre legitimados ativos pode gerar mais insegurança e questionamentos judiciais sobre tratativas e eventual acordo formulado apenas pelo MP, sem a entidade lesada, ou vice e versa.

Não haveria segurança na definição da reparação integral ao erário, que passa a ser condição de formalização do acordo, pelo novo art. 17-A, I. Uma transação unicamente com o MP não inibiria ACPIA da entidade legitimada. Isso geraria uma assimetria entre os atores do sistema, portanto maior instabilidade no sistema, similar ao que acontece no bojo do programa de leniência anticorrupção atualmente.

O acordo de não persecução cível, como ferramenta da transação, por impedir ajuizamento da ação em face do investigado, é um poderoso mecanismo de solução extrajudicial de conflitos, e deveria ser incentivado e não restringido, sem qualquer fundamento jurídico a um dos legitimados. A LACP, em seu art. 5º, § 6º, autoriza que a entidade autora firme termos de ajustamentos de conduta: “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial” (BRASIL, 1985, *online*). Logo, o mesmo argumento que possibilitou ao Ministério Público firmar acordos em casos de improbidade administrativa antes da alteração da redação do art. 17, § 1º, da LIA, com a nova redação, combinada com o referido dispositivo da LACP, permite o acordo na ACPIA pela entidade lesada.

Desse modo, a Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019, em seu art. 6º, altera a LIA, com o veto presidencial ao art. 17-A, e corrige a impropriedade que o monopólio do acordo pelo MP representaria. Assim, o veto presidencial acabou por impedir a alteração restritiva aprovada pelo Congresso Nacional no texto do PL n. 6.341/2019, remetido para sanção presidencial. A Mensagem presidencial n. 726/2019 de veto deixa clara a sugestão da AGU para veto da matéria e correção da impropriedade, conforme as razões dos vetos explicitadas:

A propositura legislativa, ao determinar que caberá ao Ministério Público a celebração de acordo de não persecução cível nas ações de improbidade administrativa, contraria o interesse público e gera insegurança jurídica ao ser incongruente com o art. 17 da própria Lei de Improbidade Administrativa, que se mantém inalterado, o qual dispõe que a ação judicial pela prática de ato de

improbidade administrativa pode ser proposta pelo Ministério Público e/ou pessoa jurídica interessada leia-se, aqui, pessoa jurídica de direito público vítima do ato de improbidade. Assim, excluir o ente público lesado da possibilidade de celebração do acordo de não persecução cível representa retrocesso da matéria, haja vista se tratar de real interessado na finalização da demanda, além de não se apresentar harmônico com o sistema jurídico vigente. (BRASIL, 2019u, *online*).

As disposições do art. 17-A, no que tange aos requisitos mínimos, previstos nos incisos e as regras procedimentais, excluídos o monopólio, podem ser bons norteadores para futuras alterações da LIA ou para constarem em normas infralegais sobre transação em matéria de improbidade administrativa. Algumas delas já são previstas em regulamentações do MP, como o art. 1º, § 2º, da Resolução n. 179/2017 do CNMP.

Apesar da problemática sobre a legitimidade ativa, o PLC n. 10.887/2018, na nova redação dada ao art. 16, ao tratar da indisponibilidade, não se refere à representação pela comissão, que conforme explicitada acima, por se estar diante de um procedimento de investigação preparatório de ACPIA, corrigindo a confusão gerada pelo texto legal atual. O art. 17, § 3º, do PLC, também traz importantes requisitos da inicial, que irão orientar quais elementos devem ser obtidos ao final dos procedimentos preparatórios, como o PIP da PGF:

- I – o autor deverá individualizar a conduta dos réus, apontando os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º a 11, desta lei, e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada;
- II – será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 77 e 80 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015; (BRASIL, 2018c, *online*).

Dessa maneira, as propostas legislativas em tramitação trazem contribuições e aprimoramentos, mas também algumas ameaças de retrocesso, além de não enfrentarem o verdadeiro problema procedimental de prever ferramentas legais para a investigação da improbidade administrativa pela Advocacia Pública antes do ajuizamento de ACPIA.

5 CONCLUSÃO

A Advocacia-Geral da União, enquanto sistema federal de advocacia pública dos entes de personalidade jurídica pública, compõe uma das funções essenciais à justiça, separadas pelo constituinte originário dos demais Poderes tradicionais do Estado. Ressalta-se que essas funções detêm um papel essencial na preservação do Estado democrático de direito.

A Advocacia Pública, mesmo com sua composição técnico-burocrática, tem influência da legitimidade democrática do programa de governo eleito na implementação de políticas públicas correlatas. Diferentemente, as outras funções essenciais à justiça, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, representam interesses individuais ou homogêneos, não devidamente acolhidos na execução dessas políticas, demonstrando, até mesmo, uma relação de atuação temporal diferenciada entre as mesmas, dentro da linha do tempo do ciclo de políticas públicas.

O processo de conformação institucional do sistema de procuradorias da AGU ainda se encontra em andamento. Diferentemente de outras funções essenciais à justiça – como o Ministério Público Federal, cuja estrutura desenhada pelo modelo constitucional já se encontra totalmente consolidada, ou mesmo a própria Defensoria Pública da União, que já possui um regime legal institucional mais avançado do que a AGU –, o atual regime infraconstitucional da AGU ainda prescreve mecanismos de forte controle hierárquico e limitação da autonomia, estando a mesma submetida a alguns constrangimentos orgânicos e funcionais típicos do Executivo, demandando, assim, aperfeiçoamentos legais.

No desempenho do controle de juridicidade, deve ser garantida a autonomia constitucional técnica da advocacia, mesmo no atual estágio em que a Advocacia Pública encontra-se organicamente integrada ao Poder Executivo. O atual sistema constitucional de escolha do advogado-geral da União já demonstrou ser capaz de garantir a sintonia da instituição com o projeto político do governo eleito democraticamente, existindo, assim, espaço para importantes evoluções institucionais, em especial no que concerne às autonomias administrativa e financeira. No entanto, é fundamental garantir que as melhorias de autonomia não estabeleçam uma estrutura burocrática totalmente indiferente à missão de auxílio à implementação de políticas públicas, mantidas a postura colaborativa e propositiva de correção e aperfeiçoamento. É preciso apontar soluções dentro das possibilidades da juridicidade.

A atuação da AGU será sempre permeada pela tensão entre a perspectiva de Estado, estável e permanente, e a de governo, com programas políticos mutáveis a cada

eleição. Atuações como a da legitimidade ativa nas ACPIA podem ser bom exemplo de controle burocrático sobre a esfera política.

É importante estabelecer balizas constitucionais, independente da concepção de Advocacia Pública de Estado ou de Governo. A principal baliza é a garantia da juridicidade dos atos administrativos. Logo, a AGU presta auxílio na execução do programa de governo quando aponta desconformidades do mesmo com o padrão de juridicidade estabelecido no ordenamento jurídico. Em especial, quando identifica e busca sancionar a improbidade administrativa.

Assim, pode haver certo influxo político na atividade da AGU de viabilizar políticas públicas decorrentes de um programa de governo eleito, desde que isso não subverta a análise técnica da juridicidade e a defesa da probidade administrativa.

A AGU tem importante papel no controle interno da administração pública federal, complementando o controle interno contábil e o controle interno administrativo com o controle interno de juridicidade, seja preventivamente, com assessoramento e consultoria jurídica, seja repressivamente, postulando a responsabilização judicial por improbidade administrativa, por exemplo.

A improbidade administrativa é uma das leituras jurídicas da corrupção, um dos institutos do sistema jurídico que representa o fenômeno sociológico e psicológico que é a corrupção. A Constituição previu diferentes órgãos para o combate à corrupção, em suas variadas tipologias jurídicas, seja como crime, improbidade administrativa, infração disciplinar ou atos corruptivos da Lei n. 12.846/2013. Esse sistema de multiplicidade e colaboração institucional deve prover a tutela da probidade administrativa, que, por sua vez, pode ser considerada uma política pública para garantir o direito fundamental à boa administração.

A legitimidade ativa concorrente dos colegitimados para ACPIA é uma função compartilhada, em um modelo constitucional de complementaridade e subsidiariedade institucional. A colaboração entre as instituições de Estado decorre do próprio princípio da harmonia entre os Poderes, que na realidade atual pode ser estendido as novas funções estatais, como as FEJ. A dialogicidade institucional transformou-se em postura essencial para consecução de objetivos das instituições na realidade social complexa atual. A multiplicidade de regimes de responsabilização e de órgãos e entidades envolvidos demanda um esforço de concertação como modo de execução de suas competências e solução de conflitos entre as mesmas. Com o aumento da integração e coordenação, é possível vislumbrar novas possibilidades de prevenção e repressão.

O momento da maior integração e cooperação entre os órgãos de controle da improbidade pode ser capaz de auxiliar na superação de alguns desafios que ganharam importância nos últimos anos, como a busca de harmonização dentre as esferas de responsabilização incidentes sobre o mesmo fato, que, se não alcançada, pode causar instabilidades e incertezas a todos os sistemas, como casos de conflitos entre instituições de controle.

A diversidade no controle da improbidade administrativa tem o potencial de prover estratégias diferentes de combate, enriquecendo esse controle. Por isso, o levantamento, na presente pesquisa, da forma de atuação do MPF no inquérito civil público e da atuação da PGU nas ações de improbidade administrativa. A descrição do programa de leniência anticorrupção federal, especialmente do perfil colaborativo entre AGU e CGU, também permite inflexões sobre como deve ser o procedimento prévio ideal antecedente à proposição da ACPIA.

