



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

RAFAEL MOREIRA NOGUEIRA

A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, SENTIDOS, ORIENTAÇÕES E
LIMITAÇÕES ENQUANTO CONTROLE: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO EM
CASOS DA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL 2016-2021

FORTALEZA – CEARÁ

2023

RAFAEL MOREIRA NOGUEIRA

A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, SENTIDOS, ORIENTAÇÕES E LIMITAÇÕES
ENQUANTO CONTROLE: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO EM CASOS DA
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL 2016-2021

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. David Barbosa de Oliveira.

FORTALEZA – CEARÁ

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Nogueira, Rafael Moreira.

A improbidade administrativa, sentidos, orientações e limitações enquanto controle: um estudo exploratório em casos da Procuradoria-Geral Federal 2016-2021 [recurso eletrônico] / Rafael Moreira Nogueira. - 2023.

119 f.: il. color.

Dissertação (MESTRADO PROFISSIONAL) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional Em Planejamento E Políticas Públicas - Profissional, Fortaleza, 2023.

Orientação: Prof. Dr. David Barbosa de Oliveira.

1. Improbidade administrativa. 2. Controle. 3. Racionalidade neoliberal. 4. Limitações. 5. Procuradoria-Geral Federal. I. Título.

RAFAEL MOREIRA NOGUEIRA

A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, SENTIDOS, ORIENTAÇÕES E LIMITAÇÕES
ENQUANTO CONTROLE: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO EM CASOS DA
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL 2016-2021

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 15/03/2023

BANCA EXAMINADORA

David Barbosa de
oliveira

Assinado de forma digital por David Barbosa de oliveira
DN: cn=David Barbosa de oliveira, o=UFC, ou=UFC, email=david.oliveira@ufc.br, c=BR
Dados: 2023.04.04 09:51:51 -03'00'

Prof. Dr. David Barbosa de Oliveira (Orientador)

Universidade Federal do Ceará – UFC

FABIO CAMPELO
CONRADO DE
HOLANDA:72343214387

Assinado de forma digital por
FABIO CAMPELO CONRADO DE
HOLANDA:72343214387
Dados: 2023.04.10 21:42:59 -03'00'

Prof. Dr. Fabio Campelo Conrado de Holanda

Centro universitário 7 de Setembro – UNI7

Documento assinado digitalmente
gov.br RODRIGO SANTAELLA GONCALVES
Data: 11/04/2023 14:12:40-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Rodrigo Santaella Gonçalves

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará – IFCE

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela força espiritual que faz parte da minha vida.

À minha família, pelo apoio, compreensão e participação nesse projeto.

Ao professor orientador, Dr. David Barbosa de Oliveira, pela orientação ativa, direcionamento e confiança no meu trabalho.

Aos professores da banca examinadora, Dr. Fábio Campelo Conrado de Holanda e Dr. Rodrigo Santaella Gonçalves, pela disponibilidade e presteza da leitura.

A todos os amigos e colegas de turma e aos colegas do Serviço de Probidade da Procuradoria-Geral Federal, pelos momentos de companheirismo e parceria.

RESUMO

A improbidade administrativa, enquanto conduta reprovável dos agentes públicos estabelecida pela normatividade jurídica, assume sentidos, orientações e limitações quanto à sua aplicação efetiva, em especial, quando submetida ao controle judicial, revelando, assim, a necessidade de alteração de perspectiva de atuação dos agentes de aplicação da lei e das entidades públicas. O objetivo deste estudo consiste em identificar esses sentidos, orientações e limitações a partir de uma análise inicial empírica de um conjunto de ações ajuizadas pela Procuradoria-Geral Federal, órgão da Advocacia-Geral da União, no período de 2016 a 2021. Concomitantemente a essa análise, foi realizado um diálogo crítico a partir de elementos teóricos que trouxeram a perspectiva de sentidos e, notadamente, de certa orientação da racionalidade neoliberal no enfrentamento do tema, em especial na perspectiva de controle repressivo. Os resultados apresentados sugerem limitações significativas da ferramenta do controle repressivo em termos dissuasórios e reparatórios em razão das questões estruturais de desigualdade socioeconômica no Brasil e das limitações operacionais da resposta judicial institucional. As conclusões do estudo derivam para a necessidade de reorientação de esforços de controle repressivo para atuações de natureza preventiva e de controle social, utilizando-se do enorme acervo de ações apresentadas judicialmente como ferramenta de identificação dos riscos de integridade verificados pelas entidades federais.

Palavras-chave: improbidade administrativa; controle; racionalidade neoliberal; limitações; Procuradoria-Geral Federal.

ABSTRACT

Administrative improbity, as a condemnable conduct by public agents established by legal norms, assumes senses, guidelines, and limitations regarding its effective application, especially when subjected to judicial scrutiny, thereby revealing the need for a change in perspective regarding the actions of law enforcement agents and public entities. The purpose of this study is to identify these senses, guidelines, and limitations through an initial empirical analysis of a set of lawsuits filed by the Federal Attorney General's Office, an entity within the General's Office of the Union, from 2016 to 2021. In conjunction with this analysis, a critical dialogue was conducted based on theoretical elements that brought forth the perspective of senses and, notably, a certain orientation of neoliberal rationality in addressing the issue, particularly from a repressive control standpoint. The presented results suggest significant limitations of the repressive control tool in terms of dissuasion and reparative measures due to structural socio-economic inequalities in Brazil and operational limitations of the institutional judicial response. The study's conclusions lead to the necessity of redirecting repressive control efforts towards preventive actions and social control, utilizing the extensive collection of judicially filed lawsuits as a tool to identify integrity risks observed by federal entities.

Keywords: administrative improbity; control; neoliberal rationality; limitations; Federal Attorney General's Office.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução do índice de percepção sobre corrupção nas principais economias emergentes de 1995* a 2015	36
Figura 2 – Pontuação do Brasil no índice de percepção da corrupção	37
Figura 3 – Percepção de igualdade perante a lei	44
Figura 4 – Distribuição das ações ajuizadas do FNDE no período 2016-2021	61
Figura 5 – Distribuição das ações ajuizadas do INSS no período 2016-2021	62
Figura 6 – Distribuição das ações ajuizadas do FNDE e do INSS no período 2016-2021	63
Figura 7 – Distribuição das ações ajuizadas da FUNASA no período 2016-2021	64
Figura 8 – Número de ações de improbidade administrativas apresentadas pelo Ministério Público Federal no período 2020-2022	72
Figura 9 – Índice de fragilidade de controles de fraude e corrupção	92

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Ajuizamentos consolidados por região no período 2016-2021	56
Gráfico 2 – Filtragem das ações ajuizadas no período 2016-2021	58
Gráfico 3 – Valor e quantidade de ajuizamentos consolidados no período 2016-2021.	65
Gráfico 4 – Valor e quantidade de ajuizamentos consolidados no período 2016-2021.	67

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Local e quantidade de ajuizamentos consolidados no período 2016-2021. 57

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACPIA	Ações civis públicas por improbidade administrativa
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AGU	Advocacia-Geral da União
ANAFE	Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais
ANAPE	Associação Nacional dos Procuradores do Estado
ANVISA	Agência de Vigilância Sanitária
ARE	Agravo em Recurso Extraordinário
BPC	Benefício de prestação continuada
CCI	<i>Control of Corruption Index</i>
CEPAL	Comissão Económica para América Latina
CGCOB	Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos
CGU	Controladoria-Geral da União
CNCIA	Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
CPI	<i>Corruption Perceptions Index</i>
DELEPREV	Delegacia de Repressão a Crimes Previdenciários
DENATRAN	Departamento Nacional de Trânsito
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
ETR-Probidade	Equipe de Trabalho Remoto de Ações de Improbidade Administrativa
FCPA	<i>Foreign Corrupt Practices Act</i>
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FNDE	Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação
FUNASA	Fundação Nacional da Saúde
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICRG	<i>International Country Risk Guide</i>
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino

INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPC	índice de percepção de corrupção
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
MOSCR	Modelo Simples do Crime Racional
MPF	Ministério Público Federal
NAP	Núcleo de Atuação Prioritária
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PAD	Processo administrativo disciplinar
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PGF	Procuradoria-Geral Federal
PGU	Procuradoria-Geral da União
PIB	Produto Interno Bruto
PIP	Procedimento de instrução prévia
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Transporte Escolar
PNPC	Portal Nacional de Percepção da Corrupção
PROCADM	Processo Administrativo
RENAJUD	Restrições Judiciais de Veículos Automotores
RENAVAM	Registro Nacional de Veículos Automotores
REsp	Recurso Especial
RJU	Regime Jurídico da União
SIAPÉ	Sistema Integrado de Administração de Pessoal
SISBAJUD	Sistema de Busca de Ativos do Poder Judiciário
SISCOR	Sistema de Correição do Poder Executivo Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCE	Tomada de Contas Especial
TCU	Tribunal de Contas da União
TRF	Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, CONTROLE REPRESSIVO E SUAS LIMITAÇÕES	19
2.1	Atos de corrupção e seu diálogo com a improbidade administrativa.....	19
2.2	A institucionalização enquanto racionalidade do enfrentamento da corrupção	29
2.3	As limitações do enfrentamento “institucionalista” diante das contradições socioeconômicas no Brasil e na América Latina.....	39
3	REFORÇANDO A APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE COMO POLÍTICA PÚBLICA	48
3.1	A atuação da Procuradoria-Geral Federal/Advocacia-Geral da União nas ações de improbidade administrativa	49
3.2	Criação e funcionamento da Equipe de Trabalho Remoto de Ações de Improbidade Administrativa.....	52
3.3	Os dados apurados e as primeiras análises	55
3.4	A reforma da Lei de Improbidade Administrativa e a acentuação dos limites do controle repressivo	70
4	ANÁLISE CRÍTICA DA PESQUISA EXPLORATÓRIA: INVERTENDO OS CAMINHOS DA REPRESSÃO PARA PREVENÇÃO	76
4.1	Fraude previdenciária e as sentenças de primeiro grau	78
4.2	Omissão de prestação de contas e as sentenças de primeiro grau	86
4.3	Do repressivo ao preventivo: a Portaria n. 399, de 29 de abril de 2019, e o exemplo do grupo de trabalho de prevenção ao assédio sexual	93
5	CONCLUSÃO	98
	REFERÊNCIAS	100
	ANEXO A – AÇÕES AJUIZADAS NO BRASIL NO PERÍODO 2016-2020	118

1 INTRODUÇÃO

Como e em quais sentidos, orientações e limitações o exercício do controle judicial da improbidade administrativa funciona e opera enquanto ferramenta de melhoria da integridade das autarquias e fundações públicas federais no Brasil? Esse é o problema central investigado na presente dissertação.

Para responder a essa questão parte-se da hipótese de que os impactos concretos do controle judicial são limitados e orientados em boa medida por uma racionalidade neoliberal, sendo necessário alterar a perspectiva para uma atuação de natureza preventiva menos instrumentalizada sobre o tema. De fato, a despeito do aumento das iniciativas de controle e de reforço da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), elementos socioeconômicos estruturais do País, que se refletem na execução das políticas públicas a cargo dessas entidades federais, criam um ambiente de insuficiência desse controle judicial repressivo dos atos de corrupção administrativa, que, inclusive, pode contribuir numa percepção negativa dos diversos setores sociais do País sobre o tema.

Para avaliar essa hipótese, a presente pesquisa partiu inicialmente para análise exploratória empírica de um conjunto de ações ajuizadas pela Procuradoria-Geral Federal (PGF), órgão da Advocacia-Geral da União (AGU), no período de 2016 a 2021. Ambos os recortes da amostra, temporal e da origem da ação, coincidem com o início das atividades do autor como membro da Equipe de Trabalho Remoto de Ações de Improbidade Administrativa (ETR-Probidade) no âmbito da PGF, do qual exerce a coordenação desde 2017. O recorte final em 2021 se dá pelas profundas alterações que a Lei de Improbidade Administrativa sofreu com a edição da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021 (BRASIL, 2021b), que estabeleceu um novo marco regulatório sobre o tema da improbidade administrativa.

A partir dessa análise exploratória identificou-se um conjunto de padrões que permitem visualizar aspectos de extensão do impacto das ações de improbidade administrativa nessas entidades. Esses impactos são complexos e existem limitações metodológicas ao presente estudo, todavia é possível verificar padrões de irregularidades que permitem diálogo crítico em relação ao problema de pesquisa.

Esses padrões seriam a abrangência em todo território nacional, uma diferença regional do tipo de irregularidade que é levada ao julgamento do Poder Judiciário, a demora no julgamento do mérito dessas ações e a concentração das ações da amostra em duas grandes entidades federais, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), com significativas diferenças no resultado do

julgamento de primeira instância judicial em relação à procedência ou não das ações em função da entidade autora e do réu envolvido.

É importante destacar previamente que a ação de improbidade administrativa consiste em uma ferramenta judicial de controle repressivo do Estado, estabelecida na Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992 (BRASIL, 1992), conhecida como “Lei de Improbidade Administrativa”, que resumidamente definiu o que seriam os atos de improbidade (arts. 9º a 11), quais seriam suas sanções (art. 12) e como seria o processo judicial que irá verificar a ocorrência ou não desse ato de improbidade cometido por agente público.

A mencionada lei veio concretizar o comando da Constituição Federal de 1988 que erigiu o valor da moralidade como um dos vetores principais para atuação dos agentes públicos em suas atividades, incluindo a execução das políticas públicas elencadas pelo texto constitucional e materializadas pelas leis, decretos e demais regulamentos, tendo estabelecido em seu art. 37, § 4º, que o cometimento de atos de improbidade deve gerar importantes consequências administrativas, políticas e civis àqueles que praticam (BRASIL, 1988a).

A ação de improbidade administrativa é considerada uma das ferramentas mais importantes no controle repressivo da corrupção na administração pública (CARNEIRO, 2021; OLIVEIRA; GROTTI, 2022), notadamente no campo civil, haja vista a possibilidade de aplicação de penas político-administrativas com repercussões, inclusive, eleitorais, sendo considerada um “[...] sistema constitucional geral, autônomo, não exclusivo, e com feição primariamente preventiva/punitiva (e secundariamente reparatória), de responsabilidade dos agentes públicos e terceiros” (OLIVEIRA; GROTTI, 2022, p. 5). Esse instrumento tem se tornado “[...] o sistema central, de caráter não penal, para robustecer o cumprimento e tutela da probidade como princípio basilar do direito público brasileiro, nos diversos campos da atividade estatal” (OLIVEIRA; GROTTI, 2022, p. 7).

Diante disso, os órgãos de repressão à improbidade administrativa no Brasil vêm apresentando, nos últimos 30 anos, milhares de ações dessa natureza, sofrendo inclusive críticas quanto à utilização inadequada e exagerada desse instrumento (MEZZAROBÀ; DIAS; FERREIRA, 2019).

Uma das fontes de dados quantitativos levantadas para fins de verificação dessa informação e, eventualmente, de comparação e relevância da amostra da presente pesquisa foi a base de dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2021a), por meio do portal da Justiça em Números, no qual foi possível verificar o número de ações ajuizadas no Brasil no período de 2016 a 2020 (ANEXO A). Nesse intervalo de tempo foram cadastradas nos sistemas da Justiça do País em primeiro grau de jurisdição 52.358 ações, sendo que dessas 12.450 foram

na Justiça Federal. Com relação à amostra da presente pesquisa, nesse recorte específico de 2016 a 2020, foram 903 ações ajuizadas pela PGF, por intermédio exclusivamente da ETR-Probidade, representando assim 2% de todas as ações ajuizadas no Brasil desse período e 7% do total do período relativo exclusivamente à Justiça Federal¹.

Outra fonte de dados verificada foi o estudo feito no Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa (CNCIA) (BARBÃO; OLIVEIRA, 2017), que revela informações das ações que chegaram ao seu fim, bem como demonstra que no período de 2006 a 2016 foram cadastrados no CNCIA 5.449 processos referentes a condenações por violação de princípios, danos ao erário, enriquecimento ilícito, peculato, corrupção ou crimes da Lei de Licitações – Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993). O referido cadastro também contempla 4.291 agentes públicos condenados, sendo 727 mulheres e 3.564 homens. Desses 2.013 tinham cargos eletivos, sendo 1.572 prefeitos ou vice-prefeitos, e a condenação mais recorrente entre os mesmos era a de violação de princípios, com 2.103 condenações.

No que se refere à eficiência da ação para recuperação de ativos, a pesquisa em tela revela que, do total postulado para recuperação, apenas 0,2% foram alcançados, sendo que a pesquisa sugere um alto grau de demora da conclusão dos processos (BARBÃO; OLIVEIRA, 2017). Em outro estudo (GOMES JÚNIOR *et al.*, 2015), o próprio CNJ também apresenta um cenário de demora e baixa efetividade da ação, tendo sido apurado um tempo médio em dias entre a data do ajuizamento da ação e seu julgamento de 1.548,63 dias ou 4,24 anos. Esse tempo não revela realmente o exaurimento final da ação com a execução da sentença, por exemplo, no que concerne à recuperação efetiva de valores apontados como desviados ou que ocasionaram danos ao erário.

Verifica-se, assim, que não obstante ser considerada uma das mais importantes ferramentas de repressão aos atos de improbidade, e esse grande número de ações propostas comprova isso, há um indicativo de baixa efetividade reparatória concreta, lentidão na tramitação processual e algum grau de punição com possível efeito dissuasório.

É importante pontuar que o papel da AGU como um ator de repressão ao ato de improbidade na via judicial é mais recente, a despeito de a legitimidade para propor a ação de improbidade estar presente desde a edição da Lei n. 8.429/1992 (BRASIL, 1992). Almeida (2020) destaca essa mudança de protagonismo da instituição na matéria, em especial

¹ Foram utilizados os filtros de classificação “Ação de Improbidade Administrativa” e “Ação Civil de Improbidade Administrativa”.

a Procuradoria-Geral Federal, órgão da AGU que fornece assessoramento jurídico e representação judicial às autarquias e fundações federais.

Com base nesses levantamentos, foi possível comparar os dados coletados na amostra experimental ora em pesquisa com esses dados gerais e fazer algumas correlações circunstanciadas. De fato, a análise exploratória ora proposta apresenta um retrato mais complexo do percurso dessa ação, sendo que, com esses dados, também foi possível estabelecer um debate teórico sobre as limitações do enfrentamento do fenômeno corrupção na perspectiva do controle repressivo e sobre como essa análise dos dados pós-ajuizamento pode ser um fator bem mais efetivo de melhoria da integridade nas referidas entidades da administração pública, permitindo, assim, um novo olhar para prevenção.