O dever de controle da improbidade administrativa, enquanto compromisso geral, supera o agir com probidade, exigindo, também, o auxílio no controle da improbidade administrativa, tanto no desenvolvimento de controles internos como nas apurações de responsabilidade. É um dever coletivo de combate à improbidade administrativa, concretizável por uma atuação cooperativa dos diferentes setores.

Os responsáveis pela condução de um procedimento de responsabilização administrativa, como o PAD e o TCE, devem ter a ciência de que elementos colhidos em sua atividade também poderão ser utilizados em outras esferas, como as ACPIA. Esse é o primeiro passo para geração de um compromisso entre instâncias independentes, pela busca de uma harmonização e pela diminuição do custo total com processos de responsabilização.

A AGU, por ser órgão responsável pelo assessoramento jurídico de órgãos públicos, estabelece um relacionamento próximo com a gestão pública, podendo incutir a ideia do dever geral de controle da improbidade por meio dessa relação de sintonia entre o gestor assessorado e a AGU, na tentativa de contaminar o gestor com a cultura de integridade e as vantagens dela decorrentes.

O nível dessa relação de proximidade entre as unidades das procuradorias e as entidades assessoradas pode ser exemplificado pelas previsões de procuradorias especializadas da PGF, entre os órgãos regimentais das entidades. Tal relação tem potencial para aprimorar a tutela da probidade administrativa, em um uso sistemático e coordenado de estratégias preventivas e repressivas, aperfeiçoando controles internos.

A criação da equipe de defesa da probidade na PGF representou uma mudança de cenário importante. A média do número de ações ajuizadas pela PGF, no período de 2005 a 2015, correspondeu a 27 ações por ano. Até 2015, a principal forma de atuação nestas ações correspondia à adesão ao polo ativo da demanda proposta por outros colegitimados. Esse pequeno número de ações ajuizadas e a preponderância massiva das intervenções sobre os ajuizamentos corroboravam a imagem omissiva que a doutrina pátria difundiu, sobre o exercício da legitimidade ativa da Advocacia Pública nas ACPIA. Ao se comparar a média anual histórica, no intervalo de 2003 a 2015, de, aproximadamente, 31 ações, com o resultado do primeiro ano de ajuizamentos da equipe, com 153 ações ajuizadas, observa-se uma mudança de postura institucional no tema.

A responsabilização por improbidade administrativa, dada sua independência de outros sistemas de responsabilização e sua necessária processualização judicial para impor sanções, exige uma atuação procedimentalizada prévia ao ajuizamento da respectiva ação, objetivando investigar se há improbidade, além de viabilizar e preparar a ACPIA.

A equipe de defesa da probidade trabalha, em regra, com elementos probatórios colhidos em processos administrativos de responsabilização ou inquéritos policiais de crimes funcionais, aproveitando apurações concluídas ou já iniciadas, sem estar vinculada a elas, em virtude da independência da instância da improbidade administrativa. Com a criação desta equipe, foi institucionalizada a rotina de análise da improbidade na esfera da administração federal autárquica e fundacional, evitando que fatos relevantes fiquem sem verificação.

A ampla atribuição de instauração entre membros da equipe diminui o risco de omissões e dá dinamicidade ao combate à improbidade. Em contrapartida, no atual procedimento dos PIP, não há uma sistemática de controle mais efetiva sobre o ato de instauração de procedimento prévio, como a possibilidade de recurso prevista no rito do inquérito civil público, aspecto este que deve ser aprimorado em uma evolução do procedimento da PGF.

Cabe ao procurador federal, a quem foi distribuído o PIP, instruí-lo, buscando esclarecer os fatos, via requisição de subsídios aos entes públicos ou realizando diligências complementares diretamente. No entanto, as condições de produção de provas no âmbito do PIP ainda são muito restritas, mesmo com as possibilidades de convocação de servidores ou produção de perícia, previstas na Lei n. 9.028/1995. Assim, uma previsão na LIA, com a possibilidade de uma instrução mais ampla no procedimento prévio ao ajuizamento, pode permitir a melhor formação da convicção do procurador sobre a existência ou não do ato de improbidade administrativa e a respectiva consequência sobre o ajuizamento ou arquivamento

do procedimento. Uma instrução prévia, desenhada para as hipóteses de improbidade administrativa, para todos os colegitimados, prevista na própria LIA, poderia permitir a resolução extrajudicial de alguns casos, onde não seja identificada a improbidade administrativa, reduzindo a litigiosidade e a necessidade de se recorrer ao velho brocardo *in dubio pro societate* na decisão sobre o ajuizamento da ação.

Na medida em que se tem uma possibilidade de instrução mais ampla, a restrição da publicidade do PIP tende a sofrer diminuição, como acontece no inquérito civil público. No entanto, não se deve desnaturar a inquisitorialidade do procedimento preparatório de ação judicial, onde ocorre o amplo contraditório garantido.

Não existe a previsão expressa de recursos das decisões que promovem o arquivamento do PIP, diferentemente do inquérito civil público, que possui previsão de recurso no caso de indeferimento inicial para os que são decorrentes de abertura por requerimento externo. Portanto, em um processo de robustecimento do procedimento, mostra-se razoável a previsão da possibilidade recursal, em caso de procedimento prévio aberto mediante provocação externa.

Com relação ao procedimento de autorização para ajuizamento de ACPIA, nos PIP em que o procurador oficiante já concluiu pela ocorrência de improbidade administrativa, uma ampliação das hipóteses de dispensa da autorização pode representar uma melhoria do sistema. Apesar do índice pequeno de casos de conflitos, ou seja, negativas de autorização (0,3%), em um universo de 4,6% de procedimentos que demandam pedidos de autorização do total de PIP, algumas situações novas podem ser incluídas neste rol. A primeira sugerida seria a hipótese de o ente lesado já ter concluído pela existência de dano ao erário, como acontece nas TCE com a fase interna encerrada. Uma segunda hipótese de dispensa razoável seria os procedimentos prévios baseados em inquéritos policiais, cuja respectiva ação penal já possui denúncia recebida pelo juízo criminal.

Analisando e comparando os procedimentos prévios destacados neste trabalho, é possível concluir que o PIP da PGF assemelha-se muito mais ao procedimento preparatório do MP do que ao inquérito civil público, pois este último apresenta características mais robusta e ampla. Desta maneira, a PGF poderia criar um procedimento mais similar ao ICP e ao PPCI da PGU, para casos que demandam instrução mais ampla, e valer-se do PIP atual, em casos que decorrem de apurações administrativas já concluídas, como os PAD e TCE.

As regras procedimentais administrativas previstas na LIA não têm na atual redação, um foco claro na atividade pré-processual e preparatória da ação. Na verdade, hoje geram confusão entre o procedimento administrativo preparatório à ACPIA e o processo

administrativo disciplinar. Portanto, tais disposições demandam revisão, para que sejam dispostas regras gerais para um procedimento prévio, específico para apuração da improbidade administrativa, capaz de subsidiar a formação da convicção do procurador que conduz o procedimento.

Outra justificativa para esse aprimoramento na LIA é a necessidade de buscar soluções extrajudiciais para solução de casos de improbidade, em razão da nova redação do § 1º do art. 17, dada pela Lei n. 13.964/2019, que permitiu a transação na matéria. Cabe à LIA, agora, moldar um procedimento prévio capaz de levantar informações sobre o caso concreto que permita a solução extrajudicial por meio de celebração de acordo de não persecução cível, trazendo as balizas gerais para tal atividade no âmbito administrativo das instituições colegitimadas para ACPIA.

Sobre o exercício da legitimidade ativa na ACPIA pela Advocacia Pública, é preciso que o mesmo apresente diferenciais justificadores e distintos da atuação do Ministério Público, visando a um enriquecimento do sistema de tutela da probidade.

Cabe à Advocacia Pública contribuir com a estratégia preventiva, desde a orientação jurídica prestada, sugerindo boas práticas de governança fomentadas em várias legislações recentes.

A atuação repressiva precisa agregar valor, contribuindo para esfera preventiva da tutela da probidade administrativa, a começar pela articulação entre instituições e sistemas de responsabilização de naturezas diversas. A atividade nas ACPIA propicia uma série de informações sobre aspectos que contribuíram para ocorrência das fraudes e atos de improbidade administrativa, como vulnerabilidades de rotinas administrativas ou falhas em controles internos, que são exploradas por organizações criminosas para causar prejuízo ao erário. É necessário que haja rotinas procedimentais para dar conhecimento às entidades desses problemas, para tratamento e prevenção de novas fraudes.

Da repressão à prevenção, há um processo de retroalimentação dinâmico entre as duas estratégias de tutela da probidade, ou seja, uma ressignificação da atuação repressiva por um olhar preventivo. Esse é um aspecto diferenciador da legitimidade ativa da PGF, ao representar as entidades autárquicas e fundacionais federais nas ACPIA. A visão estratégica nacional da diversidade das autarquias e fundações públicas federais permite identificar problemas comuns, emitindo alertas e sugerindo soluções. As procuradorias estão fora da estrutura administrativa de cada entidade, e, portanto, detêm maior independência das entidades, sem deixar de ter familiaridade com o cotidiano institucional. Tais unidades da

PGF formam parcerias institucionais, viabilizadoras das políticas públicas a cargo das entidades.

A perspectiva global da PGF sobre entidades congêneres, com tamanhos e realidades locais diferentes, permite identificar problemas de integridade comuns e específicos, sugerir soluções de controles ou divulgar práticas preventivas de sucesso adotadas em outras entidades. Assim, a AGU exerce um papel de incentivadora de *benchmarking* – processo de aprendizagem organizacional, onde uma organização incorpora as melhores práticas de outras organizações, visando a aperfeiçoar seu desempenho e resultados – entre as entidades atendidas.

A atuação da PGF na tutela repressiva da improbidade administrativa é marcada pela experiência de sua atuação consultiva. A missão institucional da AGU de assessorar e fazer o controle de juridicidade proporciona alta responsabilidade e bom senso no uso da ACPIA. O exercício da legitimidade ativa pela AGU carrega a visão do controle interno para a ação judicial. Dentro de uma atuação contextualizada com os desafios da gestão e a gravidade da ACPIA para o réu, a PGF tem um sistema de regras de controle sobre as autorizações que vem sendo aprimorado, minimizando o risco de voluntarismos pessoais de seus procuradores na atividade. Um dado que também expressa essa conclusão é a relação entre procedimentos arquivados e ajuizados pela ETR-Probidade, onde o número de arquivamentos é superior ao dobro de ajuizamentos.

Desta maneira, a Advocacia Pública passa por uma mudança de perfil omissivo para proativo, podendo vencer o estereotipo formado na doutrina brasileira sobre o exercício da sua legitimidade ativa nas ACPIA. A Advocacia Pública, portanto, deve imprimir um diferencial justificador de sua legitimidade concorrente, com a marca do compromisso de aperfeiçoamento do controle interno, atuando repressivamente e retroalimentando a prevenção na tutela da probidade administrativa. Além disso, ao utilizar uma forma de atuação imbuída de dialogicidade e concertação administrativa na relação com os vários atores institucionais envolvidos, a Advocacia Pública contribui decisivamente para o reconhecimento do dever geral de controle da improbidade administrativa pelas instituições que cooperam para garantia do direito fundamental à boa administração pública pertencente à sociedade.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. Adeus, Montesquieu. Tradução de Diego Werneck Arguelhes e Thomaz Henrique Junqueira de Andrade Pereira e revisão técnica de Izabel Saenger Nuñez. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 265, p. 13-23, jan./abr. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v265.2014.18909>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/18909>. Acesso em: 20 out. 2019.

AFFONSO, Julia. AGU pede condenação de vereadora de Santo André por esquema de aposentadorias fraudulentas. **Blog Fausto Macedo**, [s. l.], 5 fev. 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/agu-pede-condenacao-de-vereadora-de-santo-andre-por-esquema-de-aposentadorias-fraudulentas/>. Acesso em: 26 out. 2019.

ALAN, José Alexandre da Silva Zachia. Novos aspectos relacionados com a leniência e a corrupção. Uma abordagem na perspectiva da teoria dos jogos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 275, p. 189-222, maio/ago. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v275.2017.71652>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/71652>. Acesso em: 26 out. 2019.

ALBUQUERQUE, Ana Claudia de Paula. Inter-relacionamento entre a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei Anticorrupção. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública**, Belo Horizonte, ano 6, n. 17, p. 9-35, maio/ago. 2017. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=248307>. Acesso em: 27 out. 2019.

ALMEIDA, Bruno Félix de. Advocacia de Estado como garantia no combate à corrupção: a nova experiência da Procuradoria-Geral Federal. In: GONÇALVES, Rubén Miranda; VEIGA, Fábio da Silva (org.). **Los desafíos jurídicos a la gobernanza global: una perspectiva para los próximos siglos**. Brasília, DF: Advocacia Geral da União, 2017. p. 183-194.

ALMEIDA, Bruno Félix de; NOGUEIRA, Rafael Moreira. Defesa da probidade na Advocacia Pública federal: as ações de improbidade administrativa e o case da Procuradoria-Geral Federal. **Revista da Advocacia Pública Federal**, Brasília, DF, v. 3, n. 1, p. 192-207, 2019. Disponível em: <https://sistemas.anafenacional.org.br/seer/revista/article/view/92>. Acesso em: 26 out. 2019.

ANDRADE, Camilla. Força Tarefa descobre fraude em São Paulo. **Portal da Previdência**, Brasília, DF, 17 abr. 2018a. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/2018/04/combate-as-fraudes-forca-tarefa-descobre-fraude-em-sao-paulo>. Acesso em: 27 out. 2019.

ANDRADE, Camilla. Grupo criminoso que ameaçava servidores é alvo de operação. **Portal da Previdência**, Brasília, DF, 4 set. 2018b. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/2018/09/grupo-criminoso-que-ameacava-servidores-e-alvo-de-operacao>. Acesso em: 27 out. 2019.

ARANHA, Ana Luiza. Trabalho em rede: a vanguarda do combate à corrupção. **JOTA**, São Paulo, 12 fev. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/cepesp/trabalho-em-rede-a-vanguarda-do-combate-a-corrupcao-12022019>. Acesso em: 15 dez. 2019.

ATHAYDE, Amanda. **Manual dos acordos de Leniência no Brasil**: teoria e prática – CADE, BC, CVM, CGU, AGU, TCU, MP. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília, DF: CEPAL: IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 32). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1550.pdf. Acesso em: 20 out. 2019.

BALBE, Ronald da Silva. O desenvolvimento do controle interno no Brasil e a articulação interinstitucional. *In*: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos (org.). **PPA 2012-2015**: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília, DF: IPEA, 2015. p. 161-205.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. v. 4.

BATISTELA, Marcos. As prerrogativas profissionais na Advocacia Pública. *In*: MOURÃO, Carlos Figueiredo; HIROSE, Regina Tamami (coord.). **Advocacia pública contemporânea**: desafios da defesa do Estado. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 355-381.

BERTONCINI, Mateus. Direito fundamental à probidade administrativa. *In*: FARIAS, Cristiano Chaves de; OLIVEIRA, Alexandre Albagli; GHIGNONE, Luciano Taques (org.). **Estudos sobre improbidade administrativa**: em homenagem ao professor J. J. Calmon de Passos. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2012. p. 33-47.

BEZERRA FILHO, Aluizio. **Processo de improbidade administrativa**: anotado e comentado. Salvador: JusPodivm, 2018.

BINENBOJM, Gustavo. O papel da Advocacia Pública na estabilidade jurídica e no desenvolvimento do país. *In*: PEDRA, Adriano Sant'Ana; FARO, Julio Pinheiro; VIEIRA, Pedro Gallo (coord.). **Advocacia Pública de Estado**: estudos comparativos nas democracias euro-americanas. Curitiba: Juruá, 2014. p. 111-123.

BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação administrativa interorgânica**: Direito Administrativo e organização no século XXI. São Paulo: Almedina, 2017.

BONELLI, Francisco Sérgio Oto Souza. Convenções internacionais contra a corrupção e a Lei de Improbidade Administrativa. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública**, Belo Horizonte, ano 6, n. 16, p. 9-40, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=247306>. Acesso em: 27 out. 2019.

BRAGA, Luziânia C. Pinheiro; MAGALHÃES, Allan Carlos Moreira. A Advocacia-Geral da União como função essencial à justiça. *In*: ORDACGY, André da Silva; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvim de (org.). **Advocacia de Estado e Defensoria Pública**: funções essenciais à justiça. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p. 337-349.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Imperio do Brazil**. Rio de Janeiro, DF: Imprensa Nacional, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **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 out. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Acordos celebrados por CGU e AGU já garantiram o pagamento de R\$ 1,5 bi em 2019. **Notícias da AGU**, Brasília, DF, 20 ago. 2019a. Disponível em: https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/792821. Acesso em: 26 dez. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. AGU e CGU assinam acordo de leniência com OAS, que pagará R\$ 1,92 bilhão. **Notícias da AGU**, Brasília, DF, 14 nov. 2019b. Disponível em: https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/836430. Acesso em: 28 nov. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Antiga Engevix, Nova Participações pagará R\$ 516 milhões após acordo de leniência. **Notícias da AGU**, Brasília, DF, 12 nov. 2019c. Disponível em: https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/834230. Acesso em: 28 nov. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Orientação Normativa nº 28, de 9 de abril de 2009. A competência para representar judicial e extrajudicialmente a União, suas autarquias e fundações públicas, bem como para exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo federal, é exclusiva dos membros da Advocacia-Geral da União e de seus órgãos vinculados. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 14 abr. 2009a. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/189564>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Valor cobrado pela AGU com ações de improbidade cresce quase seis vezes em 2019. **Notícias da AGU**, Brasília, DF, 20 dez. 2019d. Disponível em: http://agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/858635. Acesso em: 23 dez. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral da União. **Edital PGF n. 3, de 8 de março de 2016**. Convoca interessados para a seleção de Procuradores Federais para a Equipe de Trabalho Remoto de Ações de Improbidade Administrativa. Brasília, DF: AGU, 2016a.

Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=6591961. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral da União. **Equipes de Trabalho Remoto**: ações de improbidade administrativa. Brasília, DF: AGU-PGF, mar. 2016b.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral da União. Ordem de Serviço nº 2, de 7 de abril de 2015. Estabelece Enunciados de orientação para atuação do Grupo Permanente de Atuação Proativa e alterações em dispositivos da Ordem de Serviço do Procurador-Geral da União nº 64, de 07 de dezembro de 2007, e da Ordem de Serviço do Procurador-Geral da União nº 2, de 19 de abril de 2012. **Boletim de Serviço**: suplemento, Brasília, DF, n. 16, 22 abr. 2015a.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral da União. Ordem de Serviço nº 3, de 6 de dezembro de 2016. Regulamenta o funcionamento da Equipe de Trabalho Remoto. **Boletim de Serviço Eletrônico**, Brasília, DF, n. 9, 1º mar. 2017a. Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=46575944. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral da União. Ordem de Serviço nº 10, de 25 de março de 2008. Compete aos Procuradores-Regionais e Procuradores-Chefes da União, no âmbito de suas competências, as atribuições de decidir e firmar, em cada caso, termos de ajustamento de conduta, para prevenir ou terminar litígios, nas hipóteses que envolvam interesse público da União. **Boletim de Serviço**, Brasília, DF, n. 13, 28 mar. 2008a. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/27199>. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral da União. Ordem de Serviço nº 64, de 7 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a competência dos Procuradores-Regionais e Procuradores-Chefes da União, da atribuição de autorizar o ajuizamento de ações civis públicas e ações de improbidade administrativa, bem como a intervenção da União nessas ações e nas populares. **Boletim de Serviço**, Brasília, DF, n. 60, 14 dez. 2007b. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/25859>. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral da União. Portaria nº 3, de 2 de abril de 2009. Disciplina, no âmbito da Procuradoria-Geral da União, o procedimento prévio de coleta de informações destinado à obtenção de documentos e informações indispensáveis à propositura de ação civil pública, de improbidade administrativa ou de ressarcimento ao erário. **Boletim de Serviço**, Brasília, DF, n. 14, 3 abr. 2009b.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral da União. Portaria nº 7, de 9 de novembro de 2018. Dispõe sobre a atuação dos Advogados da União, no âmbito da Procuradoria-Geral da União – PGU e seus órgãos de execução, em inquéritos policiais e processos judiciais criminais, envolvendo infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União, e dá outras providências. **Boletim de Serviço**, Brasília, DF, n. 46, 12 dez. 2018a.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral da União. Portaria nº 8, de 30 de novembro de 2018. Institui, no âmbito da Procuradoria-Geral da União, o Grupo de Ajuizamento decorrente de Acordos de Leniência – GRAAL. **Boletim de Serviço**, Brasília, DF, n. 49, 3 dez. 2018b.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral da União. **Portaria nº 10, de 16 de maio de 2019**. Reestrutura o Grupo Permanente de Atuação Proativa da Procuradoria-Geral da União, criando, no âmbito das Procuradorias Regionais da União, os Grupos Regionais de Atuação Proativa – GRAPs. Brasília, DF: AGU, 2019e. Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=260861564. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral da União. Portaria nº 12, de 15 de dezembro de 2009. Aprova o propósito e os princípios do Grupo Permanente de Atuação Pró-Ativa constituído no âmbito da Procuradoria-Geral da União a partir da Portaria PGU nº 15/2008. **Boletim de Serviço**, Brasília, DF, n. 51, 18 dez. 2009c. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/228244>. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral da União. Portaria nº 14, de 12 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o acompanhamento prioritário de ações relativas à cobrança e recuperação de créditos pelas Procuradorias Regionais Federais, Procuradorias Federais nos Estados, Procuradorias Seccionais Federais e Escritórios de Representação. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 14 jan. 2010a. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/231209>. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral da União. Portaria nº 15, de 25 de setembro de 2008. Cria grupos permanentes de atuação pró-ativa no âmbito das Procuradorias-Regionais da União, e Procuradorias-Seccionais da União. **Boletim de Serviço**, Brasília, DF, n. 39, 26 set. 2008b. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/30506>. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral da União. Portaria nº 21, de 8 de outubro de 2008. Constitui Força Tarefa de caráter temporário, cujos membros deverão atuar, a princípio, a partir de suas respectivas sedes, sob a coordenação do Procurador-Chefe da União no Estado do Mato Grosso. **Boletim de Serviço**, Brasília, DF, n. 41, 10 out. 2008c. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/30637>. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. **Nota Jurídica n. 06/2019/DDP/CGCOB/PGF/AGU**. Altera a Portaria PGF n. 530, de 13 de julho de 2007, que trata das regras de regulamentação da representação judicial das autarquias e fundações públicas federais pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal. Brasília, DF: AGU, 2019g. Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=281826757. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. Portaria nº 338, de 12 de maio de 2016. Dispõe sobre a estrutura, a organização e as atribuições dos órgãos de direção da Procuradoria-Geral Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 13 maio 2016d. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21175256. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. **Portaria nº 399, de 29 de abril de 2019**. Altera a Portaria PGF nº 156, de 8 de março de 2016, que cria a Equipe de Trabalho Remoto de Ações de Improbidade Administrativa no âmbito da Procuradoria-Geral Federal. Brasília, DF: AGU, 2019h. Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=255901569. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. **Portaria nº 401, de 30 de abril de 2019**. Altera a Portaria PGF nº 530, de 13 de julho de 2007, que regulamenta a representação judicial das autarquias e fundações públicas federais pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal. Brasília, DF: AGU, 2019i. Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=256264145. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. 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**: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 2007a. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/23114>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. **Portaria nº 566, de 18 de junho de 2019**. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral Federal (PGF), os procedimentos relativos à atuação dos Procuradores Federais em procedimentos policiais e processos judiciais de natureza criminal, envolvendo infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse das Autarquias e Fundações Públicas Federais representadas. Brasília, DF: AGU, 2019k. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/06/2019&jornal=515&pagina=1>. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. **Portaria nº 608, de 3 de julho de 2019**. Altera a Portaria PGF nº 14, de 12 de janeiro de 2010, que dispõe sobre o acompanhamento prioritário de ações relativas à cobrança e recuperação de créditos pelas Procuradorias Regionais Federais, Procuradorias Federais nos Estados, Procuradorias Seccionais Federais e Escritórios de Representação. Brasília, DF: AGU, 2019l. Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=282560431. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. Portaria nº 790, de 5 de setembro de 2019. Institui o Projeto de Prevenção e Combate ao Assédio Sexual nas Instituições Federais de Ensino Superior. **Boletim de Serviço**, Brasília, DF, n. 39, 30 set. 2019m.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. Portaria nº 998, de 28 de novembro de 2014. Dispõe sobre procedimentos para defesa da probidade e ressarcimento ao erário no âmbito das Autarquias e Fundações Públicas Federais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 15 dez. 2014a. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=15/12/2014&jornal=1&pagina=3>. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. **Portaria PGF 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). Brasília, DF: AGU, 2016c. Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=6591717. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. **Portaria PGF nº 684, de 26 de setembro de 2016**. Altera a Portaria PGF n, 530, de 13 de julho de 2007, que trata das regra de Regulamenta a representação judicial das autarquias e fundações públicas federais pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal. Brasília, DF: AGU, 2016e. Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=11469095. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. **Portaria PGF nº 686, de 26 de setembro de 2016**. Alterar a Portaria PGF nº 998, de 28 de novembro de 2014. Brasília, DF: AGU, 2016f. Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=11483173. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. Coordenadoria-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos. **Ordem de Serviço nº 01, de 15 de maio de 2019**. Altera a Ordem de Serviço nº 3, de 6 de dezembro de 2016, que regulamenta o funcionamento da Equipe de Trabalho Remoto de Ações de Improbidade Administrativa (ETR-Probidade), e fixa cronograma para cumprimento do disposto no § 5º do art. 10 da Portaria PGF nº 156, de 8 de março de 2016. **Boletim de Serviço**, Brasília, DF, n. 20, 20 maio 2019f.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. Coordenadoria-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos. **Orientação Interna PGF/CGCOB nº 01, de 20 de maio de 2010**. Dispõe sobre o procedimento a ser observado para instrução, análise e ajuizamento de ações de ressarcimento ao erário, sujeitas a acompanhamento prioritário. Brasília, DF: AGU, 2010b.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. Procuradoria Federal – FNDE. **Nota nº 4134/2013-PF-FNDE/PGF/AGU**. Brasília, DF: AGU: FNDE, 2013a. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=7233920&codPapelTramitavel=51116695>. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.341, de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Senado Federal, 2019n. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140099>. Acesso em: 28 dez. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei da Câmara nº 10.887, de 2018**. Altera a Lei nº 6.202, de 17 de abril de 1975, que atribui à estudante em estado de gestação o regime de exercícios domiciliares instituído pelo Decreto-Lei nº 1.044, de 21 de outubro de 1969, e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para assegurar os direitos educacionais às mulheres gestantes, em estado de puerpério e lactantes. Brasília, DF: Senado Federal, 2018c. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132480>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números**: demandas por classe e assunto. Brasília, DF: CNJ, 2019o. Disponível em: https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%2FPaineisCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT. Acesso em: 28 dez. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007. Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. **Diário da Justiça**: seção 1, Brasília, DF, p. 959-960, 7 nov. 2007c. Disponível em: <http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/handle/11549/5303>. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 164, de 17 setembro de 2007. Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, n. 72, p. 15-18, 19 abr. 2017b. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/ED.72_-18.04.2017_2.pdf. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, n. 169, p. 1-4, 8 set. 2017c. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/ED.169_-6.9.2017.pdf. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Conselho Superior do Ministério Público Federal. Resolução nº 87, de 3 de agosto de 2006. Regulamenta, no âmbito do Ministério Público Federal, a instauração e tramitação do Inquérito Civil (art. 6º, VII, da Lei Complementar nº 75/93 e art. 8º, § 1º, da Lei nº 7.347/85). **Diário da Justiça**, Brasília, DF, p. 9, 22 ago. 2006a. Disponível em: http://www.lex.com.br/doc_20790453_RESOLUCAO_N_87_DE_3_DE_AGOSTO_DE_2006.aspx. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Conselho Superior do Ministério Público Federal. Resolução nº 171, de 6 de outubro de 2016. Altera e consolida o Regimento Interno da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. **DMPF-e**, Brasília, DF, 10 out. 2016g. Disponível em: <http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/handle/11549/92778>. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Acordo de Leniência. **Portal do Governo**, Brasília, DF, 15 out. 2017d. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/acordo-leniencia>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Advocacia-Geral da União. Portaria Conjunta nº 4, de 23 de setembro de 2019. Define os procedimentos para negociação, celebração e acompanhamento dos acordos de leniência de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, no âmbito da Controladoria-Geral da União e dispõe sobre a participação da Advocacia-Geral da União. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 3 out. 2019p. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=03/10/2019&jornal=515&pagina=109>. Acesso em: 25 out. 2019.