Por mais que se tenha tido um notório avanço em ações envolvendo o combate à corrupção em geral, com destaque para os recentes e midiáticos escândalos exaustivamente expostos e explorados por vários atores da vida política e social do País, as pesquisas sobre a percepção de corrupção mostram pouco ou reduzido impacto e até mesmo uma recente piora nessa avaliação. Isso pode ser verificado, por exemplo, pelo índice de percepção de corrupção (IPC) da Transparência Internacional, que demonstra uma estabilidade com viés de baixa na percepção da corrupção no País desde 2012 (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2022).

Nesse contexto, o objetivo deste estudo consiste em identificar os sentidos, orientações e limitações quanto à aplicação efetiva da improbidade administrativa, a partir de uma análise inicial empírica de um conjunto de ações ajuizadas pela Procuradoria-Geral Federal, órgão da Advocacia-Geral da União, no período de 2016 a 2021.

A presente dissertação se desenvolve em cinco capítulos, sendo que o primeiro deles corresponde a esta introdução, a qual apresenta, de maneira sintética, todos os aspectos do tema abordado.

No capítulo seguinte, são abordadas, por meio da pesquisa bibliográfica dirigida, as categorias teóricas que sustentam a presente análise, como o conceito jurídico de improbidade administrativa e sua caracterização como controle repressivo, a formação de um arcabouço institucional voltado ao enfrentamento do tema corrupção de forma mais geral, as análises acerca do tema da percepção de corrupção e uma análise crítica teórica da insuficiência dessas medidas a partir da análise da evolução dos dados de percepção de corrupção da Transparência Internacional e da pesquisa do Latinobarómetro do ano de 2021 (LATINOBARÓMETRO, 2021). Estuda-se também a perspectiva da corrupção na forma de controles como proposto por Avritzer e Filgueiras (2011), bem como os achados das

pesquisas de Treisman (2000, 2007) sobre o que faria países serem mais ou menos percebidos como corruptos, o diálogo teórico entre esses caminhos e os desafios locais, notadamente de natureza estrutural, relativo às desigualdades sociais, e de como se opera certa racionalidade neoliberal (DARDOT; LAVAL, 2019) que termina por orientar o enfrentamento ao problema.

O terceiro capítulo trata da contextualização dessa recente priorização por parte da PGF em relação à promoção das ações de improbidade administrativa e faz uma explanação sobre alguns resultados verificados na amostra, como local, tema, região judiciária e tempo, até a sentença de primeiro grau, por exemplo, fazendo inclusive análises acerca dos padrões encontrados. Realiza-se também a análise de perspectiva em torno da mudança da Lei de Improbidade Administrativa ocorrida em outubro de 2021 (no curso da pesquisa), que diminui mais ainda os incentivos ao controle repressivo via ajuizamento de ações, seja pela revogação da possibilidade de punição por culpa grave, seja pela elevação dos *standards* de prova exigida para a punição. Isso indica a necessidade de outros olhares sobre o tema, notadamente o controle preventivo dos atos de improbidade administrativa.

No quarto capítulo, destinado à análise crítica dos resultados, é feito um recorte em três partes, destacando primeiro os casos de fraudes previdenciárias e de como foi o desfecho dos processos que chegaram até a sentença de primeiro grau. Em seguida, são detalhadas as situações de omissão de prestação de contas, também com a análise desse mesmo desfecho, utilizando como análise qualitativa trechos da fundamentação de três sentenças de mérito em primeiro grau, sendo observadas as proporções de procedência e improcedência quanto ao resultado.

Esse recorte é vital para o presente trabalho, pois ambas as situações representam mais de 75% de todas as ações ajuizadas no período, refletindo, assim, a ampla maioria dos casos que foram investigados na administração federal indireta, que chegaram a se transformar em uma ação de improbidade e que correspondem às irregularidades verificadas no âmbito do INSS e do FNDE como a maioria das situações da amostra.

As duas entidades federais, então, conseguem ser atoras importantes de veiculação de ações de improbidade administrativa, e isso leva a três possíveis diagnósticos mais evidentes: os sistemas de verificação e acionamento do controle repressivo funcionam; os riscos de integridade para corrupção são muito elevados; e há uma estrutura de incentivos ao exercício do controle repressivo judicial. Todavia, como parte da ideia central desta pesquisa sugere limitada eficácia do controle repressivo, os diagnósticos realizados após o ajuizamento e verificação do que aconteceu com essas ações, quando submetidas ao julgamento, parecem

ser um melhor caminho para ajudar a mitigar e reduzir a percepção desses riscos de integridade via controle preventivo.

É bom destacar que o Tribunal de Contas da União (TCU) vem trabalhando em criação de indicadores de risco de integridade para corrupção na administração pública, sendo que a última análise de 2018 indicava a exposição do INSS como alta e a do FNDE como muito alta (BRASIL, [2018b]). Tal fato possibilita correlacionar essa concentração de ajuizamento de ações nessas entidades a esse alto índice de exposição a fraudes de corrupção verificado pelo TCU.

Discute-se também, de forma breve, como o tema do assédio sexual foi tratado enquanto improbidade administrativa, tendo alguns ajuizamentos de ações dessa natureza pela equipe, inclusive com sentenças que condenaram os agentes públicos em função desses atos; e como o olhar sobre esse tema específico revelou uma necessidade de mudança de perspectiva para o controle preventivo.

Essa nova perspectiva ocasionou alteração nas portarias de funcionamento da equipe, que passaram a contar com alertas de vulnerabilidade e sugestões de aprimoramento das rotinas administrativas das entidades federais representadas (BRASIL, 2019a).

Essa alteração da norma representou uma mudança de perspectiva no que se refere ao enfrentamento do tema, sendo realizada a partir das primeiras análises dos resultados dos processos até então ajuizados. Com esses resultados preliminares, foi possível identificar padrões das irregularidades dos processos, verificando os motivos pelos quais ocorriam os ajuizamentos das ações de improbidade, o que permitiu o estabelecimento de alertas preventivos às entidades representadas.

De fato, diante das verificações das dificuldades dos andamentos dos processos no sentido de alcançar condenações efetivas e definitivas, vislumbra-se que o material gerado com ajuizamento dessas ações de improbidade administrativa possa ter mais utilidade quando são estudadas, de forma padronizada, as causas que levam ao ajuizamento dessas ações.

Como exemplo concreto desse olhar mais voltado à prevenção, aborda-se a criação do grupo de trabalho de prevenção ao assédio sexual na administração federal indireta. Essa iniciativa foi formalizada oficialmente a partir de uma provocação da equipe de trabalho especializada no ajuizamento das ações de improbidade administrativa, que colocou em prática a concepção de prevenção para evitar o cometimento da infração.

Por fim, no último capítulo, são expostas as conclusões acerca dos resultados alcançados da pesquisa. O fechamento do presente estudo é no sentido de que os diagnósticos elaborados a partir da exploração do conjunto de ações de improbidade podem ser mais

eficientes do que os efeitos punitivos das ações em si, caso gerem medidas de prevenção baseadas nas situações de risco concretamente verificadas. Faz-se necessário que exista uma combinação dessa verificação dos riscos aliados a um trabalho mais concertado e harmônico entre as agências de controle da corrupção em geral com as próprias entidades e a sociedade civil.

A importância da presente pesquisa se dá pela necessidade de verificação empírica de como se desenrola, pelo menos parcialmente, um dos principais instrumentos de controle judicial dos atos de corrupção no âmbito do serviço público, e de como essa dinâmica reflete de fato na melhoria da integridade das instituições federais em análise. A ausência de verificações experimentais tende a gerar noções paradoxais sobre a ferramenta judicial, e isso é muito claro nas discussões em torno da eficácia da ação de improbidade administrativa, uns advogando os excessos de controle, já outros percebem uma insuficiência desses mesmos controles aliada a um baixo efeito dissuasório das medidas punitivas.

Este trabalho pretende, portanto, em perspectiva crítica, abordar as dimensões dos controles da corrupção administrativa e as influências que ditam seus sentidos, orientações e limitações a partir do entendimento de um dos atores do controle.

2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, CONTROLE REPRESSIVO E SUAS LIMITAÇÕES

2.1 Atos de corrupção e seu diálogo com a improbidade administrativa

No presente item faz-se a abordagem do fenômeno da corrupção e de como esse fenômeno conversa com a normatização da improbidade administrativa no Brasil, revelando um traço característico da maneira como o País pretendeu enfrentar o problema do ponto de vista institucional e normativo. Para tanto, reflete-se sobre algumas conceituações e teorias que abordam a corrupção pelas ciências sociais, bem como a improbidade administrativa, apresentando-as de forma crítica e com diálogo de fontes para revelar alguns de seus sentidos.

Ganho privado conseguido a partir de uma posição pública (TREISMAN, 2000) parece ser um certo conceito de consenso do termo “corrupção”, que abriga, no Brasil, múltiplas abordagens normativas, tais como: crimes de corrupção passiva e ativa previstos nos arts. 317 e 333 do Código Penal (BRASIL, 1940); atos de improbidade cometidos por agentes públicos previstos na Lei n. 8.429/1992 (BRASIL, 1992); atos de corrupção definidos na Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013 (BRASIL, 2013), conhecida como “Lei Anticorrupção”, cujo foco é a responsabilização de empresas; entre outras previsões normativas². Esses são exemplos de como a normatividade positivou aspectos do polissêmico termo “corrupção”.

Dessa forma, para analisar o fenômeno social da corrupção e propor um estudo, um conceito, uma análise ou mesmo uma teoria, notadamente no campo ciência política, a reflexão epistemológica crítica é essencial (MARQUES NETO, 2003). É importante frisar

² Código Penal: “Art. 317 – Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa; Art. 333 – Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.” (BRASIL, 1940, não paginado); Lei n. 8.492/1992: “Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público” (BRASIL, 1992, não paginado); Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção): “Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos: I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada.” (BRASIL, 2013, não paginado).

que há uma constatação de grande interesse no tema “corrupção” nos anos mais recentes – foram mais de 2.845 artigos registrados na base ScienceDirect em 2015 contra 500 artigos no início de 2000 –, sendo que a pesquisa científica sobre o assunto ainda sofre com certa ausência de sistematização em relação à forma de observação do fenômeno (MARANI *et al.*, 2018).

De fato, é possível abordar a corrupção do ponto de vista da economia comportamental, no qual abordagens empiristas tentam compreendê-la nos contornos da ação humana, buscando propor abstrações generalistas sobre o tema, sendo possível indicar que essas abordagens dialogam com as teorias sobre as causas do crime (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004), e são ligadas a aspectos do comportamento fraudulento em geral.

Essa abordagem metodológica tem muito espaço em teorias elaboradas a partir de experimentos sociais controlados, como no estudo feito por Ariely (2012), no campo da economia comportamental e da psicologia com a teoria da “margem de manobra”, que mostra a tendência das pessoas em querer obter alguma vantagem (motivação econômica racional), bem como em se apresentar como seres humanos bons e honestos para a comunidade (motivação psicológica).

As conclusões do estudo em questão assentam em grande parte sobre uma série de experimentos controlados – como o da matriz que inclusive já foi replicado no Brasil (SANTOS, 2011) – que, com algumas variáveis construídas ao longo do tempo, verificava objetivamente quem foi desonesto e quem não foi e em que circunstâncias (JORGE, 2012).

Esse tipo de perspectiva do fenômeno dialoga com os estudos do economista Gary Becker, ganhador de prêmio Nobel, que atribui o comportamento fraudulento à racionalização do sujeito que comete o ato (BECKER, 1968), criando assim o Modelo Simples do Crime Racional (MOSCR), centrado em uma perspectiva econômica do crime em que a ação criminosa “[...] decorreria de uma avaliação racional em torno dos benefícios e custos esperados aí envolvidos, comparados aos resultados da alocação do seu tempo no mercado de trabalho legal” (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004, p. 247). Esse modelo foi inclusive posto à prova por Ariely na sua teoria da margem da manobra ao pôr em xeque o aspecto puramente racional da tomada de decisão (MIOTTO, 2013).

Ambas as abordagens também incluem nas suas teorias fatores como coesão social, possibilidade/certeza de punição, entre outros aspectos, para tentar demonstrar como e porque as pessoas cometem atos desonestos, o que traz alguma contextualização dialética com o conjunto da complexidade institucional e social concreta.

Essas teorias estão relacionadas ao comportamento dos indivíduos em geral, e conectadas com os mecanismos de tomada de decisões das pessoas, incluindo as relativas a atos desonestos (KAHNEMAN, 2012; MURAMATSU; BIANCHI, 2021), para além daqueles comportamentos que se esperam dos agentes públicos que detêm algum grau de poder estatal. Nesse sentido, por opções ideológicas e normativas, exige-se maior correção na conduta dos assuntos e recursos públicos.

É importante destacar ainda que uma grande parte dessas pesquisas, como a da Escola Sociológica de Chicago³ e a de Dan Ariely, foi majoritariamente teorizada e experimentada em países de elevado grau de desenvolvimento e de matrizes culturais anglo-saxônicas, em contextos de democracia liberais mais maduras. Por isso, exige-se cautela em sua transposição para realidades e contextos sociais diversos como o latino-americano (CAMPOS, 2008).

Miranda (2018, p. 243) trouxe um inventário crítico de muitos conceitos de corrupção na tentativa de classificá-los e de propor uma nova definição, criando uma variabilidade da abordagem, porém identificando aspectos em comum nas conceituações: “Todas as definições mostradas, preservadas as diferentes formas de colocar o problema, guardam, entretanto, um elemento em comum: para estes autores o objetivo final de uma ação corrupta tem caráter privado, e, portanto, estritamente ligado ao enriquecimento ilícito”.

Dito isso, a abordagem epistemológica do tema corrupção, no presente trabalho, em função da derivação da pesquisa à regulação normativa da improbidade administrativa, está focada no campo das relações de transações entre o poder público e os privados. Essa é inclusive a formulação conceitual do Banco Mundial, que caracteriza a corrupção como sendo o abuso de um cargo público para benefício privado (WORLD BANK, 1997). É nesse espaço em que um agente público, em uma definição mais ampla possível do termo, age ou se omite na pretensão de obter uma vantagem indevida em função dessa posição (NYRERÖD; SPAGNOLO, 2018; ROSE-ACKERMAN, 2002).

Pontua-se, então, que, realizado o recorte para restringir o objeto do estudo da corrupção em relação a atos causados por oficiais e agentes do Estado, seja para benefício próprio ou de terceiro, não é objeto primário do presente trabalho pesquisar o fenômeno da corrupção no campo privado, por exemplo, que é inclusive objeto regulamentação legal

³ Definição tomada a partir da identidade metodológica e de abordagem realizada pela Universidade de Chicago na primeira parte do século XX na análise de questões sociais, notadamente na cidade de Chicago, com o uso de verificação empírica de problemas urbanos, criando uma tradição de pesquisa muito particular (EUFRASIO, 2008).

em alguns lugares do mundo e expressamente previsto no artigo 21⁴ da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (NAÇÕES UNIDAS, 2003), da qual o Brasil é signatário. Estariam nesse espectro atos relacionados a fraudes nos mercados financeiros, em organizações desportivas privadas e nas corporações privadas, notadamente as de capital aberto⁵.

Assumindo, portanto, os sentidos de como se abordar o fenômeno da corrupção, é possível verificar que esse tema foi ganhando maior relevância com o avanço do processo de globalização, na medida em que implicou na internacionalização das práticas comerciais, financeirização da economia e desregulamentação (PINTO; BRENER, 2018), bem como pela noção de que o fenômeno pode afetar a eficiência, justiça e legitimidade das ações do Estado (ROSE-ACKERMAN, 2002).

Há também a associação do fenômeno com a noção de desenvolvimento e bom funcionamento de instituições de governo (BRESSER-PEREIRA, 2005; RODRIGUES; GOMES; TEIXEIRA, 2020), existindo evidências que sugeririam que a corrupção restringe o crescimento econômico e, por consequência, o desenvolvimento dos países (MARIN, 2019; MAURO, 1995; TREISMAN, 2000).

Farralles (2005) aponta que a corrupção é um fenômeno intersistêmico, intertemporal e intercultural, que pode existir em qualquer país, a qualquer tempo e sob qualquer forma de governo, indicando que os estudos desse fenômeno, na segunda parte do século XX, centravam os interesses, no âmbito mundial, em democratização e desenvolvimento.

A primeira onda de interesse acadêmico foi centrada na descolonização e no auge da teoria da modernidade, e a segunda onda, no início dos anos 90, foi movida “[...] pela frustração em muitos países do Terceiro Mundo, pelo colapso da União Soviética e

⁴ “Artigo 21 Suborno no setor privado Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente no curso de atividades econômicas, financeiras ou comerciais: a) A promessa, o oferecimento ou a concessão, de forma direta ou indireta, a uma pessoa que dirija uma entidade do setor privado ou cumpra qualquer função nela, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa, com o fim de que, faltando ao dever inerente às suas funções, atue ou se abstenha de atuar; b) A solicitação ou aceitação, de forma direta ou indireta, por uma pessoa que dirija uma entidade do setor privado ou cumpra qualquer função nela, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa, com o fim de que, faltando ao dever inerente às suas funções, atue ou se abstenha de atuar.” (NAÇÕES UNIDAS, 2003, p. 21-22).

⁵ Desataca-se que, no Senado Federal, há o Projeto de Lei n. 236/2012 (BRASIL, 2012), de um novo Código Penal, que, dentre várias alterações, propõe tipificar como crime a corrupção privada, além do Projeto de Lei n. 455/2016 oriundo da Comissão Parlamentar de Inquérito do Futebol de 2015, que “Altera o Código Penal para prever o crime de corrupção privada” (BRASIL, 2016d, não paginado).

pelo aumento da preocupação da comunidade internacional de desenvolvimento em relação aos efeitos danosos da corrupção”⁶ (FARRALES, 2005, p. 5, tradução nossa).