BRASIL. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 1º dez. 2000a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm. Acesso em: 17 nov. 2019.

BRASIL. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 8 out. 2002a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de

outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 1º fev. 2006b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Advocacia-Geral da União, aprova o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Procuradoria-Geral Federal e remaneja cargos em comissão para a Advocacia-Geral da União e para a Procuradoria-Geral Federal. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 14 dez. 2010c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7392.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012. Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 16 nov. 2012a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7845.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Decreto nº 72.823, de 21 de setembro de 1973. Dispõe sobre o Grupo-Serviços Jurídicos, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil:** seção 1, Brasília, DF, 24 set. 1973. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-72823-21-setembro-1973-421258-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Decreto nº 8.065, de 7 de agosto de 2013. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Saúde e remaneja cargos em comissão. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 8 ago. 2013b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D8065.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 19 mar. 2015b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 23 nov. 2017e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.746, de 8 de abril de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 9 abr. 2019q. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D9746.htm. Acesso em: 25 out. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 11 jun. 2019r. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Decreto nº 92.889, de 7 de julho de 1986. Dispõe sobre a Consultoria Geral da República e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 8 jul. 1986a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D92889.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Decreto nº 93.237, de 8 de setembro de 1986. Regula as atividades de Advocacia Consultiva da União, no Poder Executivo. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 8 jul. 1986b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93237.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 27 fev. 1967b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0201.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.215, de 24 de abril de 1939. Estende aos demais casos em que foram interessadas as autarquias criadas pela União a competência atribuída pelo art. 9º, inciso V, do Decreto-Lei nº 986, de 27 de dezembro de 1938, aos Procuradores Regionais, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Rio de Janeiro, DF, 24 abr. 1939. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1215.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Rio de Janeiro, DF, 31 dez. 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Rio de Janeiro, DF, 13 out. 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Rio de Janeiro, DF, 9 set. 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Emenda Complementar nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 5 jun. 1998a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 17 nov. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 20 out. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 2.123, de 1º de dezembro de 1953. Dispõe sobre a situação jurídica dos procuradores das autarquias federais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Rio de Janeiro, DF, 3 dez. 1953. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2123.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Rio de Janeiro, DF, 4 jun. 1957. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3164.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958. Regula o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Rio de Janeiro, DF, 22 dez. 1958. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3502.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 5 jul. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 25 out. 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7853.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Institui o Estatuto da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 16

jul. 1990a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 12 set. 1990b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 12 dez. 1990c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

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, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 15 fev. 1993a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm. Acesso em: 17 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 22 jun. 1993b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993. Estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 11 nov. 1993c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8730.htm. Acesso em: 17 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 5 jul. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm. Acesso em: 17 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995. Dispõe sobre o exercício das atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União, em caráter emergencial e provisório, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 13 abr. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9028compilado.htm. Acesso em: 17 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 24 set. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19307.htm. Acesso em: 17 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre o Plano de Carreira dos servidores do Banco Central do Brasil e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 28 maio 1998b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9650compilada.htm. Acesso em: 17 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Rio de Janeiro, DF, 12 abr. 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 7 fev. 2001a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Disponível em: 11 jul. 2001. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2002b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

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**: seção 1, Brasília, DF, 3 jul. 2002c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10480.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 29 maio 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10683.htm. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 7 abr. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº

11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.636, de 14 de maio de 2012. Institui o Dia Nacional da Advocacia Pública. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 15 maio 2012b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12636.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 17 maio 2013c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2 ago. 2013d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 ago. 2013e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 29 jun. 2015d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 7 jul. 2015e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília,

DF, 1º jul. 2016h. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016. Altera a remuneração de servidores públicos; estabelece opção por novas regras de incorporação de gratificação de desempenho a aposentadorias e pensões; altera os requisitos de acesso a cargos públicos; reestrutura cargos e carreiras; dispõe sobre honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte a União, suas autarquias e fundações; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 29 jul. 2016i. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13327.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017. Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários; altera a Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, a Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, a Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, a Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, a Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, a Lei nº 10.214, de 27 de março de 2001, a Lei nº 11.371, de 28 de novembro de 2006, a Lei nº 11.795, de 8 de outubro de 2008, a Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, o Decreto nº 23.258, de 19 de outubro de 1933, o Decreto-Lei nº 9.025, de 27 de fevereiro de 1946, e a Medida Provisória nº 2.224, de 4 de setembro de 2001; revoga o Decreto-Lei nº 448, de 3 de fevereiro de 1969, e dispositivos da Lei nº 9.447, de 14 de março de 1997, da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 14 nov. 2017f. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13506.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 26 abr. 2018d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm. Acesso em: 25 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis n.º 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis n.º 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 18 jun. 2019s. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 24 dez. 2019t. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm. Acesso em: 28 dez. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 11 fev. 1993d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp73.htm. Acesso em: 17 nov. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 25 jan. 1993e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp75.htm. Acesso em: 17 nov. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 17 nov. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2001c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp105.htm. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1º ago. 2003b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 7 jun. 2010d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015. Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2015f. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv703.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.984-15, de 9 de março de 2000. Acresce e altera dispositivos das Leis nºs 8437, de 30 de junho de 1992, 9028, de 12 de abril de 1995, e 9494, de 10 de setembro de 1997, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 10 mar. 2000c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2000/medidaprovisoria-1984-15-9-marco-2000-371690-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 17 nov. 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.048-26, de 29 de junho de 2000. Dispõe sobre a criação, reestruturação e organização de carreiras, cargos e funções comissionadas técnicas no âmbito

da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, dá nova redação ao art. 57 da Lei nº 4.878, de 3 de dezembro de 1965, que dispõe sobre o regime jurídico peculiar aos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 30 jun. 2000d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/2048-26.htm. Acesso em: 17 nov. 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001. Dispõe sobre a criação, reestruturação e organização de carreiras, cargos e funções comissionadas técnicas no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 10 set. 2001d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2229-43.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Mensagem nº 406, de 14 de agosto de 1991. **Diário do Congresso Nacional**: seção 1, Brasília, DF, p. 14124, 17 ago. 1991a. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17AGO1991.pdf#page=68>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 852, de 4 de setembro de 2009. Aprova o Regimento Interno do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 8 set. 2009d. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=08/09/2009&jornal=1&pagina=16>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 270, de 27 de fevereiro de 2014. Aprova o Regimento Interno da Fundação Nacional de Saúde (Funasa). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 mar. 2014b. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=05/03/2014&jornal=1&pagina=38&totalArquivos=120>. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Portaria Interministerial nº 2.278, de 15 de dezembro de 2016**. Define os procedimentos para celebração do acordo de leniência de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, no âmbito do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGUe dispõe sobre a participação da Advocacia-Geral da União. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 dez. 2016j. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=16/12/2016&pagina=220>. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 2016**. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2016k. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Estudo Técnico nº 01/2017 – 5ª CCR**. Brasília, DF: MPF, set. 2017g. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/guia-pratico-acordo-leniencia/arquivos/Estudo-Tecnico-01-2017.pdf>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 726, de 24 de dezembro de 2019. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 24 dez. 2019u. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-726.htm. Acesso em: 28 dez. 2019.

BRASIL. Procuradoria-Geral da República. Balanço de 2017 aponta eficiência do MPF no combate à improbidade administrativa. **Notícias da PGR**, Brasília, DF, 29 jan. 2018e. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/balanco-de-2017-aponta-eficiencia-do-mpf-no-combate-a-improbidade-administrativa>. Acesso em: 25 out. 2019.