Em muitos países do chamado “Terceiro Mundo”⁷ e agora denominados “países em desenvolvimento”, a adoção das reformas institucionais amplas e de enfrentamento à corrupção (democracia, abertura econômica, regras e instituições democráticas e liberais) não atendeu às expectativas de mitigação do problema (JUDGE; MCNATT; XU, 2010; ROBL FILHO; GARCIA JÚNIOR, 2018). Também no início de 1990, com o colapso da União Soviética e com a abertura das economias do leste europeu, a transição da propriedade pública dos meios de produção para os agentes privados despertou o interesse na temática (FARRALES, 2005; ROBL FILHO; GARCIA JÚNIOR, 2018).

Há, portanto, nessa abordagem do fenômeno da corrupção sobre o prisma do relacionamento, entre partes privadas e um oficial do estado, uma indicação, mesmo que indiretamente, de uma opção ideológica do recorte centrada na relação entre o espaço público estatal e o espaço privado, perpassando pela noção de modernização, em que a adoção de instituições de países desenvolvidos, notadamente as do capitalismo norte-americano, tornaria as instituições políticas e burocráticas mais ágeis e eficientes, com menos incentivo às práticas corruptivas (ROBL FILHO; GARCIA JÚNIOR, 2018).

Nesse ponto, é possível associar que há uma clara influência da abordagem economicista acerca do fenômeno da corrupção remetendo a um diálogo com as análises de autores que indicam uma forte influência de uma racionalidade neoliberal (BROWN, 2021; CHAMAYOU, 2020; DARDOT; LAVAL, 2019), no qual a organização da vida social, e não só de economia, carrega em si um ideário de como devem se comportar as pessoas, as empresas e os governos, a partir da crença de que a competição livre entre particulares traria equilíbrio à sociedade.

Essa ideia posiciona e reposiciona atores institucionais de acordo com essa lógica, tendo o Estado papel central na organização e manutenção dos princípios da concorrência (CHAMAYOU, 2020) e na modelagem de seus órgãos na característica empresarial/gerencial, visando a “[...] criar situações de concorrência que supostamente privilegiam os mais ‘aptos’ e os mais fortes e a adaptar os indivíduos à competição, considerada a fonte de todos os benefícios” (DARDOT; LAVAL, 2019, p. 288). Essa racionalidade, portanto, também

⁶ Citação original: “[...] by frustration in many Third World countries, by the collapse of the Soviet Union and by increasing concern in the international development community regarding the harmful effects of corruption”.

⁷ Conceito cunhado por Alfred Sauvy, em um artigo de jornal de 1952, relativo ao conjunto de países não alinhados no mundo da Guerra Fria, passando a indicar o conjunto grande de países pobres de características das mais diversas, porém com traços de subdesenvolvimento muito similares (LE MOS, 1999).

influenciaria fortemente o modo de como se estrutura o combate à corrupção (GLOECKNER; SILVEIRA, 2020).

Prosseguindo, é importante destacar, no que se refere ao Brasil, a advertência que fazem Avritzer e Filgueiras (2011) quanto ao modo como o tema tem um tratamento equivocados no País, exortando uma desnaturalização de determinadas ideias muito arraigadas de que a corrupção seria algo inerente à formação do brasileiro e do Estado brasileiro, sendo que essa naturalização do fenômeno desagua em uma discussão muito moralista e pouco racional, além de danosa à institucionalidade democrática, uma vez que só uma ruptura cultural e histórica levaria à possibilidade de superação do problema (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 9). Essa advertência é inclusive feita de forma mais incisiva por Souza (2015), que aponta a centralização do debate da corrupção, de viés cultural, como uma verdadeira cortina de fumaça sobre o que considera corrupção real, aquela praticada nos mercados financeiros internacionais.

Por conseguinte, realizado esse percurso crítico de como é possível enxergar o fenômeno da corrupção, que é multifacetado e comporta recortes epistemológicos e normativos segmentados e que não deriva necessariamente de uma condição cultural específica de um povo ou de uma nação, passe-se agora à análise da improbidade administrativa nesse contexto.

Com efeito, com relação ao objeto da presente pesquisa, a improbidade administrativa, essa modalidade de categorização e normatização do fenômeno social da corrupção necessita da relação com um agente público, e é por isso que também pode ser denominada como “corrupção administrativa” (AGRA, 2017, p. 58), por sempre exigir para sua ocorrência uma ação ou omissão de um agente público.

A correlação entre improbidade administrativa e corrupção é, portanto, umbilical, mas segmentada ao campo da esfera pública em relação às transações com as contrapartes, privadas ou não. É tanto uma ferramenta de controle social dos agentes públicos como também uma face do controle interno próprio da administração pública.

A improbidade administrativa, com matriz constitucional definida no art. 37, § 4º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988a), foi criada com o intuito de aprimorar o controle sobre a gestão da administração pública. Seria, inclusive, uma resposta a uma alegada desconfiança na referida administração (MAEJIMA, 2019, p. 219). Há uma ligação entre essa priorização de controle ético/funcional da administração com a ideia e a noção geral de um direito fundamental ao desenvolvimento com um bom uso dos recursos públicos (OSÓRIO, 2011, p. 45). Além disso, a existência dessas regras normativas de governança na gestão da

coisa pública permitiria identificar os atos definidos como improbidade com a possibilidade de uma punição mais eficiente no campo cível.

A improbidade administrativa enquanto categoria jurídica normativa indica a tentativa de criação de um ambiente ético e funcionalista (no sentido de eficiência no uso dos recursos públicos), cujos objetivos principais são evitar desvios de condutas no âmbito da administração pública com a previsão de punição dos atos identificados como de improbidade muito conectados a uma noção geral de desonestidade.

Como o alcance da Lei de Improbidade abarca inclusive os oficiais de Estado eleitos para mandatos políticos, essa dimensão de controle é ampliada para além do mero controle interno das burocracias profissionais, atingindo toda a gestão pública (OSÓRIO, 2011, p. 172-173), fazendo com que haja muita incidência da legislação da improbidade administrativa nas administrações municipais, como confirmado pelos dados coletados e expostos no próximo capítulo deste estudo.

A Lei n. 8.429/1992 criou uma espécie de lei geral da improbidade administrativa (OSÓRIO, 2011, p. 157) em face do comando do art. 37, § 4º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988a), tendo havido, durante esses 29 anos de uso, um debate judicial e doutrinário sob o campo de incidência da norma e seus tipos de improbidade, considerando, na maioria das vezes, os pedidos condenatórios demasiadamente amplos e genéricos, sem preceitos, mas objetivos quanto à sua incidência (MEZZAROBIA; DIAS; FERREIRA, 2019, p. 2-3), sendo que isso “[...] agigantou o âmbito de aplicação da LIA e da discricionariedade dos atores do sistema anticorrupção, acarretando a possibilidade de aplicação de sanções às mais diversas condutas, independente da diferença da gravidade entre elas” (SOUZA, 2019, p. 109-110).

Aqui é importante destacar esse marco normativo e conceitual da improbidade, existindo um forte debate na dogmática jurídica para entender se, sob o campo de incidência da improbidade administrativa, estaria uma tentativa de controlar e penalizar apenas atos desonestos e intencionais praticados no âmbito da administração pública ou se estariam também incluídos atos de má gestão extremamente graves que atrairiam sua incidência, inclusive culposos. A punição da imperícia, da negligência e da imprudência, que são elementos da conduta subjetiva culposa, cuja fonte maior é o direito penal, é tida como demasiadamente alargada, e que, por isso, permitiria à Lei de Improbidade Administrativa ser uma aferidora da boa gestão pública, fugindo ao seu caráter primordial de punição de atos desonestos (NEISSER, 2019).

Osório (2011, p. 76), em sua teoria da improbidade administrativa, inclui especificamente a ideia geral de má gestão pública como justamente o fator de fundamento constitucional relevante para essa legislação da improbidade:

[...] pretendemos defender a inserção da improbidade como espécie de má gestão pública no direito brasileiro, comportando modalidades dolosas e culposas. Esse é o caminho que entendemos necessário à percepção da improbidade *in concreto*, como categoria ético-normativa que abriga, ou pode abrigar, fenômenos de grave desonestidade funcional ou grave ineficiência funcional dos agentes públicos.

E essa noção, muito atrelada ao conceito da moralidade administrativa enquanto princípio vetor da normatização infraconstitucional (OSÓRIO, 2011, p. 80), foi aplicada nos últimos anos pela administração pública e pelos tribunais, com alguns temperamentos jurisprudenciais. De fato, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) criou uma categoria de avaliação de elemento subjetivo do autor do ato, a da culpa grave⁸, que poderia levar à condenação por improbidade administrativa além das condutas intencionais, as chamadas “dolosas”, afastando condenações por “culpa simples”, atos que, apesar de serem irregulares, não seriam qualificadamente reprovados enquanto improbidade.

Tem-se, então, a improbidade administrativa como uma face da corrupção administrativa atrelada aos atos da administração pública, tanto da burocracia profissional como dos detentores de mandato, com forte vinculação à noção geral de moralidade administrativa e do subsequente direito a uma boa administração. Qualquer conduta, omissiva ou comissiva, que viole o conceito de probidade definido na lei é passível de responsabilização.

A divisão entre o que se considerou atos de improbidade pela Lei n. 8.429/1992 (BRASIL, 1992) se deu em três grandes conjuntos de atos: os que geram enriquecimento ilícito do agente público (art. 9º), os que geram danos ao erário (art. 10) e os que violam os princípios constitucionais (art. 11). Os atos do art. 9º da mencionada lei são aqueles que mais se assemelham ao conceito geral de corrupção já destacado no início deste estudo, como o previsto no inciso I do referido dispositivo:

⁸ É firme o entendimento do STJ no sentido de que, “[...] para a configuração da conduta como ímproba, tipificada pelo art. 11 da Lei 8.429/92 – violação de princípio da administração, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo, por outro lado, torna-se despicenda a demonstração de danos ao erário” (STJ, AgInt nos EAREsp 262.290/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Primeira Seção, j. 10/08/2016, DJe 17/08/2016, p. 1). Também é pacífico nesta Corte a orientação no sentido de que “[...] o elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico” (STJ, REsp 951.389/SC, Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, j. 06/06/2010, DJe 04/05/2011, p. 1).

[...] receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público. (BRASIL, 1992, não paginado).

Os tipos previstos no art. 10 da Lei n. 8.429/1992 visam a reprimir os atos que causam prejuízo ao erário, e os do art. 11 buscam reprimir aquelas ações ou omissões que por sua gravidade atentem e violam os princípios constitucionais. Na verificação do cometimento desses atos, após a instrução de um processo judicial, o agente público e o eventual terceiro, inclusive particular que concorre com o ato, serão condenados na forma da previsão do art. 12, devendo, em regra, devolver o valor obtido ilicitamente, bem como reparar o dano ao erário cometido, com acréscimos eventuais de multas, perda da função pública, proibição de contratação com o poder público e suspensão dos direitos políticos (BRASIL, 1992).

Até 25 de outubro de 2021, esse era em linhas gerais o marco regulatório da improbidade administrativa, tendo sido sob essas regras que os processos da amostra da presente pesquisa e indicados no capítulo seguinte foram propostos ao Judiciário, sendo certo que as análises empreendidas naquele capítulo consideraram o texto legal então vigente.

Ocorre que, na referida data de 25 de outubro de 2021, a maior mudança nos últimos 29 anos da vigência da Lei de Improbidade foi realizada pela Lei n. 14.230/2021 (BRASIL, 2021b) com amplas e profundas alterações no modo como se vê e se pretende abordar o tema na vida institucional do País. Envolve em muita polêmica⁹ a nova legislação atendeu de fato a uma demanda por mais clareza e menos generalizações dos chamados “atos de improbidade”, com foco na punição de atos intencionais desonestos e retirada da modalidade culposa (FERREIRA, 2019; MARTINS, 2022; MEZZAROBIA; DIAS; FERREIRA, 2019), porém parte importante dos atores que trabalham notadamente no controle, entendeu que as mudanças foram muito além do que seria necessário para equalizar alguns dos problemas já identificados na redação original da lei (BRASIL, 2021f; PINHEIRO; ZIESEMER, 2021).

A despeito de esta alteração ser recente, há muita mobilização no debate acadêmico e na análise jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema,

⁹ “Atendendo a um clamor político, especialmente de prefeitos e administradores municipais que se viam literalmente sob a ameaça de qualquer ato administrativo ser considerado pelo Ministério Público como ímprobo e, portanto, sujeito às inúmeras sanções respectivas, o Congresso Nacional resolveu alterar profundamente a LIA. É certo, todavia, que aproveitou a oportunidade legislativa da necessária mudança e aprimoramento técnico da lei para também incluir algumas vantagens para a classe política em geral. A nova lei agradou a classe política e desagradou o Ministério Público. Quanto à sociedade só o tempo dirá. O artigo não é político, mas a lei foi feita por políticos. Fica, então, o registro.” (BRAGA, 2022, não paginado).

como é destacado no capítulo seguinte. De fato, são visíveis os possíveis reflexos práticos que a nova legislação causou e vem causando sobre os processos ajuizados e os que ainda serão propostos, sendo certo que haverá uma diminuição significativa das ações propostas¹⁰, conforme, inclusive, é debatido no capítulo seguinte.

A referida lei teve um clamor de aprovação muito forte no âmbito da classe política e em muitos estudiosos do direito administrativo que viam exageros na atuação dos órgãos de aplicação da lei, em especial o Ministério Público (GERBER; OLIVEIRA, 2021). Com relação especificamente à Advocacia Pública, houve uma dura alteração retirando a possibilidade de a fazenda pública propor a referida ação, que foi enfrentada na ação direta de inconstitucionalidade citada na nota de rodapé 21 com liminar já deferida pelo STF, restaurando a legitimidade da fazenda pública para o ajuizamento da ação.

Esse, portanto, é o marco regulatório desse regime de enfrentamento da corrupção administrativa que, no Brasil, adotou a terminologia de improbidade administrativa e que, não obstante as recentes alterações promovidas, detém em seu núcleo a capitulação de ações e omissões tidas como desonestas na administração pública. Sua ferramenta de aplicação é basicamente a propositura de ação para obtenção da sanção judicial e seus efeitos decorrentes.

O presente tópico busca identificar a improbidade administrativa no contexto geral da temática da corrupção e, em particular, em relação aos atos cometidos por agentes da gestão pública, seja no âmbito decisório ou burocrático. Percebe-se que o Brasil, desde a Constituição de 1988, criou regramentos normativos, como a Lei de Improbidade, no sentido de oferecer um caminho e um plano institucional para o enfrentamento do problema da desonestidade e da má gestão no que se refere à administração pública. Esse caminho aloca muita força no uso do controle repressivo via atuação do Judiciário e dialoga com uma perspectiva de enfrentamento do tema a partir de viés de punição.

É possível perceber então que essa escolha passa pelo entendimento de que seguir determinados percursos verificados nas experiências internacionais e que eventualmente obtiveram sucesso seria um possível caminho para o enfrentamento do tema no Brasil, e isso inclusive dialoga com uma perspectiva de modelo ideal de governança pública. É o que se analisa a seguir.

¹⁰ De forma muito pontual, destaca-se a mudança central de eixo da Lei de Improbidade que agora somente pune atos intencionais específicos, sequer admitindo o dolo genérico até então sedimentado na jurisprudência e doutrina (AGRA, 2017, p. 122), eliminando a modalidade culposa então prevista no art. 10 do texto original, bem como o fechamento dos tipos da improbidade do art. 11, com diminuição das hipóteses de aplicação.

2.2 A institucionalização enquanto racionalidade do enfrentamento da corrupção

No presente item, pretende-se discutir como os estudos do fenômeno da corrupção fizeram a análise, a partir de uma série de parâmetros que centram seus sentidos em perspectivas econômicas, político/legais e sociocultural (JUDGE; MCNATT; XU, 2010). É preciso entender como isso ajudou a construir a ideia de que um conjunto de medidas, em regra, centradas na ação de instituições, poderia servir como guia para o enfrentamento do problema, estabelecendo-se modelos ideais de governança pública, notadamente na disciplina das relações econômicas entre Estado e particulares, e como isso é fortemente influenciado por um pensamento de modelo de organização estatal identificado com um modelo de democracia neoliberal.

Desde os anos de 1990 (BARBOSA, 2019), pesquisas tentam medir e aferir a percepção da corrupção, a partir dos relatos dos cidadãos, de agentes econômicos e de instituições como institutos de pesquisa e universidades (TREISMAN, 2000), não sem serem alvo de desconfiança sobre a precisão dessa medida em relação à experiência concreta da corrupção (ABRAMO, 2005). Judge, McNatt e Xu (2010) identificaram mais de 50 estudos entre 1995 e 2006, cuja metodologia passava pela análise empírica de índices de corrupção, tanto da Transparência Internacional¹¹ do Banco Mundial¹² como de outros, e por sua correlação com uma série de hipóteses de comparação *cross country*.

Esses estudos sugerem que a corrupção pode explicar algumas das deficiências na execução de políticas públicas em países, em especial naqueles em desenvolvimento, favorecendo assim uma má alocação dos recursos públicos e impedindo o desenvolvimento (CAMPOS; PEREIRA, 2016; MARIN, 2019; MAURO, 1995, 2002). Assim, estudiosos vêm tentando explicar as diferenças de níveis de percepção de corrupção entre países diferentes e como isso pode ajudar na implementação de um planejamento para enfrentamento do problema baseada em uma perspectiva muito econômica (FARRALES, 2005; JUDGE; MCNATT; XU, 2010; SVENSSON, 2005; TREISMAN, 2000, 2007).

¹¹ “O Índice de Percepção da Corrupção é o principal indicador de corrupção do mundo. Produzido pela Transparência Internacional desde 1995, ele avalia 180 países e territórios e os atribui notas em uma escala entre 0 e 100.” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, [2022], não paginado).

¹² O Banco Mundial utiliza o indicador *Country Policy and Institutional Assessments* (CPIA) para avaliar a qualidade da atual política e estrutura institucional de um país, apontando o quanto essa estrutura é capaz de promover a redução da pobreza, o crescimento sustentável e o uso efetivo de assistência ao desenvolvimento. Os critérios utilizados por esse indicador foram agrupados em quatro grupos: gestão econômica; políticas estruturais; políticas de inclusão social e equidade; e administração e instituições do setor público. Para cada critério, os países são classificados em uma escala de 1 (baixa) a 6 (alta) (WORLD BANK, 2021).