BRASIL. Projeto de Lei nº 1.446, de 1991. Estabelece o procedimento para suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, emprego ou função da administração pública direta, indireta ou fundacional e da outras providências. **Diário do Congresso Nacional**: seção 1, Brasília, DF, p. 14118, 17 ago. 1991b. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17AGO1991.pdf#page=68>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Improbidade Administrativa I. **Jurisprudência em Teses**, Brasília, DF, n. 38, 5 ago. 2015g. Disponível em: http://www.stj.jus.br/internet_docs/jurisprudencia/jurisprudenciaemeses/Jurisprudencia%20em%20teses%2038%20-%20Improb%20Administrativa%20I.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo de Jurisprudência**, Brasília, DF, n. 485, 10 out. 2011b. Disponível em: http://www.stj.jus.br/docs_internet/informativos/RTF/Inf0485.rtf. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo de Jurisprudência**, Brasília, DF, n. 522, 1º out. 2013f. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=INFJ&livre=@COD=%270522%27&tipo=informativo>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Proposta de Súmula Vinculante nº 18. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 17 abr. 2009e. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=2581712&ext=RTF>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Serviço Público Federal. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Polícia Federal. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. **Processo nº 08200.023289/2018-28**. Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebram a Polícia Federal e a Procuradoria-Geral Federal, para o desenvolvimento de projetos e atividades de interesse comum. Brasília, DF: Polícia Federal, 2019v. SEI nº 11281214. Disponível em: <https://sei.dpf.gov.br/>. Acesso em: 28 dez. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Mandado de Segurança 17.994/DF**. Administrativo. Processo disciplinar. Inocência proclamada. Condenação em processo penal. Novo PAD. Fatos que embasaram a condenação compreendidos no processo administrativo anterior. *Bis in idem*. Segurança concedida. Histórico da demanda. [...]. Relator: Min. Herman Benjamin, 14 de dezembro de 2016. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia=1564145&num_registro=201103089121&data=20170417&formato=PDF. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Recurso Especial 1.163.643/SP**. Administrativo. Processo civil. Concessão irregular de vantagens a servidores públicos. Ação de responsabilidade civil, com pedido de anulação dos atos concessivos e de ressarcimento dos danos. [...]. Relator: Min. Teori Albino Zavascki, 24 de março de 2010. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia=957532&num_registro=200902073858&data=20100330&formato=PDF. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Especial 956.221/SP**. Ação civil por improbidade administrativa. Contratação irregular. Ministério Público. Prévio inquérito. Desnecessidade. Precedentes. Aplicação das penalidades do artigo 12, da Lei nº 8.429/92. [...]. Relator: Min. Francisco Falcão, 4 de setembro de 2007. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia=717801&num_registro=200701209488&data=20071008&formato=PDF. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 11.537/MA**. Processo civil – Mandado de segurança para trancar ação civil pública, por ato de improbidade. [...]. Relatora: Min. Eliana Calmon, 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=IMG&sequencia=37447&num_registro=200000099430&data=20011029&formato=PDF. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 30.510/RJ**. Processo Civil E Administrativo – Mandado de Segurança – Trancamento de inquérito civil para apuração de ato de improbidade administrativo – Enriquecimento ilícito – Justa causa – Prescrição. [...]. Relatora: Min. Eliana Calmon, 17 de dezembro de 2009. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia=935822&num_registro=200901812066&data=20100210&formato=PDF. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 32.065/PR**. Constitucional e administrativo. Mandado de segurança. Quebra de sigilo bancário. Apuração de ato de improbidade administrativa. Enriquecimento ilícito. Possibilidade. Denúncia anônima. Investigação sobre sua veracidade. Possibilidade. [...]. Relator: Min. Mauro Campbell Marques, 17 de fevereiro de 2011. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia=1038149&num_registro=201000811770&data=20110310&formato=PDF. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 38.010/RJ**. Administrativo. Improbidade. Inquérito civil. Investigação decorrente de denúncia anônima. Evolução patrimonial incompatível com os rendimentos. Agentes políticos. [...]. Relator: Min. Herman Benjamin, 2 de maio de 2013. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia=1217105&num_registro=201201006675&data=20130516&formato=PDF. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 161.322/PE**. Recurso Especial. Improbidade administrativa. Danos causados ao patrimônio público. Ação civil pública contra prefeito e outros envolvidos. Liminar concedida. Agravo de instrumento ao

qual foi conferido efeito suspensivo. [...]. Relator: Min. Franciulli Neto, 7 de março de 2002. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=57669&num_registro=199700937410&data=20020916&formato=PDF. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 401.472/GO**. Processual civil e administrativo. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Homologação de licitação fraudulenta. Violação dos deveres de moralidade jurídica. [...]. Relator: Min. Herman Benjamin, 15 de junho de 2010. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=948404&num_registro=200101954296&data=20110427&formato=PDF. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 476.660/MG**. Processo civil – Ação civil pública – Inquérito civil: valor probatório – Reexame de prova: Súmula 7/STJ. [...]. Relatora: Min. Eliana Calmon, 20 de maio de 2003. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=408290&num_registro=200201518387&data=20030804&formato=PDF. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 849.841/MG**. Processo civil – Ação civil pública – Inquérito civil: valor probatório. 1. O inquérito civil público é procedimento facultativo que visa colher elementos probatórios e informações para o ajuizamento de ação civil pública. [...]. Relatora: Min. Eliana Calmon, 28 de agosto de 2007. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=715110&num_registro=200601003089&data=20070911&formato=PDF. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Seção). **Mandado de Segurança 13.348/DF**. Administrativo. Mandado de segurança. Servidor público federal. Cassação de aposentadoria. Processo administrativo disciplinar instaurado com base em investigação provocada por denúncia anônima. Admissibilidade. Precedentes. [...]. Relatora: Min. Laurita Vaz, 27 de maio de 2009. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=816830&num_registro=200800293874&data=20090916&formato=PDF. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Especial 659.571/RS**. Agravo Interno em Recurso Especial. Processual civil. Civil. Ação civil pública. Inquérito civil. Natureza informativa e inquisitória. Utilização no processo judicial. Possibilidade. Observância do contraditório e da ampla defesa. [...]. Relator: Min. Raul Araújo, 4 de fevereiro de 2014. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1293339&num_registro=200400864280&data=20140217&formato=PDF. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **Habeas Corpus 175.596/MG**. *Habeas corpus* substitutivo de recurso ordinário. Descabimento. Competência do supremo tribunal federal e deste superior tribunal de justiça. Matéria de direito estrito. [...]. Relatora: Min. Laurita Vaz, 27 de outubro de 2012. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1198306&num_registro=201001045995&data=20121205&formato=PDF. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **Habeas Corpus 50.545/AL**. Criminal. HC. Improbidade administrativa. Ação de natureza civil. Ausência de risco à liberdade de locomoção. Impropriedade do *writ*. Ordem não conhecida. [...]. Relator: Min. Gilson Dipp, 15 de agosto de 2006. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=640998&num_registro=200501986174&data=20060904&formato=PDF. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 4.435/MT**. Constitucional, processual civil e administrativo. Mandado de segurança. Recurso interposto por “fax”. Original que chega depois de esgotado o prazo recursal. Validade. [...]. Relator: Min. Adhemar Macie, 25 de setembro de 1995. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/ita/documento/mediado/?num_registro=199400155867&dt_publicacao=04-12-1995&cod_tipo_documento=. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 1.278/RJ**. Administrativo. Instauração de inquérito, mediante denúncia anônima. Possibilidade. Anistia. Não caracterização. [...]. Relator: Min. Antônio de Pádua Ribeiro, 10 de março de 1993. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/ita/documento/mediado/?num_registro=199100186767&dt_publicacao=05-04-1993&cod_tipo_documento=. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança 23.041-5/SC**. Mandado de Segurança. 2. Ato do Presidente da República que, em processo administrativo, concluiu pela cassação da aposentadoria da impetrante. 3. Alegação de desproporcionalidade da medida e de violação ao princípio da ampla defesa. [...]. Relator: Min. Carlos Veloso, 11 de fevereiro de 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=539095>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação 2.790/SC**. Constitucional. Competência. Ação de improbidade contra Governador de Estado. Duplo regime sancionatório dos agentes políticos: legitimidade. Foro por prerrogativa de função: reconhecimento. Usurpação de competência do STJ. Procedência parcial da Reclamação. [...]. Relator: Min. Teori Albino Zavascki, 2 de dezembro de 2009. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=933622&num_registro=200800768899&data=20100304&formato=PDF. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário 481.955/PR**. Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário. Conversão em agravo regimental. Administrativo. Desnecessidade de observância no inquérito civil dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Precedentes. Agravo regimental ao qual se nega provimento. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 10 de maio de 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623408>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Inquérito 3.204/SE**. Inquérito. Competência originária. Penal e Processual Penal. 2. Conexão. Julgamento conjunto. Inquéritos 3.204, 3.221 e 3.516. 3. Notificação por hora certa. Lei 11.719/08, que alterou o art. 362. [...]. Relator: Min. Gilmar Mendes, 23 de junho de 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8918593>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 30.965/DF**. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança. Administrativo. Demissão de servidor público. Ausência de impugnação dos fundamentos da decisão recorrida. Mera repetição dos argumentos do mandado de segurança denegado em instância própria. [...]. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 2 de outubro de 2012. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3018685>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.916/MS**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Artigo 30, inciso X, da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul – LC 72/94. Ação civil pública. Legitimidade ativa para a propositura. Procurador-geral de justiça. [...]. Relator: Min. Eros Grau, 14 de abril de 2010. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612348>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.797/DF. I**. ADIn: legitimidade ativa: “entidade de classe de âmbito nacional” (art. 103, IX, CF): Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP [...]. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 15 de setembro de 2005. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=395710>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.261/RO**. 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. [...]. Relator: Min. Ayres Britto, 2 de agosto de 2010. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613544>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito 1.957/PR**. Penal. Processual penal. Ministério Público: Investigação: Inquérito policial. Crime de dispensa irregular de licitação. Lei 8.666/93, art. 24, XIII, art. 89, art. 116. [...]. Relator: Min. Carlos Velloso, 11 de maio de 2005. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=80669>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Mandado de Segurança 24.369/DF**. Delação anônima. Comunicação de fatos graves que teriam sido praticados no âmbito da administração pública. Situações que se revestem, em tese, de ilicitude [...]. Relator: Min. Celso de Mello, 10 de outubro de 2002. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000158244&base=baseMonocraticas>. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 2.138/DF**. Reclamação. Usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal. Improbidade administrativa. Crime de responsabilidade. Agentes políticos. [...]. Relatora: Min. Nelson Jobim, 13 de junho de 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=521649>. Acesso em: 20 out. 2019.

CARVALHO, Juan Pablo Couto de. Advocacia-Geral da União: breve retrato do maior escritório de advocacia do país. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). **Advocacia de Estado**: questões institucionais para a construção de um Estado de

Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 423-440.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de controle interno**: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

CHEHIN, Soraya Santucci; MARTINS, Ricardo Marcondes. Advocacia Pública: Advocacia de Estado e Advocacia de Governo. *In*: MOURÃO, Carlos Figueiredo; HIROSE, Regina Tamami (coord.). **Advocacia pública contemporânea**: desafios da defesa do Estado. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 51-77.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. Prefácio. *In*: BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação administrativa interorgânica**: direito administrativo e organização no século XXI. São Paulo: Almedina, 2017 p. 13-18.

COSTA, Marcos da. A Advocacia em sua função na defesa do patrimônio público. *In*: MOURÃO, Carlos Figueiredo; HIROSE, Regina Tamami (coord.). **Advocacia pública contemporânea**: desafios da defesa do Estado. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 17-18.