É importante ressaltar que as pesquisas de percepção de corrupção, notadamente a da Transparência Internacional (GARCIA, 2022, p. 130), ainda carecem de dados empíricos sobre a experiência concreta do fenômeno, limitando sua dimensão (ABRAMO, 2005; TREISMAN, 2000), sendo certo que existem iniciativas de criação de índices baseados em outros parâmetros, como, por exemplo, preços de contratos públicos e dados de órgão de controle (GARCIA, 2022, p. 130).

Não obstante essas ressalvas, uma série de correlações complexas, porém identificáveis, busca explicar algumas das causas e condicionantes do fenômeno corrupção, a partir das pesquisas de percepção. Eis alguns dos motivos: a diferença entre regime autoritário e democrático, por exemplo, sendo o segundo mais propício a um controle social da corrupção mediante a punição pelo eleitor do candidato tido como corrupto (ABRAMO, 2005; BATISTA; MARQUES, 2012; TREISMAN, 2000, 2007); a relação entre federalismo e presidencialismo como fator de maior percepção de corrupção do que, por exemplo, parlamentarismo (BATISTA; MARQUES, 2012; TREISMAN, 2000); a existência de um nível de competição liberal mais qualificada e aberta no comércio; o tamanho dos governos (PAIVA; RIBEIRO; GOMES, 2021); e a herança colonial (TREISMAN, 2000, 2007).

É possível identificar, portanto, uma verificação da literatura da ciência política de que a adoção de determinados percursos normativos e institucionais tendem a gerar sociedades com menos percepção de corrupção, mesmo ciente que essa verificação de percepção não representa necessariamente a experiência concreta da corrupção (ABRAMO, 2005; FILGUEIRAS, 2009), mas que se tornam relevante diante da ausência de dados mais consistentes sobre a experiência social da corrupção (TREISMAN, 2007).

Treisman (2000) ofereceu algumas perspectivas à pergunta base do seu problema de pesquisa, que era: por que a corrupção é percebida em maior quantidade em alguns países do que em outros? Por meio da sua metodologia e da sua análise sobre um conjunto de pesquisas de percepção de corrupção, o autor sustenta que os países com tradições protestantes e com aplicação de leis britânicas, com economias mais desenvolvidas e com maiores níveis de importações, são percebidos como menos corruptos. O atual grau de democracia não seria significativo para tal percepção, a despeito de que uma longa exposição ao regime democrático traria uma menor percepção de corrupção.

Essa metodologia de verificação da influência desses parâmetros no grau de percepção da corrupção também foi aplicada por Svensson (2005), numa tentativa de indicar características comuns aos países com alto grau de corrupção, e por Judge, McNatt e Xu

(2010), avaliando como essas metodologias foram aplicadas, tendo como base os principais índices de medição de percepção do fenômeno.

A metodologia consistia, resumidamente, em testar hipóteses teóricas pré-estabelecidas, como a longa exposição ao regime democrático, e medir o impacto dessas hipóteses nos índices de percepção catalogados com uso de regressão linear e outros parâmetros técnicos (BARBOSA, 2019). Foram feitas sete hipóteses e testadas com os índices de percepção catalogados. As hipóteses variavam de “[...] a efetividade do sistema legal será maior – e por isso corrupção será menor – em países com sistema legal da *common law*”¹³ à “[...] corrupção será menor em países democráticos e naqueles com imprensa livre e associações cívicas mais vigorosas”¹⁴ (TREISMAN, 2000, p. 405, tradução nossa).

Revisitando as premissas publicadas no ano 2000, em novo estudo de 2007, com novos dados em mãos, Treisman (2007, p. 241, tradução nossa) afirma que

[...] estados são percebidos como menos corruptos pelas pessoas de negócio e seus cidadãos se eles são altamente desenvolvidos, possuem democracia liberais longamente estabelecidas, com imprensa escrita amplamente livre, uma alta participação de mulheres no governo e um longo registro de abertura comercial internacional.¹⁵

De outro lado, países que dependem de exportações de combustíveis, com muita regulação nos negócios, e que sofrem com uma inflação descontrolada seriam percebidos como mais corruptos (TREISMAN, 2007, p. 241).

É importante destacar que Treisman (2000, 2007), em seus estudos, ressalva as limitações metodológicas das análises, destacando a possibilidade de vieses e da impossibilidade de correlacionar a percepção de corrupção das pesquisas com a experiência concreta de um pedido de propina feito por um agente público, por exemplo (TREISMAN, 2007). Todavia, seu estudo de 2007 indica a melhoria das pesquisas ao longo do tempo, com a criação e uma consistente base de dados nos anos seguintes que tiveram sua continuidade, notadamente o índice da Transparência Internacional.

Essas pesquisas de percepção, portanto, influenciam efetivamente na vida das pessoas e dos países, principalmente daqueles que necessitam de ajuda do exterior, eis que

¹³ Citação original: “[...] *effectiveness of the legal system will be greater – and hence corruption lower – in countries with common law systems*”.

¹⁴ Citação original: “[...] *corruption will be lower in democratic countries and those with a freer press and more vigorous civic associations*”.

¹⁵ Citação original: “[...] *states are perceived by business people and their citizens to be less corrupt if they are highly developed, long-established liberal democracies, with a free and widely read press, a high share of women in government, and a long record of openness*”.

condicionam as quantidades e qualidades desse apoio internacional, incluindo financiamentos de bancos internacionais de fomento, além de guiarem o debate sobre o tema (GLOECKNER; SILVEIRA, 2020).

Pesquisas como a de Treisman são parte do que se pode chamar de primeira moderna geração de pesquisas comparadas sobre corrupção, que “[...] foi em larga medida possibilitada pelo advento de índices internacionais de corrupção criados a partir de meados dos anos 90” (BARBOSA, 2019, p. 28).

A partir dessas premissas e da inserção do Brasil em fóruns internacionais sobre a matéria, sendo a mais importante a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (NAÇÕES UNIDAS, 2003), o País vem adotando, pelo menos desde o final dos anos 90, uma série de medidas que tentam aproximar a experiência brasileira daquelas tidas como bem-sucedidas em percepção de corrupção, numa clara tentativa de realizar um *catch-up*¹⁶ em relação a essas medidas, no intuito de obter resultados semelhantes.

De fato, desde o início dos anos 1990, e principalmente durante década de 2000, o Brasil vem adotando no plano administrativo e normativo parte do receituário internacional de como endereçar o enfretamento da corrupção, notadamente pelos mecanismos de aplicação ostensiva da lei. Avritzer e Filgueiras (2011, p. 26) detalham bem essa escolha pelo controle repressivo judicial do tema destacando a edição de mais de 51 leis aprovadas pela casa legislativa nacional e sancionadas pelos presidentes, sendo que dessas 65% referiam-se ao que ele chama de “controle administrativo-burocrático”, e 27% ao “controle judicial”.

Em breve artigo, Nogueira e Almeida (2021) destacam igualmente outra série de documentos normativos, sendo que em muitos destes havia a justificativa da adesão do Brasil aos tratados internacionais, e como isso levava à necessidade de implantar esse conjunto de documentos legais.

Apenas a título de exemplo, destaca-se o documento de encaminhamento do projeto de lei no ano de 2010, que depois se tornou a chamada “Lei Anticorrupção”, Lei n. 12.846/2013. Esse documento foi encaminhado pelo poder executivo à casa legislativa e destacava:

Além disso, o anteprojeto apresentado isso inclui a proteção da administração pública estrangeira, em decorrência da necessidade de atender aos compromissos internacionais de combate à corrupção assumidos pelo Brasil ao ratificar a

¹⁶ Segundo Avritzer (2019, p. 79), a teoria do *catch-up* envolveria em trazer condições políticas exitosas em relação às medidas de desenvolvimento em um país para que sejam transpostas para outros, tendo ancoragem empírica nos casos da Alemanha e do Japão.

convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU), a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção (OEA) e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). 8. Com as três Convenções, o Brasil obrigou-se a punir de forma efetiva as pessoas jurídicas que praticam ato de corrupção, em especial o denominado suborno transacional, caracterizado isso pela corrupção ativa de funcionários públicos estrangeiros e de organizações internacionais. Dessa forma, urge introduzir no ordenamento nacional regulamentação da matéria – do que aliás o país já vem sendo cobrado – eis que a alteração promovida no Código Penal pela Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002, que tipificou a corrupção ativa em transação comercial internacional, alcança apenas pessoas naturais não tendo o condão de atingir as pessoas jurídicas eventualmente beneficiadas pelo ato criminoso. (BRASIL, 2009, não paginado).

Percebe-se, assim, que existe uma estratégia de como enfrentar o problema da corrupção, que envolve em grande parte a crença no fortalecimento de instituições de aplicação da lei (independência, orçamento previsível e estabilidade da força de trabalho), bem como a criação de leis que punam efetivamente os atos de corrupção e que criem ambientes regulatórios mais estáveis e previsíveis para o relacionamento entre particulares e o Estado, com técnicas da ciência administrativa, como, por exemplo, a governança. Pereira (2005, p. 15) destaca esses aspectos com o acréscimo de uma necessária reforma do Estado:

Concluimos, assim, que a elevação do controle social sobre os governantes no país está exigindo um aprofundamento da reforma do Estado, por meio de medidas legislativas e de gestão política e administrativa, tais como: leis penais dissuasórias, reforço nos controles contábeis e no controle interno sobre as administrações públicas, aparelhamento dos órgãos judiciais e de controle, bem como a criação de controles centrais e, de maneira especial, a estruturação de uma agência especializada na luta contra a corrupção.

É importante destacar que essa normatização internacional sobre o tema dialoga diretamente com um modelo de Estado e de sociedade neoliberais, que vem sendo trabalhado desde os anos de 1930, enquanto projeto de releitura do liberalismo clássico. Esse modelo foi muito bem identificado por Dardot e Laval (2016), Wendy Brown (2021) e Grégoire Chamayou (2020), em que são apontados traços muito característicos de autoritarismo, demofobia e emprego do Estado e do direito e da internacionalização dessas regras, para assegurar um modelo de sociedade que privilegia a competição de mercado livre sem interferências, ou com a menor possível, principalmente em temas não econômicos.

Boa parte dessas instituições, voltadas a combater o fenômeno da corrupção, foi criada a partir desses consensos internacionais. De modo muito especial, elas dialogam com essa racionalidade estruturante e acabam se impondo enquanto institucionalidade.

Feito esse destaque que remete a um projeto de estruturação institucional que atende aos comandos de uma racionalidade neoliberal, é possível então identificar o interesse do estudo dos efeitos das instituições no comportamento social e, em especial, da corrupção. De fato, os estudiosos do institucionalismo passaram a indicar uma nova abordagem teórica do tema do enfrentamento do fenômeno corrupção. Batista e Marques (2012, p. 9) destacam que

Mais recentemente, as instituições foram incluídas no debate. O neo institucionalismo abandonou o legalismo do institucionalismo antigo e incorporou dimensões de racionalidade e história para explicar como as instituições podem incentivar ou constranger determinados comportamentos.

As teorias neo-institucionais tendem a ter uma aproximação com as percepções economicistas dos fenômenos sociais e da corrupção em especial, sendo que o cerne dessas teorias está na dualidade do movimento da ação política e em saber qual é o papel das instituições nesse contexto (HALL; TAYLOR, 2003).

Há, portanto, um campo de pesquisa que encontra forte correlação entre os desenhos das organizações administrativas do Estado e como esse *design* institucional favorece ou não comportamentos corruptos e sua percepção pelo conjunto da sociedade. Esse farto volume de evidências entre a associação de instituições e o comportamento da ação humana, socialmente falando, é advogado por um conjunto de agentes, e até da academia, como sendo um caminho muito racional para que se adotem as experiências consideradas exitosas nos países em que o problema se apresenta mais evidente.

Se há evidência de que, por exemplo, a adoção de um sistema parlamentarista gera menos percepção de corrupção, ou que uma abertura comercial internacional mais agressiva implica em uma potencial redução da percepção de corrupção, ou que uma longa exposição à democracia liberal favorece essa redução, passa a ser muito recomendado que se criem condições para reformas de adoção dessas medidas naqueles países que percebem o problema de forma mais aguda, e que não possuem esses mecanismos normativos e institucionais.

É importante pontuar que os dados apurados na presente pesquisa e destacados no capítulo seguinte, em torno da criação de uma organização administrativa para ampliar a persecução dos atos de improbidade, via ajuizamento de centenas de ações de improbidade, vai ao encontro dessa estratégia de incrementar a confiabilidade do ambiente legal e institucional, em seu aspecto punitivo e potencialmente dissuasório no enfrentamento do tema, a partir do reforço da aplicação da lei.

Particularmente, com relação à América Latina, houve e há ainda essa tentativa muito verificável, desde às grandes reformas dos Estados a partir da década de 1990, de adotar parâmetros de governança estatal de enfrentamento das mais diversas situações com regras definidas ou pelo menos sugeridas pelo Consenso de Washington (1989) (RAMOS; PINHEIRO, 2019).

Isso claramente atende a um projeto de matriz neoliberal, cuja vertente relativa ao combate à corrupção reflete muito a transnacionalização do enfrentamento do fenômeno e a clara mudança do eixo da corrupção para a esfera do governo, muito em função da influência norte-americana em razão das regras estipuladas na política anticorrupção da *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA)¹⁷, como bem apontam Gloeckner e Silveira (2020, p. 21):

Com a substituição da corporação corrupta pelo “país corrupto”, e do agente público corrupto pelo “político corrupto”, a corrupção passou a ser um problema do governo. E, em sendo assim, diminuir-se as oportunidades para o agir corrupto (um modelo de prevenção ambiental, que possui larga tradição na sociologia da Escola de Chicago) equivaleria a reduzir as atividades governamentais. À vista disso, resta cristalina a forte conexão entre neoliberalismo e o surgimento das campanhas ou cruzadas anticorrupção.

Abertura comercial e financeira, reforma das instituições, privatizações das participações econômicas estatais, adoção de políticas monetárias padrões, independência da autoridade monetária, entre outras séries de medidas foram e seguem implementadas e defendidas nos países da América Latina, em especial o Brasil (BRESSER-PEREIRA, 1998). Essas medidas teriam o propósito de alcançar mais segurança e confiabilidade para um melhor ambiente concorrencial para os fluxos de capitais, tanto nacionais como internacionais, que teoricamente traria mais desenvolvimento, com a alocação de recursos de modo mais eficiente em uma série de projetos necessários que mitiguem os possíveis atos de desvio ou mau uso, partindo sempre da lógica que a corrupção deriva necessariamente de uma falha estatal (GLOECKNER; SILVEIRA, 2020). Isso passa uma clara mensagem de que a eficiência seria uma “característica marcante” apenas do mercado, como se nesse não houvesse fraudes (SOUZA, 2019).

Isso é muito derivado da abordagem economicista do fenômeno da corrupção, ignorando outros fatores da realidade material concreta, cuja advertência de Arvitzer e Filgueiras (2011, p. 13) merece destaque:

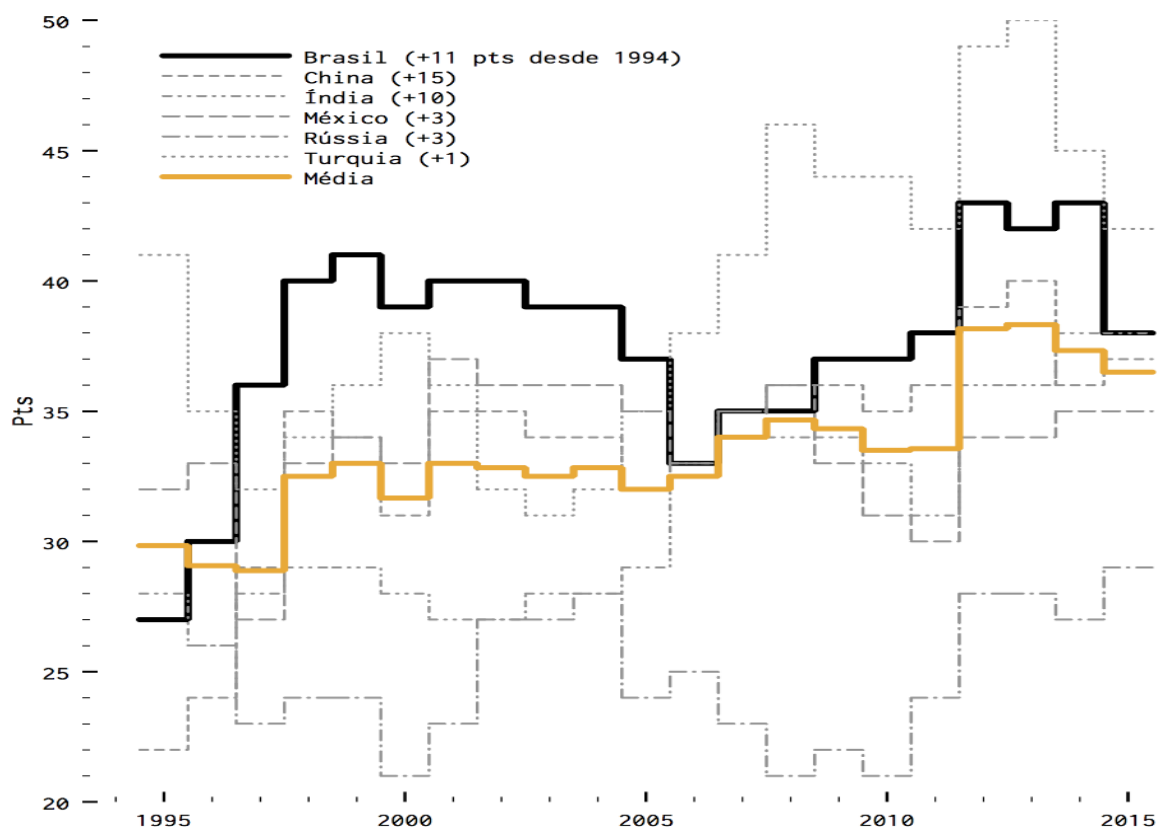
¹⁷ Legislação norte-americana criada em 1977 para combater subornos transnacionais (THE UNITED STATES, 2017).

No entanto, a abordagem economicista ignora uma segunda questão que tem importância fundamental: o enfraquecimento do Estado provocado pela introdução acrítica do liberalismo no mundo em desenvolvimento, isto é, a maneira como o assim chamado neoliberalismo foi introduzido no mundo em desenvolvimento [...] gerou um privatismo predatório diretamente ligado aos casos de corrupção. É o que ocorreu no processo de privatizações na Rússia, quando do fim da antiga União Soviética, ou na América Latina, ao longo da década de 1990 [...]. Esses processos de privatizações ocorreram, muitas vezes, de forma que diminuísse a publicidade, favorecendo grupos transnacionais e grupos empresariais.