COUTINHO, Carlos Marden Cabral. Advocacia pública de Estado e a autonomia das funções essenciais à justiça. *In*: CASTRO, Aldemario Araújo; MACEDO, Rommel (org.). **Advocacia Pública Federal**: afirmação como função essencial à justiça. Brasília, DF: OAB, Conselho Federal, 2016. p. 83-98.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. v. 6.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Advocacia pública. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo**, São Paulo, n. 3, p. 11-30, dez. 1995. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/01%20ADVOCACIA%20PUBLICA.pdf>. Acesso em: 20 out. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Prefácio. *In*: HIROSE, Regina Tamami (coord.). **Carreiras típicas de Estado**: desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 19-31.

EL KHATIB, Ahmed Sameer. Níveis de corrupção no Brasil ao longo dos 30 anos da Constituição Federal de 1988: uma análise dos escândalos ocorridos entre 1988 e 2013. *In*: HIROSE, Regina Tamami (coord.). **Carreiras típicas de Estado**: desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 33-54.

FARIA, Fernando Luiz Albuquerque. A Procuradoria-Geral da União, os interesses primários e secundários do Estado e a atuação proativa em defesa do Estado democrático de direito e da probidade administrativa. **Revista da AGU**, Brasília, DF, v. 7, n. 18, p. 9-28, out./dez. 2008. DOI: <https://dx.doi.org/10.25109/2525-328X.v.7.n.18.2008.309>. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/309>. Acesso em: 20 out. 2019.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Departamento de Competitividade e Tecnologia. **Relatório Corrupção**: custos econômicos e propostas de combate. São Paulo: FIESP, mar. 2010. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/relatorio-corrupcao-custos-economicos-e-propostas-de-combate/>. Acesso em: 20 out. 2019.

FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Notas críticas sobre o conceito de corrupção: um debate com juristas, sociólogos e economistas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 41, n. 164, p. 125-148, out./dez. 2004. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1011>. Acesso em: 22 dez. 2019.

FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Corrupção: causas, perspectivas e a discussão sobre o princípio do *bis in idem*. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 91-112, maio/ago. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v5i2.57614>. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/reinvco5&id=473&collection=journal&index=>. Acesso em: 26 out. 2019.

FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. **Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar./abr. 2017. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/05/governanca-combate-corrupcao.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2019.

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

FREITAS, Juarez. O princípio jurídico da moralidade e a Lei de Improbidade Administrativa. *In*: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; MOTTA, Paulo Roberto Ferreira; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (org.). **Direito administrativo contemporâneo**: estudos em memória ao professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 109-135.

FREITAS, Marcelo de Siqueira. A Procuradoria-Geral Federal e a defesa das políticas e dos interesses públicos a cargo da Administração indireta. *In*: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). **Advocacia de Estado**: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 535-546.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2013.

FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudos de caso e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GIACOIA, Gilberto; ALMEIDA, Letícia Gabriella. Lei Anticorrupção e sua natureza afim à improbidade administrativa: um ligeiro olhar na perspectiva da tutela penal. *In*: DINIZ, Cláudio Smirne; ROCHA, Mauro Sérgio; CASTRO, Renato de Lima (org.). **Aspectos**

controvertidos da Lei de Improbidade Administrativa: uma análise crítica a partir dos julgados dos tribunais superiores. Belo Horizonte: Del Rey, 2018. v. 2, p. 1-28.

HIROSE, Regina Tamami. A atuação estratégica da PGFN na prevenção e no combate à corrupção à sonegação fiscal. *In:* MOURÃO, Carlos Figueiredo; HIROSE, Regina Tamami (coord.). **Advocacia pública contemporânea:** desafios da defesa do Estado. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 287-311.

IG SÃO PAULO. PF prende dez suspeitos por esquema que causou prejuízo de R\$ 60 milhões ao INSS. **Último Segundo**, Brasil, 24 abr. 2018. Disponível em: <https://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2018-04-24/policia-federal-operacao-inss.html>. Acesso em: 26 out. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA. Produto Interno Bruto – PIB. **IBGE**, Rio de Janeiro, 23 set. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 4 nov. 2019.

IOCKEN, Sabrina Nunes. **Controle compartilhado das políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

JANNUCCI, Alessander. Advocacia pública federal e ação de improbidade administrativa: legitimidade. **Congresso em Foco**, Brasília, DF, 12 fev. 2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunas/advocacia-publica-federal-e-acao-de-improbidade-administrativa-legitimidade/>. Acesso em: 15 dez. 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

KIRSCH, César do Vale. A alavancagem da AGU para a consolidação e o sucesso da Advocacia Pública de Estado no Brasil. *In:* GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). **Advocacia de Estado:** questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 395-422.

LEAL, Rogério Gesta. Razões da importância do controle interno da administração pública. *In:* MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (coord.). **Crise e reformas legislativas na agenda do Direito Administrativo:** XXXI Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 221-242.

MACEDO, Rommel. A atuação da Advocacia-Geral da União no controle preventivo de legalidade e de legitimidade: independência funcional e uniformização de entendimentos na esfera consultiva. *In:* GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). **Advocacia de Estado:** questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 465-483.

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

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. Apontamentos sobre o regime jurídico-constitucional do Ministério Público e da Advocacia Pública (uma análise comparativa). **Revista Em Tempo**, Marília, SP, v. 6, p. 81-86, ago. 2004. Disponível em: <https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/146>. Acesso em: 17 nov. 2019.

MARIANO, Cynara Monteiro. Reflexões sobre a responsabilidade do terceiro para a caracterização da improbidade administrativa. **R. TCEMG**, Belo Horizonte, v. 36 n. 2 p. 12-22 jul./dez. 2018. Disponível em: <https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/371>. Acesso em: 17 nov. 2019.

MARTINES, Fernando. PGR vai centralizar ações anticorrupção e criar balcão para acordos de leniência. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 27 nov. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-nov-27/aras-centralizar-acoes-anticorrupcao-criar-balcao-leniencia>. Acesso em: 29 nov. 2019.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. A profissionalização e a exclusividade da Advocacia Pública. In: MOURÃO, Carlos Figueiredo; HIROSE, Regina Tamami (coord.). **Advocacia pública contemporânea: desafios da defesa do Estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2019a. p. 23-49.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. O Ministério Público Estadual e o combate à improbidade administrativa. In: HIROSE, Regina Tamami (coord.). **Carreiras típicas de Estado: desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção**. Belo Horizonte: Fórum, 2019b. p. 449-460.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MARX, Cesar Augusto. Combate à corrupção e aprimoramento da gestão: a dualidade do controle interno no Brasil. **Revista da Controladoria-Geral da União**, Brasília, DF, v. 8, n. 12, p. 351-371, jan./jun. 2016. Disponível em: https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/15. Acesso em: 22 dez. 2019.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. **Gestão pública: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. **Implementando a gestão de riscos no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MOHALLEM, Michael Freitas *et al.* **Novas medidas contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/23949>. Acesso em: 26 out. 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado democrático de direito. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de

(coord.). **Advocacia de Estado**: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 23-52.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A nova classificação de funções essenciais para uma democracia eletiva e seletiva pós-moderna. *In*: CASTRO, Aldemario Araújo; MACEDO, Rommel (org.). **Advocacia Pública Federal**: afirmação como função essencial à justiça. Brasília, DF: OAB, Conselho Federal, 2016. p. 11-38.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais à justiça e as procuraturas constitucionais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 29, n. 116, p. 79-102, out./dez. 1992. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/175998>. Acesso em: 26 out. 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOURÃO, Carlos Figueiredo. A advocacia pública como instituição de controle interno da Administração. *In*: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). **Advocacia de Estado**: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 129-137.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. A consagração legal da transação em improbidade administrativa. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 17 dez. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-17/mudrovitsch-pupe-consagracao-legal-transacao-improbidade>. Acesso em: 22 dez. 2019.

MUNAKATA, Flávio Mitsuyoshi. A Advocacia-Geral da União (AGU) e o papel do Estado na Economia. *In*: MOURÃO, Carlos Figueiredo; HIROSE, Regina Tamami (coord.). **Advocacia pública contemporânea**: desafios da defesa do Estado. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 79-100.

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

NOHARA, Irene Patrícia. Lei Anticorrupção Empresarial e *compliance*: programa de *compliance* efetivo e cultura de integridade. *In*: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (org.). **Governança, compliance e cidadania**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 23-36.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. **Conexões entre as instâncias penal, administrativa, civil e de improbidade**: prescrição e efeito vinculante. Brasília, DF: Senado Federal, Consultoria Legislativa, set. 2018 (Texto para Discussão, n. 251). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/548005>. Acesso em: 14 nov. 2019.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção, na atuação cível do Ministério Público Federal, nos 30 anos da Constituição Federal. *In*: HIROSE, Regina Tamami (coord.). **Carreiras típicas de Estado**: desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção. Belo Horizonte: Fórum, 2019a. p. 181-198.

OLIVEIRA, Júlio Marcelo de. O controle externo na prevenção e combate à corrupção. *In*: HIROSE, Regina Tamami (coord.). **Carreiras típicas de Estado**: desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção. Belo Horizonte: Fórum, 2019b. p. 199-214.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. A corrupção como desvio de recursos públicos. *In*: WAGNER JUNIOR, Luiz Guilherme da Costa (coord.). **Direito público**: estudos em homenagem ao professor Adilson Abreu Dallari. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 677-695.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção [2003]**. Brasília, DF: UNODC, 2007. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 16 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional [2000]. *In*: BRASIL. **Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm. Acesso em: 16 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Interamericana contra a Corrupção [1996]. *In*: BRASIL. **Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002**. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm. Acesso em: 22 nov. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS INSTITUIÇÕES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI). Guia para normas de controle interno. Tradução de Heloísa Garcia Vidal Pinto. **Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal**, Brasília, DF, v. 19, p. 55-72, jan./dez. 1993. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/app/biblioteca/pdf/PE500306.pdf>. Acesso em: 26 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO ECONÔMICA E O DESENVOLVIMENTO. Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais [1997]. *In*: BRASIL. **Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000**. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm. Acesso em: 16 set. 2019.

OSÓRIO, Fábio Medina. A inter-relação das decisões proferidas nas esferas administrativa, penal e civil no âmbito da improbidade. *In*: MARQUES, Mauro Campbell (org.). **Improbidade administrativa**: temas atuais e controvertidos. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 93-112.

OSPINA GARZÓN, Andrés Fernando. Instrumentos de la lucha contra la corrupción en Colombia: de la *ultima ratio* a la ausencia de razón. **A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 16, n. 63, p. 67-91, jan./mar. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v16i63.43>. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/43>. Acesso em: 26 out. 2019.

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

PALLONE, Renata Ferrero. A possibilidade de ações judiciais ajuizadas pelo Poder Público, como instrumento de Políticas Públicas na Advocacia Pública Federal. *In*: MOURÃO, Carlos Figueiredo; HIROSE, Regina Tamami (coord.). **Advocacia pública contemporânea**: desafios da defesa do Estado. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 335-353.

PANOEIRO, Cláudio de Castro; PANOEIRO, Jeane A. Esteves; RODRIGUES, Rafaella Ramalho. Atuação pró-ativa da Fazenda Pública no combate à improbidade administrativa. *In*: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). **Advocacia de Estado**: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 631-657.

PAULA, Marco Aurélio Borges de. Efeitos da corrupção para o desenvolvimento. *In*: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (coord.). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção**: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 21-44.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa comentada**: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

PEREIRA, Carlos André Studart. AGU é quem defende autarquias, segundo Constituição. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 12 ago. 2009. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2009-ago-12/competencia-agu-de-fender-autarquias-previsao-constitucional>. Acesso em: 14 out. 2019.

PINTO, Céli Regina Jardim. A trajetória discursiva das manifestações de rua no Brasil (2013-2015). **Lua Nova**, São Paulo, n. 100, p. 119-155, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-119153/100>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n100/1807-0175-ln-100-00119.pdf>. Acesso em: 14 out. 2019.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

PITV 1ª EDIÇÃO. Estudantes da rede estadual de 50 municípios do Piauí estão sem transporte escolar. **G1**, Piauí, 11 nov. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2019/11/11/estudantes-da-rede-estadual-de-50-municipios-do-piaui-estao-sem-transporte-escolar.ghtml>. Acesso em: 12 nov. 2019.

POLÍCIA FEDERAL. PF desarticula esquema de fraudes em benefícios previdenciários. **Agência PF**, Campinas, SP, 28 ago. 2018. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2018/08/pf-desarticula-esquema-de-fraudes-em-beneficios-previdenciarios>. Acesso em: 26 out. 2019.

RAMOS, André de Carvalho. O combate internacional à corrupção e a lei da improbidade. *In*: SAMPAIO, José Adércio Leite *et al.* (org.). **Improbidade administrativa**: 10 anos da Lei n. 8.429/92. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 1-34.

RIBEIRO, Márcio de Aguiar. **Responsabilização administrativa de pessoas jurídicas à luz da lei anticorrupção empresarial**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

ROCHA, Vanessa Afonso. Inconstitucionalidade e ilegalidade da vinculação hierárquica dos membros da Advocacia-Geral da União a Ministérios, Autarquias e Fundações Públicas pela via da ocupação de cargos comissionados. *In*: CASTRO, Aldemario Araújo; MACEDO, Rommel (org.). **Advocacia Pública Federal: afirmação como função essencial à justiça**. Brasília, DF: OAB, Conselho Federal, 2016. p. 409-429.

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. **Corruption and government: causes, consequences, and reform**. 2nd. ed. New York: Cambridge University Press, 2016.

SAHARA, Ricardo. Advocacia Pública: função típica de Estado na defesa *da res publica*. *In*: MOURÃO, Carlos Figueiredo; HIROSE, Regina Tamami (coord.). **Advocacia pública contemporânea: desafios da defesa do Estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 185-206.

SANTOS, Gustavo Souza; CUNHA, Maria das Graças Campolina. As territorialidades insurgentes do gigante desperto: jornadas de junho de 2013 no Brasil e suas dinâmicas territoriais. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, v. 35, p. 37-48, 24 jul. 2018. DOI: <https://dx.doi.org/10.11606/rdg.v35i0.143685>. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/143685>. Acesso em: 11 nov. 2019.

SANTOS, Marcel Mascarenhas dos. Atuação do Banco Central do Brasil na prevenção e no combate à lavagem de dinheiro e à corrupção. *In*: HIROSE, Regina Tamami (coord.). **Carreiras típicas de Estado: desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 235-259.

SANTOS, Roberto Lima. Direito fundamental à probidade administrativa e as convenções internacionais de combate à corrupção. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 50, 30 out. 2012. Disponível em: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Roberto_Santos.html. Acesso em: 11 nov. 2019.

SANTOS JR., Belisário dos; PETIAN, Angélica. Por uma cultura de integridade agora. *In*: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (coord.). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 183-192.

SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Art. 29, ADCT. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013. p. 2220-2221.

SEMER, Marcia Maria Barreta Fernandes. A Transparência como política pública e a responsabilidade institucional da Advocacia de Estado na sua efetivação. *In*: MOURÃO, Carlos Figueiredo; HIROSE, Regina Tamami (coord.). **Advocacia pública contemporânea: desafios da defesa do Estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 451-471.

SESTA, Mário Bernardo. Advocacia de Estado: posição institucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 30, n. 117, p. 187-202, jan./mar. 1993. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176105>. Acesso em: 26 out. 2019.

SILVA FILHO, Derley Barreto e. Advocacia Pública e o aperfeiçoamento normativo do Estado democrático de direito brasileiro. *In*: MOURÃO, Carlos Figueiredo; HIROSE, Regina Tamami (coord.). **Advocacia pública contemporânea**: desafios da defesa do Estado. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 105-140.

SILVA, José Afonso da. A Advocacia Pública e o Estado democrático de direito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 230, p. 281-290, out./dez. 2002. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v230.2002.46346>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46346>. Acesso em: 24 out. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Marcelo Terto e. Novo olhar sobre a funcionalidade da Advocacia Pública: prevenção, repressão e proatividade no combate à corrupção no Brasil. *In*: HIROSE, Regina Tamami (coord.). **Carreiras típicas de Estado**: desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 261-274.

SIMÃO, Calil. **Improbidade administrativa**: teoria e prática. 4. ed. Leme, SP: JH Mizuno, 2019.

SINGER, André. Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 97, p. 23-40, nov. 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002013000300003>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n97/03.pdf>. Acesso em: 27 out. 2019.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**: da escravidão a Bolsonaro. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.

SOUZA, Luciane Moessa de. Autonomia institucional da Advocacia Pública e funcional de seus membros: instrumentos necessários para a concretização do Estado democrático de direito. *In*: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). **Advocacia de Estado**: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009a. p. 87-127.

SOUZA, Luciane Moessa de. Consultoria jurídica no exercício da advocacia pública: a prevenção como melhor instrumento para a concretização dos objetivos do Estado brasileiro. *In*: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). **Advocacia de Estado**: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009b. p. 165-185.

SOUZA, Renee do Ó; PERES FILHO, José Augusto. **Comentários à Lei de Conflito de Interesses**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. **Street-level corruption**: fatores institucionais e políticos da corrupção burocrática. 2016. 182 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas,

São Paulo, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17601>. Acesso em: 27 out. 2019.

TAVARES, Mariana; GRASSI, Guilherme Pereira. O papel da Receita Federal do Brasil no combate à corrupção: apuração de casos de fraude e sonegação. *In*: HIROSE, Regina Tamami (coord.). **Carreiras típicas de Estado**: desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 303-314.

TORCHIA, Bruno Martins; DIAS, Maria Tereza Fonseca. A necessidade de harmonização das esferas do poder punitivo estatal (administrativa e penal) no combate à corrupção. *In*: FORTINI, Cristina (org.). **Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 205-229.

VALENTE, Fernanda. Falta expertise: Problema da leniência é não apurar valor integral do dano, dizem especialistas. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 22 ago. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-22/problema-leniencia-nao-ipurar-valor-integral-dano>. Acesso em: 29 nov. 2019.

VALENTE, Maria Jovita Wolney. Histórico e evolução da Advocacia-Geral da União. *In*: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). **Advocacia de Estado**: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009a. p. 363-394.

VALENTE, Maria Jovita Wolney. Procuradoria-Geral Federal: histórico e evolução. *In*: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). **Advocacia de Estado**: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009b. p. 501-533.

WERNER, Guilherme Cunha. As teorias comportamentais aplicadas ao estudo da corrupção no Brasil: o que leva o agente político a se corromper? **Revista Fórum de Ciências Criminais**, Belo Horizonte, ano 4, n. 8, p. 183-218, jul./dez. 2017. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=249277>. Acesso em: 27 out. 2019.

ZANETI JR., Hermes; ALVES, Gustavo Silva. O inquérito civil como instrumento formal para apuração dos atos de improbidade administrativa. *In*: DINIZ, Cláudio Smirne; ROCHA, Mauro Sérgio; CASTRO, Renato de Lima (org.). **Aspectos controvertidos da Lei de Improbidade Administrativa**: uma análise crítica a partir dos julgados dos tribunais superiores. Belo Horizonte: Del Rey, 2018. v. 2, p. 29-49.

ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. **Corrupção e improbidade administrativa**: cenários de risco e a responsabilização dos agentes públicos municipais. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.