O Poder Judiciário também passou por esse escrutínio, já que não oferecia boas respostas às inúmeras demandas sociais, comerciais e de segurança pública que reclamavam por mais previsibilidade, confiabilidade e agilidade (RAMOS; PINHEIRO, 2019).

Diante disso e das inúmeras transformações que o Estado brasileiro em particular adotou desde os anos 1990, era de se esperar uma melhoria nos índices de percepção da corrupção da Transparência Internacional, inclusive com os efeitos midiáticos das grandes operações de combate à corrupção dos anos de 2014-2016. Veja-se, então, o que os dados da Transparência Internacional indicam na Figura 1:

Figura 1 – Evolução do índice de percepção sobre corrupção nas principais economias emergentes de 1995* a 2015

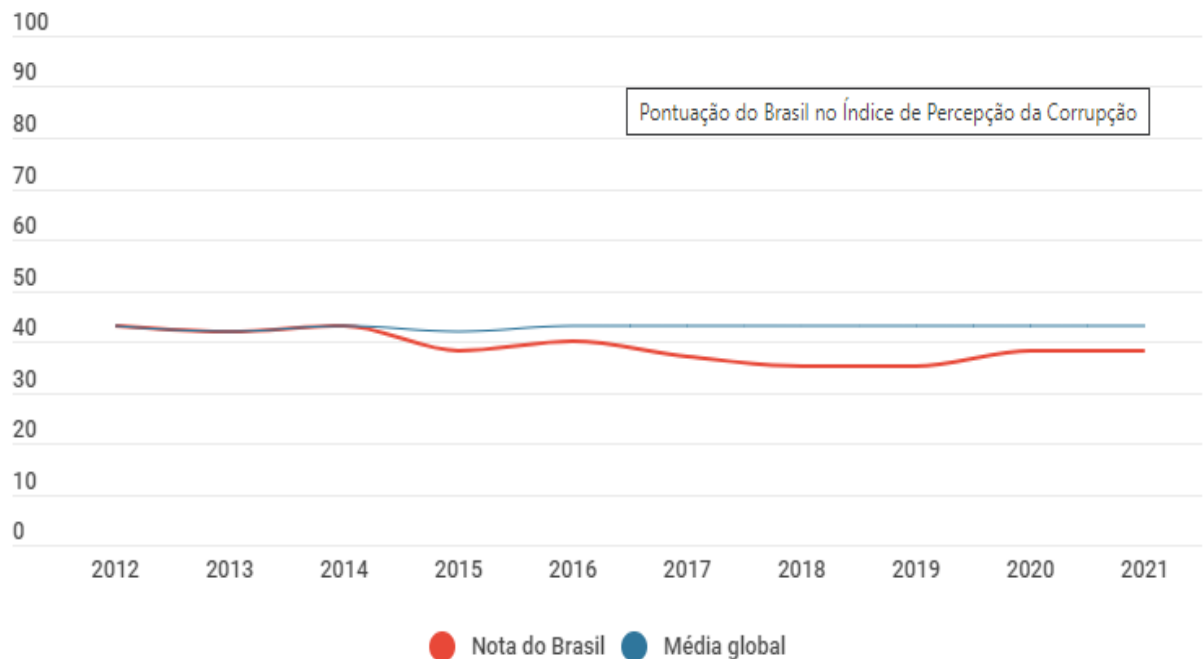


Fonte: Transparência Internacional (*apud* SPAGNUOLO, 2016).

* Não há dados para Rússia em 1995.

Desde o início da coleta dos dados, o Brasil teve um acréscimo de 11 pontos do índice de percepção de corrupção, sendo que quanto maior a pontuação, menor é a percepção da corrupção. O maior salto foi de meados de 1995 ao início de 2000, depois do final de 2005 a meados de 2009 a 2012, sendo que, após esse período, o índice estabilizou com viés de baixa, conforme se verifica na Figura 2:

Figura 2 – Pontuação do Brasil no índice de percepção da corrupção



Fonte: Infogram (c2022).

Sem nenhuma pretensão de fazer correlações exatas sobre o tema, verifica-se que o aumento da melhoria do índice se deu depois de 1995, período em que o Brasil experimentou o crescimento econômico após a adoção do Plano Real, e no período após 2005 até 2012, no qual o País obteve considerável crescimento econômico, mesmo com o advento da crise de 2008 (SACRAMENTO; PINHO, 2018).

É possível associar outros índices de percepção da melhoria do desenvolvimento do País com correlação com a melhoria da percepção da corrupção, como, por exemplo, a evolução do produto interno bruto (PIB) *per capita* nos períodos, o índice de Gini e o próprio índice de desenvolvimento humano (IDH) (NASCIMENTO, 2018, p. 17). É curioso destacar que a exposição midiática de grandes operações de combate à corrupção, principalmente a Lava Jato, não causou efeito na melhoria dos índices de percepção de corrupção, ao contrário, como mostram os índices da Transparência Internacional, houve declínio da pontuação do Brasil desde 2012. Esse efeito pode estar associado ao modo

mediático como foi comunicado o escândalo (SILVA JUNIOR; VALADARES; MACEDO, 2019, p. 162). Há de se considerar também as limitações que o enfrentamento judicial tem na percepção cotidiana da corrupção, considerando a forte desconfiança no sistema judicial (RAMOS *et al.*, 2021).

Não se pode desconsiderar que as melhorias institucionais, notadamente de criação de leis de enfrentamento aos atos de corrupção, da adesão do Brasil às convenções internacionais do tema, de leis de acesso à transparência e de fortalecimento de instituições de enfrentamento do tema, não tenham influenciado nessa pequena melhoria verificada desde 1995. Porém, isso não tem levado o País a índices de percepção compatível com os países da região e muito menos com aqueles que frequentam o topo da lista.

Os recentes avanços de aplicação da lei, como verificado nos dados apurados no capítulo seguinte – mesmo reconhecendo os excessos institucionais e o uso político do discurso “anticorrupção” –, demonstram a insuficiência dessas medidas para melhoria do cenário, pelo menos o cenário da percepção.

Como destacado por Gloeckner e Silveira (2020), é possível associar esse modelo de cruzada, ou mesmo estratégia anticorrupção, com aspectos da chamada “racionalidade neoliberal”. De fato, Dardot e Laval (2016) constroem uma espécie de genealogia do neoliberalismo, apresentando este como uma racionalidade no sentido de guiar as ações dos governos das pessoas e das empresas a partir de uma perspectiva da competição livre e desregulada dos mercados. Nesse sentido, o Estado aparece como um guardião do “direito privado”, sendo que a questão em voga não é de interferência ou não do Estado na sociedade, mas sim sobre “[...] qual deve ser a natureza de suas intervenções” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 158).

Dessa maneira, torna-se possível identificar a “virada de chave” (GLOECKNER; SILVEIRA, 2020) do enfrentamento da corrupção pela perspectiva do abuso do poder público para uma obtenção de vantagem privada, relacionando de forma muito direta o fenômeno com o governo estatal. Assim ficou muito fácil em função dessa associação “natural” defender que a eliminação da corrupção passa pela necessária diminuição do governo (BECKER, 1995) ou, de uma forma mais branda, com sua “empresarialização”, que traria maior eficiência na gestão do setor público que passou a ser um ponto relevante na agenda dos organismos internacionais como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) na defesa da governança, como muito bem destacam Dardot e Laval (2016, p. 288):

A extensão do campo da “governança”, portanto, não é apenas uma trama de relações múltiplas com atores não estatais ou simplesmente o sinal do declínio do Estado-nação, ela significa, mais profundamente, uma mudança do “formato” e do papel do Estado, que é visto agora como uma empresa a serviço das empresas. É, sem dúvida, nessa transformação do Estado que se pode aprender melhor a nova articulação entre a norma mundial da concorrência e arte neoliberal de governar os indivíduos.

Os dados colocados acima, todavia, sugerem, de forma muito preliminar, que esse enfrentamento institucionalista de viés repressivo parece não ter alcançado o êxito prometido, talvez por ter um foco muito centrado na penalização e no controle judicial (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011), sem endereçar questões profundas relativas ao desenvolvimento social, com minoração das desigualdades estruturais do país. No item a seguir realiza-se esse diálogo teórico crítico a partir dessa perspectiva.

2.3 As limitações do enfrentamento “institucionalista” diante das contradições socioeconômicas no Brasil e na América Latina

No presente item desse capítulo, debate-se sobre os possíveis motivos pelos quais o enfrentamento dito institucionalista do fenômeno da corrupção, centrado prioritariamente na aplicação da lei, por um aparato de instituições, apresenta claras limitações diante das profundas contradições socioeconômicas do Brasil em especial e da América Latina.

Pode-se chamar de “enfrentamento institucionalista do fenômeno corrupção”, para fins desta pesquisa, o entendimento de que a criação de um conjunto de instituições, normas legais e organizações administrativas levariam a uma melhoria na percepção da sociedade em relação ao fenômeno da corrupção. Isso se daria pelo fato de que existem indicações de que a adoção desse pacote institucional levaria fatalmente a essa melhor avaliação, sendo que especialmente haveria uma predileção para criação de regras e instituições de controle repressivo (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011).

Isso faria parte de uma racionalidade governamental de que há um conjunto de regras que, caso adotadas, tenderiam a minorar o problema, principalmente para criação de um ambiente de competição de mercado mais transparente e sujeito às suas regras, fazendo com que fossem eliminados ou mitigados estímulos às capturas patrimonialistas e corruptivas (MAURO, 2002; ROSE-ACKERMAN, 2002).

Haveria, nesse contexto, evidências técnicas de que a adoção de algumas medidas – como, por exemplo, a diminuição do Estado e a abertura comercial com a melhoria do ambiente concorrencial, trazendo um ambiente econômico mais competitivo, em que os

únicos incentivos e estímulos para obtenção dos contratos seria a competição livre e eficiente, eliminando as relações de proximidade com os agentes do Estado e a vantagem advinda na corrupção – levaria a uma melhor percepção da corrupção pela sociedade.

Toda a estruturação de uma série de medidas, inclusive as pesquisadas no presente trabalho, relativas à adoção de um projeto de fomento do ajuizamento de ações de improbidade, com claro propósito de ampliar a aplicação da lei e incutir nos agentes públicos a certeza de que pelo menos seriam acionados em caso de cometimento desses atos, caminha nesse propósito de incremento do arsenal institucional, em especial repressivo, como modelo de reforço das condutas sociais, e mesmo de percepção coletiva dessas condutas.

Verifica-se igualmente que, desde a redemocratização de 1988, o Brasil vem adotando medidas de criação de um ambiente institucional para desestimular atos de corrupção, promovendo o estímulo à sindicabilidade e responsabilização dos agentes públicos (AVRITZER, 2016). Foi possível constatar avanços dessas medidas, inclusive atestando que houve uma pequena evolução do principal índice de percepção da corrupção elaborado pela Transparência Internacional desde o ano de 1995 (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2022). Nota-se também que, pelo menos nos últimos 10 anos, de 2012 a 2022, não houve melhoria, mas sim uma estagnação com viés de baixa, na percepção da corrupção a despeito de uma série de medidas que aconteceram nos últimos anos, notadamente após junho de 2013 (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2022).

O que isso pode significar? A despeito da necessária abordagem institucional do tema da corrupção, com a necessária de criação de normas, regras e organizações para o entendimento e enfrentamento do fenômeno, as contradições sociais do Brasil e da América Latina sugerem que esse esforço isoladamente não é suficiente.

Na pesquisa desenvolvida por Treisman, tanto na de 2000 como na de 2007, por mais óbvio que pareça, é reforçado o fato de que níveis altos de desenvolvimento de um país sugerem menor percepção de corrupção. É possível verificar igualmente que as melhorias do índice de percepção de corrupção da transparência internacional que o Brasil apresentou coincidem com períodos de crescimento econômico e de desenvolvimento do País, sugerindo, então, que a melhoria do desenvolvimento levaria necessariamente a melhoria do ambiente percepção de corrupção.

Essa questão é muito importante para o Brasil e América Latina, eis que parece existir um paradoxo de como se aborda o tema por aqui: Esses países não se desenvolvem por causa da corrupção ou os países percebem mais corrupção porque não são desenvolvidos? As causas do não desenvolvimento dos países da América Latina e do Brasil não podem

se resumir ao argumento de que a corrupção, tida como endêmica e natural nessa região, é a causa única do não desenvolvimento. A afirmação é muito simplista, mas possui uma força retórica altamente explosiva e aderente às percepções moralistas do fenômeno nesses países (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 10), que infelizmente atrapalha o entendimento e enfrentamento do tema em razão dos usos políticos eleitorais do discurso.

A questão residiria, portanto, nos motivos que levam a uma ausência de resposta positiva de uma série de desafios sociais que não estariam sendo entregues pelo modelo de democracia neoliberal hegemônico. Fukuyama (2015) realiza o questionamento em relação aos declínios verificados nas democracias a partir de 2006 com a seguinte pergunta: por que as democracias liberais não estão performando? A resposta apresentada foi a de que:

[...] um importante fator singular remanesce como ponto central de muitos não retornos democráticos ao longo das últimas gerações. Tem a ver com a falha institucional – o fato de que a capacidade estatal em muitos dessas novas e existentes democracias não se ajustou com as demandas populares de prestação de contas democráticas. É muito mais difícil se mover de um estado patrimonial ou neopatrimonial para um moderno, impessoal de um regime autoritário para um que tem eleições justas, livres e regulares. É a falha em estabelecer estados bem governados e modernos que tem sido o calcanhar de Aquiles das recentes transições democráticas.¹⁸ (FUKUYAMA, 2015, p. 12, tradução nossa).

As democracias que não performam, sofreriam de um déficit institucional revelador de uma ausência de capacidade estatal apta a dar respostas positivas à sociedade e às demandas populares de prestação de contas e de resultados efetivos das políticas públicas, sendo certo que isso reflete de forma muito intensa no tema da corrupção. Aqui é importante reforçar o destaque feito no item anterior sobre como a racionalidade neoliberal, enquanto projeto estruturante das instituições contemporâneas, pode exercer uma pressão negativa nessas expectativas de *performance* democrática.

De fato, Brown (2020) destaca a profunda simpatia do modelo neoliberal com uma agenda autoritária e de ampla antipatia, ou mesmo medo, das massas, rejeitando um modelo de democracia que gire em torno das decisões populares e que coloque as demandas populares nas agendas de decisões. Essa simpatia autoritária do modelo neoliberal é também

¹⁸ Citação original: “*In my view, a single key factor lies at the core of many democratic setbacks over the past generation. It has to do with a failure of institutionalization – the fact that state capacity in many new and existing democracies has not kept pace with popular demands for democratic accountability. It is much harder to move from a patrimonial or neopatrimonial state to a modern, impersonal one than it is to move from an authoritarian regime to one that holds regular, free, and fair elections. It is the failure to establish modern, well-governed states that has been the Achilles heel of recent democratic transitions.*”.

fortemente identificada por Sauvêtre *et al.* (2021, p. 76), que, como destacado por Brown, entendem a democracia como “[...] simples procedimento de escolha de dirigentes”.

Tem-se, então, o diagnóstico de que as democracias não entregaram resultados institucionais e concretos relevantes para um conjunto de demandas sociais, sendo que as análises sobre as causas podem ser bastante distintas, podendo ser divididas, grosso modo, em uma perspectiva de falha do Estado em promover políticas públicas e *accountability* (FUKUYAMA, 2015; ROSE-ACKERMAN, 2002) com grande influência do tema da corrupção nessa questão; ou de que as democracias contemporâneas, estruturadas em uma engrenagem neoliberal, não conseguem ser de fato exercidas em sua plenitude, impossibilitando a discussão da agenda de políticas públicas aliadas aos interesses populares em razão da perspectiva demofóbica dessa racionalidade inserida nos regimes democráticos atuais (BROWN, 2021; CHAMAYOU, 2020; DARDOT; LAVAL, 2016; SAUVÊTRE *et al.*, 2021). De um modo ou de outro, o resultado da frustração, da fadiga e da descrença com a democracia parece ter sido alcançado.

Destaca-se que existem correlações entre a corrupção e as capacidades estatais de controle e de entrega de políticas públicas. De fato, Nascimento (2018) indicou que quanto maior essa capacidade estatal, maior é o controle exercido sobre a corrupção. Para tanto, ele utilizou indicadores para medir as diferentes dimensões de capacidade estatal, tais como: a arrecadação de impostos em porcentagem do PIB como capacidade extrativa do Estado; as despesas militares em porcentagem do PIB como medida de capacidade coercitiva; e o índice de qualidade burocrática do *International Country Risk Guide* (ICRG) como medida de capacidade administrativa. Os resultados obtidos mostraram que a alta capacidade estatal aumenta os graus de controle de corrupção, sendo estes robustos para os índices *Corruption Perceptions Index* (CPI) e *Control of Corruption Index* (CCI) (NASCIMENTO, 2018, p. 2).

Aqui é importante pontuar que boa parte da literatura que enfoca o fenômeno da corrupção de modo economicista advoga que a retirada acentuada do Estado dos negócios em geral, e até mesmo de sua regulação, seria um fator de significativa melhoria na diminuição da corrupção. Todavia, estudos como o supracitado e a própria afirmação de expoentes da ordem democrata neoliberal, como Fukuyama (2005), indicam que uma maior capacidade estatal favoreceria um maior controle da corrupção, com melhoria da percepção da sociedade sobre o tema. Todavia, esse enfoque seria em questões envolvendo a própria defesa da ordem neoliberal de forma ideológica, pois relaciona-se com aspectos de segurança, eficiência e gestão corporativa.

Feitas essas observações, é preciso estabelecer o sentido teórico da crítica desenvolvida no presente capítulo, que envolveria os sentidos da abordagem do problema sob um olhar mais estrutural. Isso porque, a despeito dos encaminhamentos de melhoria de governança pública ao longo desses últimos anos, permanece uma sensação, capturada por pesquisas importantes, de ausência de avanço do enfrentamento do tema corrupção e, até mesmo, de declínio.

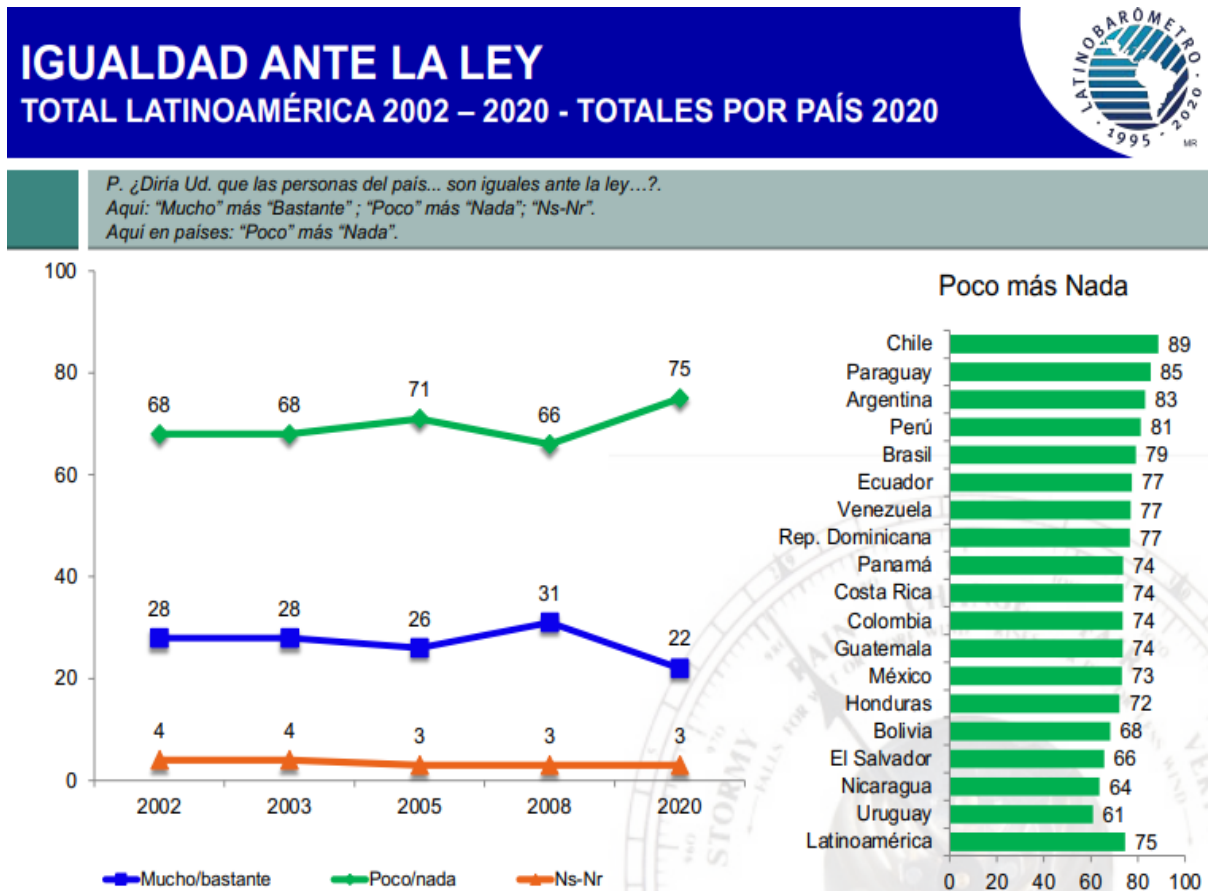
Aqui, faz-se necessário trazer o debate teórico que introduz elementos de disfuncionalidade estrutural do Estado brasileiro, no que concerne ao nível de desigualdade social, que impacta o conjunto da sociedade em diferentes aspectos, incluindo a percepção do fenômeno da corrupção. Avritzer (2019) destaca a profunda crise de possibilidade de exercício de cidadania no Brasil, com larga parcela da população totalmente alienada do processo de fruição de direitos civis, tornando a experiência cidadã profundamente desigual.

Souza (2019), de forma mais enfática, faz verdadeiro debate crítico se de fato o problema da corrupção na relação com o Estado deve ser encarado da forma como é passado, sendo atribuído às percepções equivocadas do patrimonialismo Weberiano e a uma forte carga de preconceito cultural, que foi reforçado por anos da tradição da sociologia da formação do Estado brasileiro.

Sobre esse tema do patrimonialismo do Estado brasileiro, a despeito de concordar com as críticas de Jessé Souza sobre a abordagem de Raymundo Faoro para justificar o patrimonialismo brasileiro a partir da ideia de elite amorfa e maleável do estamento, Avritzer (2019, p. 74-75) afirma que existe um processo histórico de captura do Estado brasileiro por grupos de interesse, que inclusive cria situações muito particulares da convivência de setores modernizados da estrutura do Estado, coexistindo com um patrimonialismo persistente e maleável, principalmente no setor de infraestrutura.

Com efeito, tentando contextualizar essa crítica de forma empírica, ajuda nesse diálogo crítico trazer à tona algumas interessantes respostas da pesquisa do Latinobarómetro do último ano de 2021 (LATINOBARÓMETRO, 2021). Entre vários quesitos que mostram uma queda generalizada de confiança da população nas instituições, na democracia e nos governos, destaca-se a questão relativa à percepção da desigualdade perante a lei, reproduzindo a Figura 3, a seguir:

Figura 3 – Percepção de igualdade perante a lei



Fonte: Latinobarómetro (2020 *apud* LATINOBARÓMETRO, 2021, p. 74).

Com relação à resposta à pergunta sobre se “seriam as pessoas do país iguais perante a lei”, 75% dos respondentes disseram que são “pouco ou nada” iguais, tendo sido destacado que:

La queja por la desigualdad ante la ley es muy alta a lo largo de los años y aumenta desde 2008 desde 66% nueve puntos porcentuales para llegar a 75% en 2020. No es coincidencia que suceda al tiempo que se comienza la crisis del sub prime, que termina por desatar las protestas que comienzan en toda América Latina en la década de 2010. (LATINOBARÓMETRO, 2021, p. 74).

Destaca-se igualmente que 84% dos respondentes também afirmaram que os cidadãos dos seus países não cumprem as leis, o que sugere um clima geral de desconfiança institucional e interpessoal nesses países. Esse é um cenário perfeito para uma elevada percepção de corrupção, traduzindo-se numa sensação de viver em um país dividido e apartado entre aqueles detentores de direitos civis (e proximidade com o poder) e aqueles que não os são, sendo que no tópico da pesquisa relativo à corrupção é destacado que:

La corrupción en América Latina es un producto cultural que comienza con la certeza del 75% de los ciudadanos de que no existe igualdad ante la ley. Eso conduce al fraude social masivo, como se mostró más arriba, de al menos un tercio de la población, lo que afecta al Estado con una moral impositiva y laboral baja. (LATINOBARÓMETRO, 2021, p. 81).

Há, portanto, uma confluência de existência de processos históricos de captura do Estado por grupos de interesses, a despeito de posições técnico-burocráticas modernizadas nessa mesma estrutura, sendo uma grave desigualdade social também percebida como desigualdade perante a lei, o que leva a experiências cidadãs altamente desiguais (AVRITZER, 2019). Aliado a isso tudo, há ainda aspectos como os identificados pelo autor argentino Hector A. Mairal (2018), que, para além de apontar para alguns fatores culturais da região como uma forte lealdade interpessoal maior do que a institucional, aponta para os fatores jurídicos que não só tolerariam a corrupção, mas a fomentariam no sentido de serem regras incentivadoras de comportamentos desviantes (MAIRAL, 2018).

Aperfeiçoar os níveis de governança no serviço público e nas partes privadas que interagem com a esfera pública por meio de contratos e das relações previdenciárias e regulatórias, por exemplo, parece ser fundamental para estabelecer processos que visem a alcançar resultados efetivos com diminuição de desvios e desperdícios de recursos.

O que se tenta demonstrar no presente capítulo é que isso não é suficiente diante de problemas estruturais pouco ou nada resolvidos no País e na América Latina, notadamente o grave e imoral fosso de desigualdade social entre uma parcela rica e pequena, mas muito influente, e uma grande massa popular que parece viver muito mais a margem das regras em geral, principalmente por terem alto déficit de direitos civis. Segundo a Comissão Económica para América Latina (CEPAL) (2020), nos dados apurados no Panorama Social da América Latina de 2019, as taxas de pessoas da região vivendo abaixo da linha de pobreza eram de 30,8%, e as em situações de extrema pobreza eram de 11,5%, sendo que ficou constatada uma tendência de aumento nessas taxas desde 2015.

A existência desse fosso entre mundos de percepção e fruição de direitos extremamente desiguais impede que regras legais muito distantes dessas realidades concretas possam oferecer resultados positivos em uma série de questões sociais e comportamentais, entre elas a corrupção. Não é possível vislumbrar numa estrutura dessas a criação de organização de qualquer natureza que não passe por problemas de desconfiança, de fraudes e de corrupção.

E por que essa análise crítica é importante na presente pesquisa? Primeiro importa destacar que o presente trabalho revela uma escolha que o Estado brasileiro adotou no

enfrentamento da improbidade administrativa fortemente centrada no controle judicial repressivo, como se pode observar no capítulo a seguir. Essa escolha careceu de uma análise mais ampla e alinhada com o conjunto da sociedade e dos especialistas, inclusive por força e pressão das próprias corporações que foram desenhadas para atuar no controle repressivo, sendo inclusive indicadas como parte de uma nova estrutura patrimonial (AVRITZER, 2019, p. 92), com o aumento das competências judiciais para os assuntos da nação, incluindo o controle repressivo da improbidade, o que aumentou seu prestígio e força.

Essas escolhas, importante dizer, envolvem uma grande mobilização de esforços humanos e materiais importando na arregimentação de significativos volumes de recursos orçamentários para a repressão judicial desses atos. É possível vislumbrar, nos últimos anos, com os diagnósticos realizados na matéria como os aqui expostos, que há muita limitação da ferramenta da ação de improbidade (e muito provavelmente de outras medidas de controle repressivo), como os dados da presente pesquisa apontam e que serão demonstrados a seguir, principalmente em aspectos reparatórios finais e seu correspondente efeito dissuasório para induzir as condutas desejadas.

É preciso haver, portanto, um deslocamento para uma atuação mais adequada e preventiva entre as agências de enfrentamento da improbidade, bem como entre essas e a sociedade civil, sendo importante entender a dinâmica por trás dos fatos que levam ao ajuizamento dessas ações e de suas limitações.

O que essas dinâmicas revelam são problemas de natureza mais estrutural, e que o uso intensivo do controle repressivo não favorece uma resposta efetiva para a mitigação desses casos. Um efeito colateral desse massivo ajuizamento de ações nos últimos anos, e que é parte da ideia apresentada nessa dissertação, é o fato de que é possível apresentar diagnósticos de riscos de integridade para atos de improbidade nessas instituições a partir dessas verificações, o que poderia permitir a elaboração de planos de controle preventivo desses atos.

É justamente esse ponto que é abordado no último capítulo da presente dissertação, destacando a questão das fraudes previdenciárias e dos casos ligados às omissões de prestação de contas. Ao fazer esse recorte, tenta-se identificar os motivos principais pelos quais essas duas matérias, que por acaso são concentradas majoritariamente nas duas entidades com maiores ações como será erificado no capítulo a seguir, são levadas ao Judiciário e a partir da análise do resultado parcial dessas ações com as decisões de primeiro grau talvez seja possível vislumbrar um uso mais racional dos recursos de controle, com talvez, resultados melhores na percepção de risco da integridade dessas entidades.

Isso não significa abandonar o controle repressivo de atos de corrupção, nem tampouco parar de propor avanços institucionais das corporações, agências de enfrentamento e demais entidades governamentais e não governamentais sobre o tema. Ao contrário, reconhecer essas limitações é o ponto fundamental para visualizar o problema de forma mais técnica, socialmente menos ingênua e moralista, evitando os naturalismos comuns sobre a questão, e superando paradigmas muito arraigados ao enfrentamento do problema.

Realizar os diagnósticos pressupõe a capacidade de verificação concreta dos casos e suas tentativas de dissuasão com os controles existentes, pelo que permanecem necessários. O que se defende é uma atuação mais concertada entre os agentes de enfrentamento do tema e a sociedade civil que, cientes de suas limitações, possam oferecer caminhos mais críveis para a melhoria do ambiente de integridade da administração pública, como o preventivo.

Com isso em mente, passa-se, agora, a analisar um aspecto específico do uso do controle repressivo da ação de improbidade administrativa no âmbito da PGF por meio da análise dos dados coletados e todo o contexto de criação e execução do projeto que dialoga justamente com o estado de coisas que o presente capítulo debateu.

3 REFORÇANDO A APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE COMO POLÍTICA PÚBLICA

No presente capítulo, aborda-se o posicionamento institucional da PGF no que se refere à ação de improbidade. Em seguida, são apresentados o relato do planejamento e formulação da equipe e a apresentação geral dos resultados com base nos dados amplamente levantados até outubro de 2021, relativos basicamente às ações de improbidade que foram ajuizadas, bem como sobre quais características e classificações foram realizadas.

Foram realizados, então, o relato e a análise preliminar desse conjunto de informações, com foco nas ações de improbidade ajuizadas que foram originadas a partir do envio de, em regra, procedimentos administrativos encaminhados à equipe pelas entidades interessadas ou por terceiros, como órgãos de controle, para análise acerca da existência dos requisitos a fim de propor uma ação de improbidade. Aqui é preciso ressaltar que há uma tentativa de síntese dos dados e informações levantados a partir desse conjunto de procedimentos que culminaram com o ajuizamento ou não da ação de improbidade.

Essas informações foram tabuladas em planilhas do programa Microsoft Excel e submetidas ao tratamento de dados da ferramenta Microsoft Power BI, permitindo agregar a informação de maneira mais técnica e com demonstrações gráficas, como mapas, inclusive com análises realizadas pelo próprio sistema (MICROSOFT, c2022).

Essa análise exploratória do conjunto de dados com base nessa perspectiva macro gerencial foi realizada a partir de parâmetros como: local (região, estado e vara judicial); ano e mês do ajuizamento; entidade autora; esfera do réu; se era servidor federal ou um prefeito de município; convênio ou investigação disciplinar; tempo até a sentença de primeiro grau; ação procedente ou improcedente; entre outros fatores definidos ao longo da coleta das informações.

O acompanhamento realizado no período de 2016 a 2021 ensejou a coleta com base nesses indicadores que possibilitaram a visualização desse cenário geral apto a comparar com outras pesquisas do gênero, assim como para servir de teste de hipóteses teóricas sobre o tema.

Toda essa coleta de informações foi possível em razão da existência dessa relação da PGF com o instrumento jurídico da ação de improbidade. Por isso, é importante explicar o contexto tanto institucional, fazendo um breve relato histórico, quanto da própria criação da equipe.

3.1 A atuação da Procuradoria-Geral Federal/Advocacia-Geral da União nas ações de improbidade administrativa

A ação de improbidade administrativa, como já mencionada, é uma ferramenta jurídico-processual que visa a concretizar o comando do art. 37, § 4º¹⁹, da Constituição Federal (BRASIL, 1988a), aplicando sanções de caráter civil, político e administrativo àqueles que cometem referidos atos.

Essa ação judicial, com observância de todos os princípios constitucionais de garantias processuais aos investigados, como ampla defesa e contraditório, tem por objetivos imediatos recuperar o eventual enriquecimento ilícito do agente, ressarcir o erário de eventuais prejuízos que tenha sofrido, aplicar multa civil, afastar o agente público do acesso à administração (perda do cargo, por exemplo) e impedir seu retorno no caso da suspensão de direitos políticos ou suspensão de possibilidade de contratação com o poder público (BRASIL, 1992).

Essas sanções estão definidas na Lei n. 8.429/1992 (BRASIL, 1992), em seu art. 12, sendo certo que a ação pode ser proposta tanto pelo Ministério Público quanto pela entidade que tenha suportado o ato de improbidade, conforme previsão do art. 17 da mencionada lei.

Dito isso, é importante destacar que a PGF, órgão vinculado à AGU, detém a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações federais, conforme dispõe o art. 10²⁰ da Lei n. 10.480, de 2 de julho de 2002 (BRASIL, 2002), e, como tal, cabe a esse órgão, nos termos do *caput* do art. 17²¹ da Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992), apresentar as ações de improbidade, caso existam elementos para a defesa do interesse dessas entidades nessa matéria específica.

¹⁹ “Art. 37. [...] § 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.” (BRASIL, 1988a, não paginado).

²⁰ “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.” (BRASIL, 2002, não paginado).

²¹ “Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar [Redação anterior à alteração da Lei n. 14.230, de 2021].” (BRASIL, 1992, não paginado). Cita-se essa redação anterior, pois o período aqui estudado (maio de 2016 a outubro de 2021) é anterior à Lei n. 14.230/2021 (BRASIL, 2021b). E apesar de essa lei ter alterado a redação do art. 17, estabelecendo apenas o Ministério Público como proponente, o Supremo Tribunal Federal (STF), em recente decisão, na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.042, julgou inconstitucional tal alteração (STF, ADI 7.042 MC, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 17/02/2022, DJe 21/02/2022, p. 13).

Para que os órgãos de atuação judicial possam propor a ação de improbidade em juízo, é necessário, portanto, que tais atos sejam cometidos pelos agentes públicos, estes que são alvos das regras proibitivas de não fazer, aquilo que a Lei n. 8.429/1992 (BRASIL, 1992) capitulou como atos de improbidades.

A legislação da (im)probidade administrativa funciona, então, como uma espécie de código geral de conduta dos agentes públicos brasileiros na denominação utilizada por Osório (2011, p. 157). É também identificada como “resposta não penal ao problema da corrupção” (NEISSER, 2019, p. 35) e criticada como sendo mais uma “excentricidade” nacional (ALEXIM; PÁDUA, 2021), servindo como mais uma ferramenta de punição de duvidosa eficiência e deletéria ao bom exercício das funções públicas. Isso acaba inibindo uma gestão mais dinâmica da coisa pública, haja vista o risco de o gestor ser acionado por improbidade administrativa (BINENBOJM; CYRINO, 2018, p. 207).

Isso revela um traço característico da temática da corrupção, que tem diálogo estreito com o conceito de improbidade, cuja definição, para longe de ser uma questão semântica simples, apresenta grande dificuldade de conceituação em razão das amplas possibilidades de significações práticas do termo (MIRANDA, 2018, p. 238), como visto no capítulo anterior.

Historicamente, a Advocacia Pública, como representante das fazendas públicas em juízo, não apresentava atuação relevante na repressão via ação judicial dos atos de improbidade administrativa cometidas contra si. Ou seja, não se via na prática atuação da Advocacia Pública Federal ajuizando efetivamente ações de improbidade quando as entidades que esse órgão representa (União, autarquias e fundações federais) eram alvos dos atos de improbidade, como bem identificado por Almeida (2020, p. 129):

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 [ações civis públicas por improbidade administrativa]. 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.

É importante destacar que os dados existentes sobre ajuizamento de ações de improbidade relatam que, a despeito de a legislação ser de 1992, as ações começaram a ingressar no Judiciário mais notadamente na década de 2000 (BARBÃO; OLIVEIRA, 2017, p. 27).

De fato, foi em meados do ano 2000 que a Advocacia Pública Federal, por intermédio da AGU, colocou no radar a necessidade de atuação mais firme na matéria. Algumas iniciativas normativas de organização interna implementaram essa virada, como a Portaria n. 87, de 17 de fevereiro de 2003, da AGU, que, em seu art. 1º, § 1º, III, previu que: “É igualmente considerada relevante a ação judicial: [...] ações civis públicas e de improbidade administrativa” (BRASIL, 2003, p. 4). Referido normativo também já destacava, em seu art. 3º, uma rotina diferenciada de procedimentos para o acompanhamento dessas ações, prevendo que

O acompanhamento das ações relevantes pelas unidades jurídicas da Procuradoria-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal consistirá, no mínimo, na verificação semanal do andamento do processo com a adoção das medidas que se fizerem necessárias à rápida solução da lide. (BRASIL, 2003, p. 4).

Foi também criado o Grupo Permanente de Atuação Proativa da AGU no âmbito da Procuradoria-Geral da União (PGU) pela Portaria n. 15, de 25 de setembro de 2008 (BRASIL, 2008), que levou, inclusive, a AGU a ganhar o Prêmio Innovare de 2011 (BRÍGIDO, 2011), prêmio este que é destinado a “[...] identificar, divulgar e difundir práticas que contribuam para o aprimoramento da Justiça no Brasil” (INSTITUTO INNOVARE, [2022], não paginado).

A PGF igualmente procedeu a uma atualização normativa com a edição da Portaria n. 14, de 12 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2010, p. 13), indicando a ação de improbidade como prioritária na atuação da Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos (CGCOB), e também criou, pela Portaria n. 998, de 28 de novembro de 2014 (BRASIL, 2014, p. 3), obrigações para as unidades de consultoria das entidades federais autárquicas e fundacionais no sentido de submeter ao setor responsável pela análise dos ajuizamentos os documentos para instruir eventual ação de improbidade quando existem certos elementos, como “[...] 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”.

Souza (2019, p. 116-119) já destacava esse aperfeiçoamento da atuação da AGU, em especial nas ações de improbidade administrativa e em geral na matéria de defesa da probidade. E foi nesse ambiente, então, que, no ano de 2015, a PGF vislumbrou a necessidade de dar um passo maior com a criação da equipe especializada na matéria que se explana a seguir.

3.2 Criação e funcionamento da Equipe de Trabalho Remoto de Ações de Improbidade Administrativa

A coleta dos dados que ora se apresenta foi possível de ser realizada em virtude da criação da ETR-Probidade no âmbito da PGF, pela Portaria n. 156, de 8 de março de 2016 (BRASIL, 2016c). Destaque-se que Almeida (2020, p. 107) discorreu, de maneira minudente, sobre a criação da ETR-Probidade, cujo projeto de criação foi embasado em um diagnóstico interno (BRASIL, 2016b), identificando os motivos para sua criação e a indicação dos seus propósitos iniciais.

É possível identificar que o projeto da ETR-Probidade suscitava as seguintes perguntas: A Procuradoria-Geral Federal entrava com poucas ações de improbidade porque não tinha de fato procedimentos aptos a eventualmente se transformarem em ações ou por não ter priorizado o ajuizamento dessas ações nos seus processos de trabalho? Essas ações mereciam tratamento prioritário? O diagnóstico, então, justifica a escolha das ações de improbidade em particular argumentando que:

[...] a opção institucional de maior ênfase nas atividades de combate à corrupção, escolha reveladora da intenção da PGF em confiar maior protagonismo a seus membros na defesa dos interesses de suas entidades representadas, principalmente, no que concerne à recuperação de valores ao erário e ao esforço voltado à punição de condutas ímprobas, estimulando o uso dos mecanismos jurídicos dispostos no ordenamento pátrio. (BRASIL, 2016b, não paginado).

O fato de revelar essa escolha pelo motivo institucional apontado indica que essa atuação deve ser realizada por meio de técnicas mais eficazes que possibilitem “[...] materialmente uma roupagem estratégica, com priorização da Ação de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), na medida em que esta reúne em um só meio processual as possibilidades de condenações em penas restritivas de direito e ao ressarcimento ao erário” (BRASIL, 2016b, não paginado), e que isso se daria com a atribuição de exclusividade de ajuizamento dessas ações a uma equipe desterritorializada e em trabalho remoto.

Essa nova organização permitiria, portanto, ganho de escala nas análises, além de proporcionar melhor gerenciamento dos dados, conforme explica o referido documento:

Consequentemente, haverá um duplo ganho com essa otimização de rotinas; os integrantes da ETR-Probidade estarão integralmente focados na análise, instrução e solução dos casos recebidos e os integrantes dos NAPs [Núcleos de Atuação Prioritária] nas unidades da PGF poderão desenvolver suas atividades no contencioso dessas ações de forma mais eficaz. Solução que também impactará:

- Na redução do tempo de instauração e análise dos PIPs [procedimentos de instrução prévia] para 60 dias, que hoje gira em torno de 6 meses, permitindo um maior cuidado com o lapso prescricional;
- Em gerenciamento de dados e estratégias mais centralizados e uniformes, o que possibilitará um diagnóstico mais específico no que diz respeito ao fenômeno corrupção dentro das entidades representadas pela PGF;
- Em ganho na quantidade, próximo ao dobro de 2014, e na qualidade das análises e, consequentemente, de ajuizamentos. (BRASIL, 2016b, não paginado).

A impressão inicial da PGF era, então, a de que o baixo número de ajuizamentos de ações de improbidade pela instituição decorria principalmente de dois aspectos, quais sejam: a alocação do quadro jurídico na defesa contenciosa de resposta das demandas apresentadas nos tribunais do País e a falta de prioridade organizacional para empreender a análise de procedimentos que poderiam ensejar o ajuizamento da ação de improbidade (BRASIL, 2016b).

Dessa maneira, os então gestores da PGF entenderam que a criação de uma equipe exclusiva de procuradores para realizar essa análise seria um modo de incrementar o ajuizamento de ações de improbidade, que seria uma prioridade da instituição nessa agenda de enfrentamento de atos de improbidade administrativa contra as entidades que a PGF representa judicialmente (BRASIL, 2016b).

Foi editada, então, a Portaria PGF 156/2016 (BRASIL, 2016c) como decisão administrativa, materializando a política pública em questão, que implementou a estrutura normativa e permitiu a operacionalização da ETR-Probidade, sua organização e fluxo de trabalho, complementada com a publicação a Ordem de Serviço n. 3, de 6 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2017a), da Coordenação-Geral de Cobrança da Procuradoria-Geral Federal (CGCOB/PGF), que detalhou de forma interna como se daria a distribuição e a realização do trabalho entre os integrantes da referida equipe.

Essa equipe foi composta por sete procuradores federais selecionados, por meio do Edital PGF n. 3, de 8 de março de 2016 (BRASIL, 2016a), entre os membros da PGF, conforme previsão do art. 8º da Portaria PGF 156/2016 (BRASIL, 2016c). Restou incluída a coordenação da ETR-Probidade entre um desses selecionados, sendo exercida pelo presente pesquisador desde janeiro de 2017, por via da Portaria n. 39, de 16 de janeiro de 2017 (BRASIL, 2017b). O corpo jurídico atua de modo remoto, com atribuição nacional em todas as cinco regiões da Justiça Federal, fazendo a análise dos procedimentos administrativos recebidos decidindo basicamente pelo cabimento ou não da ação de improbidade.

A ETR-Probidade tem atribuição nacional e exclusiva para analisar o que se chama de procedimento de instrução prévia (PIP), que é um procedimento administrativo

interno regulado pela OS 3/2016 da CGCOB/PGF e que visa ao “[...] esclarecimento dos fatos, requisitar subsídios e realizar diligências complementares diretamente, com a elaboração de seus atos de comunicação oficial” (BRASIL, 2017a, não paginado).

Ao coordenador da ETR-Probidade compete fazer a triagem e a distribuição dos expedientes enviados para instauração do referido PIP, conforme o art. 3º c/c art. 5º da OS 3/2016 (BRASIL, 2017a). Com efeito, as entidades, ao final de procedimentos administrativos disciplinares, de fases internas de tomadas de contas especiais e/ou de outros meios, encaminham à PGF as referidas informações sugerindo a análise do cabimento da ação de improbidade. A partir daí, de maneira alternada e semanalmente, realiza-se a distribuição dos procedimentos entre os integrantes da equipe, que tem o prazo estipulado na OS 3/2016 (BRASIL, 2017a) para instrução e ajuizamento e/ou arquivamento do expediente.

Ao longo do seu funcionamento, a ETR-Probidade contou com uma pequena especialização, destacando um único procurador para trabalhar exclusivamente com a Polícia Federal nos casos de crimes contra a previdência social na perspectiva de ajuizar as ações de improbidade daqueles atos de maneira concomitante às deflagrações das operações. Para tanto, foi elaborado um normativo interno, a Ordem de Serviço n. 1, de 22 de maio de 2018 (BRASIL, 2018), e depois alterada a Portaria PGF 156/2016, por meio da Portaria n. 399, de 29 de abril de 2019 (BRASIL, 2019a, p. 1-2), que destacou explicitamente essa atribuição nos termos do art. 6º, inciso XIII:

[...] 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 casos estipulados pela Coordenação da ETR-Probidade. (BRASIL, 2019a, p. 1).

Essa atuação com proximidade entre Polícia Federal e PGF ocasionou a celebração, em 7 de junho de 2019, de um acordo de cooperação técnica, por intermédio do Processo n. 082000.023289/2018-28) (BRASIL, 2019c, p. 1-6), entre essas instituições com prazo de 5 anos, possibilitando assim a troca de informações, a fim de robustecer a atuação no âmbito da improbidade, bem como de melhorar a recuperação de ativos.

Ultrapassada a fase de instrução dos procedimentos e uma vez realizado o ajuizamento das respectivas ações, os dados destas foram compilados e inseridos em tabela para acompanhamento do seu desenrolar processual. As ações, uma vez ajuizadas, são acompanhadas processualmente pelas estruturas locais da PGF nos estados respectivos que fazem as audiências e demais atos processuais nas respectivas localidades.

No período compreendido entre maio de 2016 e outubro de 2021 foram ajuizadas 1.031 ações de improbidade na Justiça Federal em todo o País nas varas distribuídas pelas cinco regiões judiciárias. Essa divisão foi estabelecida pela Justiça Federal para definição de competências em cada estado da Federação nos termos do art. 27, § 6º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) (BRASIL, 1988b), que foi efetivado pela Resolução n. 1, de 6 de outubro de 1988 (BRASIL, 1989, p. 3-4), do Tribunal Federal de Recursos, dividindo a competência de cada Tribunal Regional Federal (TRF)²².

A amostra das ações de improbidade, então, compõe uma parte do universo das ações dessa natureza no País com um recorte segmentado de serem ações em que o autor necessariamente é uma entidade federal autárquica ou fundacional (ou seja, faz parte da administração indireta tem natureza jurídica própria, não se confundido com os ministérios da União, mas sendo a eles ligados), por serem tais entidades aquelas que a PGF representa judicialmente.

Esse conjunto de ações foi proposto ao Judiciário em função da organização administrativa interna acima destacada em que houve a tomada de decisão administrativa de priorizar esse tipo de demanda como parte de um esforço institucional de reforçar a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa com a expectativa tanto de coibir e punir os atos identificados como de promover um ambiente de integridade mais ativo a partir da comunicação interna e externa sobre essa atuação.

3.3 Os dados apurados e as primeiras análises

O enfoque da análise empírica da presente pesquisa é, portanto, o conjunto de ações de improbidade ajuizadas no período de 2016 a 2021 segmentado no âmbito da Justiça Federal, sendo que sobre o universo das ações de improbidade são necessários alguns apontamentos. A presente amostra representa 7% das ações de improbidade ajuizadas na

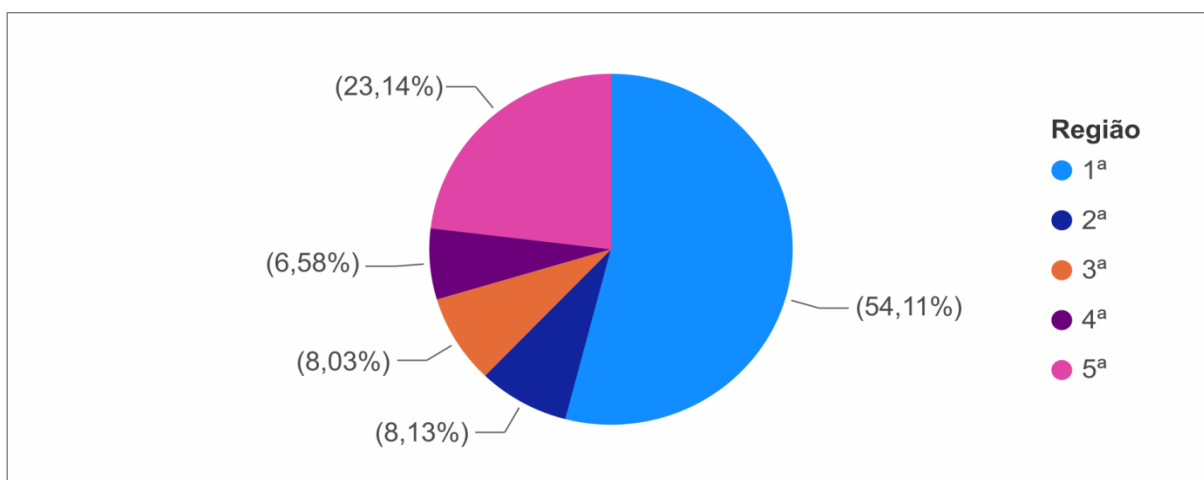
²² “a) Tribunal Regional Federal da Primeira Região, com sede em Brasília e jurisdição sobre o Distrito Federal e os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins; b) Tribunal Regional Federal da Segunda Região, com sede na cidade do Rio de Janeiro e jurisdição sobre os estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo; c) Tribunal Regional Federal da Terceira Região, com sede na cidade de São Paulo e jurisdição sobre os estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul; d) Tribunal Regional Federal da Quarta Região, com sede na cidade de Porto Alegre e jurisdição sobre os estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina; e) Tribunal Regional Federal da Quinta Região, com sede na cidade de Recife e jurisdição sobre os estados de Pernambuco, Alagoas, Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe.” (BRASIL, 1989, p. 3). Recentemente, por meio da Lei n. 14.226, de 20 de outubro de 2021, foi “[...] criado o Tribunal Regional Federal da 6ª Região, com sede em Belo Horizonte e jurisdição no Estado de Minas Gerais” (BRASIL, 2021a, p. 2).

Justiça Federal no período de 2016 a 2020, e, portanto, considerando sua localização específica, possui representatividade razoável do universo de ações ajuizadas nesse intervalo de tempo.

Dessa maneira, foi possível fazer algumas comparações com pesquisas que a despeito de utilizarem metodologias diferentes coletaram informações comparáveis. Para tanto, foram utilizadas duas pesquisas, ambas com dados de 2015 (BARBÃO; OLIVEIRA, 2017; GOMES JÚNIOR *et al.*, 2015), que levantaram dados do CNJ sobre uma série de aspectos das ações de improbidade. Em complemento foram levantados alguns dados do próprio sítio eletrônico do CNJ acerca das ações de improbidade cadastradas nos anos de 2016-2020 (CNJ, 2021a).

A distribuição das ações ajuizadas pela ETR-Probidade no período 2016-2021 foi realizada espacialmente com a seguinte localização, considerando as divisões regionais da Justiça Federal: 559 ações na 1ª Região, 239 ações na 5ª Região, 84 na 2ª Região, 83 na 3ª Região e 68 na 4ª Região, conforme a representação do Gráfico 1, a seguir:

Gráfico 1 – Ajuizamentos consolidados por região no período 2016-2021



Fonte: Elaborado pelo autor (2021), a partir do Power BI.

Como se percebe, 77,25% das ações foram distribuídas na 1ª e 5ª regiões da Justiça Federal, que concentram os nove estados do Nordeste brasileiro, o Norte, parte do Centro-Oeste e o estado de Minas Gerais. Como explicitado no Gráfico 1, essa distribuição muito concentrada nessas regiões, e considerando o perfil das ações, notadamente as de repasses de recursos federais, dialoga com a verificação de índices de desenvolvimento humano municipais e regionais mais precários (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO

ESTADO DO RIO DE JANEIRO [FIRJAN], 2018), principalmente nos pequenos municípios afastados dos centros mais desenvolvidos.

De fato, analisando os dados relativos ao local no qual essas ações foram propostas, é possível destacar a lista das dez varas judiciais em que mais foram ajuizadas ações de improbidade, como se vê na Tabela 1, a seguir:

Tabela 1 – Local e quantidade de ajuizamentos consolidados no período 2016-2021

Local do ajuizamento	Quantidade de processos
3ª Vara de Manaus/AM	21
1ª Vara de Manaus/AM	18
13ª Vara de São Luís/MA	14
1ª Vara de João Pessoa/PB	12
18ª Vara do Rio de Janeiro/RJ	10
1ª Vara de Belém/PA	10
2ª Vara de Boa Vista/RR	10
3ª Vara de São Luís/MA	10
6ª Vara de São Luís/MA	10
Vara de Castanhal/PA	10

Fonte: Elaborada pelo autor (2021).

Os estados da 1ª Região da Justiça Federal apresentam clara vantagem na contagem, sendo que esse elevado número de ajuizamentos nas varas da capital do Amazonas é um dado que revela a concentração das atividades daquele estado em torno da cidade de Manaus, o que sugere carga excessiva de concentração que provavelmente impede tramitação mais célere dessas ações, já que a competência dessas varas abarca uma gama variada de ações de outros assuntos. De fato, apesar de terem sido ajuizadas 39 ações na 1ª e 3ª varas de Manaus, quando aplicado o filtro de julgamento entre ações procedentes e improcedentes, não houve ação julgada nesses critérios.

Com efeito, o número elevado de ações na 1ª e 3ª regiões da Justiça Federal, principalmente em ações de repasses federais do FNDE e da Fundação Nacional da Saúde (FUNASA), sugere que há mais transferências desses recursos por esses canais a essas regiões e, conseqüentemente, maior constatação de irregularidades.

O dado parece revelar mais uma face das desigualdades regionais do País com uma possível ligação entre volume de repasses, baixo desenvolvimento socioeconômico e estruturas municipais deficientes para gerir os recursos e até mesmo apresentar as devidas comprovações regulares dos usos de tais recursos.

As ações concentradas nas referidas regiões referem-se principalmente a tomadas de contas especiais de repasses federais dos programas do FNDE ou de transferências

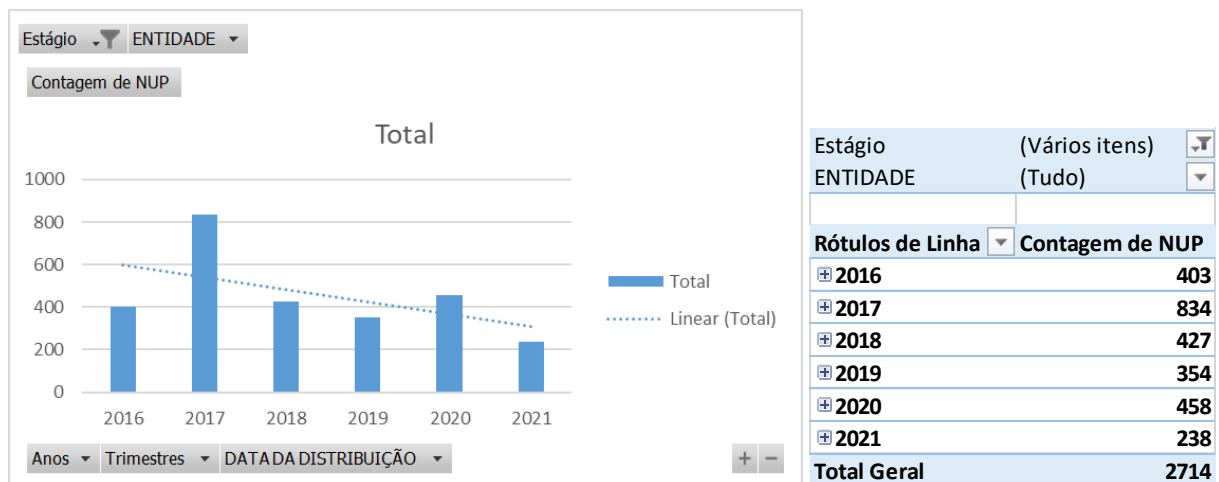
voluntárias da FUNASA. Nesse cenário, é possível inferir que, nos municípios em que foram identificadas as referidas irregularidades, a ausência de uma burocracia estatal municipal eficiente sugere a possibilidade de que essas deficiências administrativas reflitam no número elevado de ações propostas com essas características.

Na literatura da ciência política, já é possível encontrar evidência de que deficiências na burocracia estatal dos municípios influenciam na condução das políticas públicas e na própria gestão do município, como destacado por Marengo, Strohschoen e Joner (2017, p. 4), por exemplo. Ademais, no estudo de Lincoln Telhado (2016, p. 435-437), foi identificado, em análise empírica de tomadas de contas especiais dos anos de 2002-2016, que, de um total de 13.363 irregularidades registradas, 45,74% (6.112) são prestação de contas, 34,76% (4.645) referem-se à omissão de prestação de contas, e 74,03% (9.892) são das regiões Norte e Nordeste.

Os dados apurados na presente pesquisa apresentam esses fortes indícios que tendem a confirmar um padrão de irregularidade de características regionais cujas causas podem estar associadas ao modelo do federalismo nacional com ampliação das políticas públicas pelos municípios, mas ainda com forte concentração fiscal no ente central, a despeito do acréscimo das receitas próprias (MARENCO; CATE, 2021, p. 1-2).

Continuando na descrição e análise, é necessário indicar que para se chegar a esse número de ajuizamentos foram instaurados 2.714 procedimentos de instrução prévia no período de junho de 2016 a outubro de 2021, conforme a representação do Gráfico 2, a seguir:

Gráfico 2 – Filtragem das ações ajuizadas no período 2016-2021



Fonte: Elaborado pelo autor (2021), a partir do Power BI.

Esse procedimento é o previsto na OS 3/2016 (BRASIL, 2017a), e tem natureza inquisitorial como procedimento de coleta de informações para análise de viabilidade de ajuizamento ou o arquivamento (ALMEIDA, 2020, p. 113).

De todos os procedimentos instaurados, cerca de 75% (1.985) referem-se a duas autarquias, quais sejam: INSS e FNDE. Em regra, nas ações do INSS, os procedimentos são gerados a partir do envio de processos administrativos disciplinares do INSS que identificaram concessões irregulares de benefícios aliados a alguma conduta ilegal dos agentes públicos responsáveis pela concessão das aposentadorias, sejam só ou em conluio com terceiros. Nesses casos são identificadas, por exemplo, ações como manipulação de dados cadastrais oficiais, fraude documental para comprovação de vínculo de emprego e, consequentemente, tempo de carência para aposentadoria, que são realizadas pelo servidor da autarquia e muitas vezes em conjunto com particulares que aliciam pessoas ou documentos para as referidas fraudes em troca de pagamentos ilegais.

No caso do FNDE, os procedimentos que originam as ações são oriundos de tomadas de contas especiais em que foram identificadas irregularidades graves no uso de recursos destinados a uma série de programas de educação, tais como: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com 216 registros; o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE), com 187 registros; a Transferência Direta – Projovem Urbano e Projovem Campo, com 65 registros; entre outros.

Importante é ressaltar a relevância social dos referidos programas, destacando os dois de maior recorrência nas ações da amostra em análise, a saber: o PNAE e o PNATE. O PNAE é “[...] uma estratégia de combate à desnutrição e à obesidade infantil e de promoção da saúde, que visa atender às necessidades nutricionais dos alunos da educação básica durante sua permanência em sala de aula” (FNDE, 2020, p. 26), cujos impactos de médio e longo prazo são significantes, uma vez que “[...] contribui para a melhora nos indicadores como os de evasão e rendimento escolar, repetência e na formação de bons hábitos alimentares” e “[...] combate à desnutrição e à obesidade mediante aumento do consumo de alimentos mais saudáveis, melhora a relação do crescimento e desenvolvimento e o estado nutricional dos estudantes” (FNDE, 2020, p. 26).

O PNAE atende a todos os estados, num total de 5.570 municípios e 150 mil escolas, tendo sido repassado apenas no ano de 2019 cerca de 3,98 bilhões de reais para mais de 40 milhões de estudantes no País (FNDE, 2020, p. 26-27).

Já o PNATE tem o objetivo de garantir o acesso e a permanência dos alunos nas escolas, com orçamento em 2019 de 720 milhões de reais, atingindo 5.224 escolas e 4,5 milhões de alunos (FNDE, 2020, p. 32).

Com relação ao INSS, foram também instaurados 123 procedimentos oriundos da chamada “Força Tarefa Previdenciária”, que é formada pela integração da Secretaria de Previdência, do Departamento da Polícia Federal e do Ministério Público Federal, e tem a função de “[...] combater, de maneira sistemática, a evasão fiscal e os crimes contra a Previdência Social, mediante ações estratégicas e utilização de procedimentos técnicos de inteligência” (BRASIL, 2020, não paginado). Esses procedimentos, quando encaminhados, são geralmente acompanhados de inquéritos da Polícia Federal.

Essa concentração de procedimentos nas duas autarquias (FNDE e INSS) acabou refletindo na distribuição dos processos que foram ajuizados no período de 2016 a 2021, sendo certo que, das 1.031 ações de improbidade ajuizadas, 821 são das duas entidades mencionadas, sendo 287 do INSS, com o valor da causa de R\$ 966.419.993,16, e 535 do FNDE, com o valor da causa de R\$ 1.163.644.970,14. A soma do valor das causas dessas duas entidades chega a R\$ 2.130.064.693,30, que representa 72% do valor total ajuizado no período. Importante é mencionar que esse somatório compõe o dano apurado pela entidade com os acréscimos das eventuais multas previstas como sanção na Lei de Improbidade Administrativa.

As outras ações (211) são de 52 autarquias e fundações, sendo 65 da FUNASA (número significativo), 17 do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA), 12 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), 8 da Agência de Vigilância Sanitária (ANVISA), 5 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) e 5 do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS).

Essas ações contêm irregularidades em repasses de convênios e bolsas, ilícitos cometidos por servidores, como, por exemplo, recebimento de vantagem indevida para liberação de licenças, entre outras irregularidades e situações identificadas pelas entidades e encaminhadas para a ETR-Probidade.

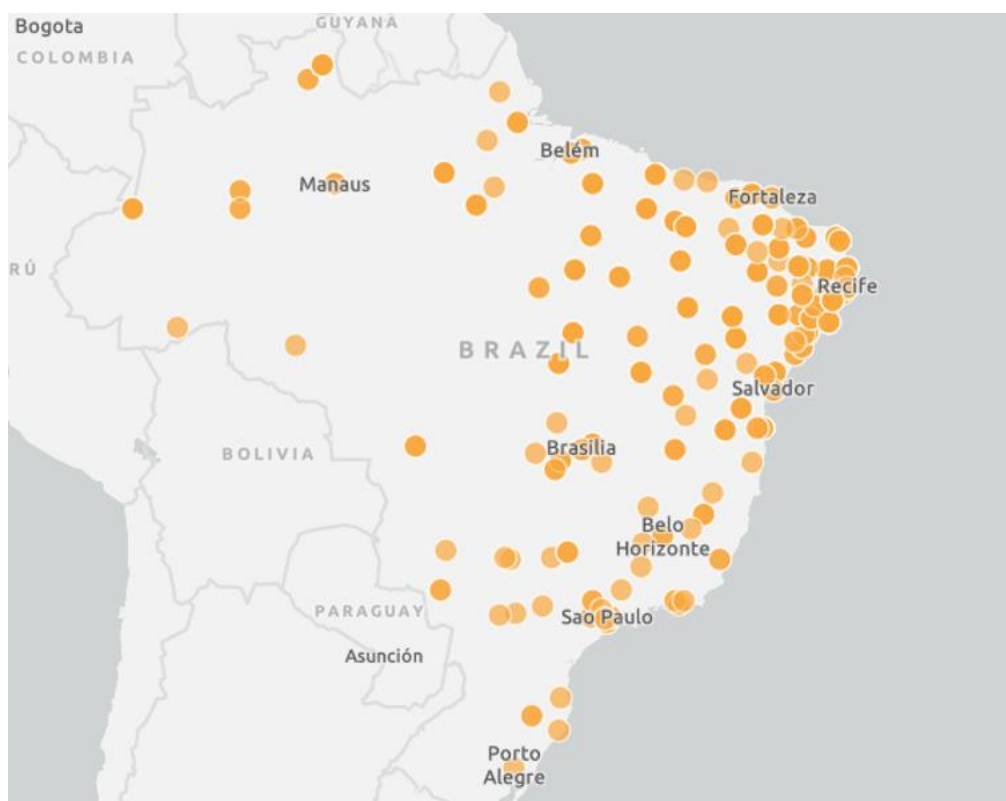
Consideradas como um todo, as instituições de ensino superior (IES) alcançaram o ajuizamento de 73 ações no período, no valor de causa total de R\$ 351.995.184,88, sendo as demais 26 ações de autarquias diversas como Instituto Nacional de Metrologia (INMETRO) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), por exemplo. É possível argumentar que nessas autarquias e fundações com menos sistematicidade de envio

de procedimentos apurados na matéria haja um melhor ambiente de integridade²³ ou que os controles internos não conseguem detectar e punir irregularidades que poderiam ser enquadradas como improbidade administrativa.

Dessa maneira, partindo desse recorte de 77,25% das ações ajuizadas nessas duas grandes autarquias, INSS e FNDE, sendo a primeira responsável pela concessão e manutenção dos benefícios previdenciários do regime geral de previdência do País, e a segunda pelas transferências de bilhões de reais em recursos e assistência técnica a estados e municípios para garantir educação de qualidade (BRASIL, 2021d; FARENZENA, 2021), já é possível notar diferenças na distribuição geográfica entre ambas.

De fato, ao aplicar o filtro somente com ações do FNDE e indicações do local de ajuizamento (Figura 4), percebe-se uma concentração de processos mais na porção centro-norte do País, o que se traduz também na distribuição entre as regiões da Justiça Federal, com cerca de 90% dessas ações ajuizadas nos municípios da 1ª e 5ª regiões, e pouquíssimos na 4ª Região (1,3%) que compreende os três estados do sul do País.

Figura 4 – Distribuição das ações ajuizadas do FNDE no período 2016-2021



Fonte: Elaborada pelo autor (2021), a partir do Power BI.

²³ Os dados do índice de integridade do TCU indicam esse ambiente de melhor integridade nas instituições de ensino (BRASIL, [2018b]).

A pesquisa ora realizada retrata questões estruturais envolvendo a aspectos de distribuição de recursos e de distribuição da competência para execução de políticas públicas notadamente pelos municípios. A literatura específica sugere que há forte relação entre o nível de distribuição de recursos de transferências (inclusive via emendas parlamentares) e a existência de processos de verificação de irregularidades notadamente em municípios com baixa governança para uso e comprovação desses recursos (FIRJAN, 2018; MARENCO; CATE, 2021; TELHADO, 2016).

É preciso identificar, todavia, os motivos pelo quais existem mais processos com mais irregularidades nos municípios da região da porção centro-norte do País, notadamente Nordeste e Norte, e se isso indica de fato uma diferença de governança na execução recursos ou se também reflete uma a tendenciosidade estrutural das fiscalizações em geral.

Já quando o filtro aplicado é o do INSS como autor, uma mudança significativa na distribuição espacial é informada com uma distribuição mais na porção centro-sul do País, notadamente São Paulo e Rio de Janeiro, mas ainda com alguma incidência nas grandes capitais e regiões metropolitanas do Norte e Nordeste (Figura 5).

Figura 5 – Distribuição das ações ajuizadas do INSS no período 2016-2021



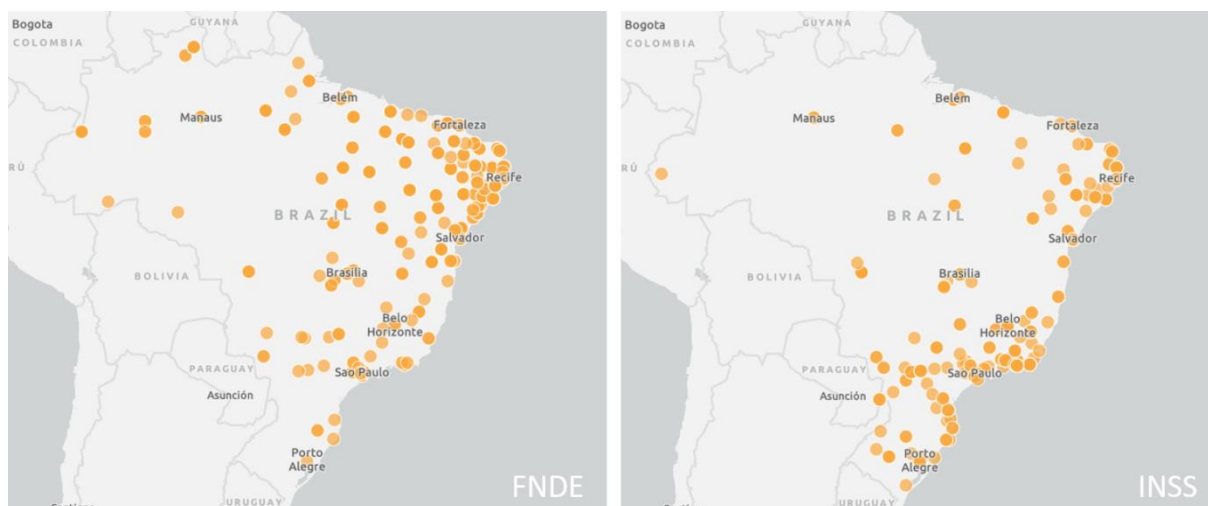
Fonte: Elaborada pelo autor (2021), a partir do Power BI.

Isso pode ser explicado em parte pela alocação de um membro da ETR-Probidade para atuação nas operações policiais no estado de São Paulo (BRASIL, 2018), bem como do fato de tais regiões apresentarem um maior índice de formalização do trabalho conforme dados de emprego da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (CABRAL, 2022) o que sugere mais pessoas seguradas da previdência social, ou seja, são regiões mais industrializadas e com prestação de serviço mais formal que tende a gerar mais situações de requerimentos de benefícios previdenciários com comprovação de tempo de serviço e, conseqüentemente, mais situações de fraude.

Ainda assim, a 1ª Região aparece com 35,42% das ações (bem menor que os mais de 60%, quando o FNDE é autor da ação), seguida da 2ª Região (Rio de Janeiro e Espírito Santo), com 17,71%; da 3ª Região (São Paulo e Mato Grosso do Sul), com 15,97%; da 5ª Região, com 15,63%; e da 4ª Região, com 15,28%.

Os mapas da distribuição das ações ajuizadas do FNDE e do INSS, quando colocados lado a lado (Figura 6), ilustram bem essa distinção na distribuição geográfica:

Figura 6 – Distribuição das ações ajuizadas do FNDE e do INSS no período 2016-2021



Fonte: Elaborada pelo autor (2021), a partir do Power BI.

Outra constatação da diferença de distribuição geográfica das ações em razão do seu objeto ou autor é destacada com as ações da FUNASA. Na amostra em estudo, essa fundação federal contém o terceiro maior número de ações ajuizadas (65), e a distribuição está configurada na Figura 7, a seguir:

Figura 7 – Distribuição das ações ajuizadas da FUNASA no período 2016-2021

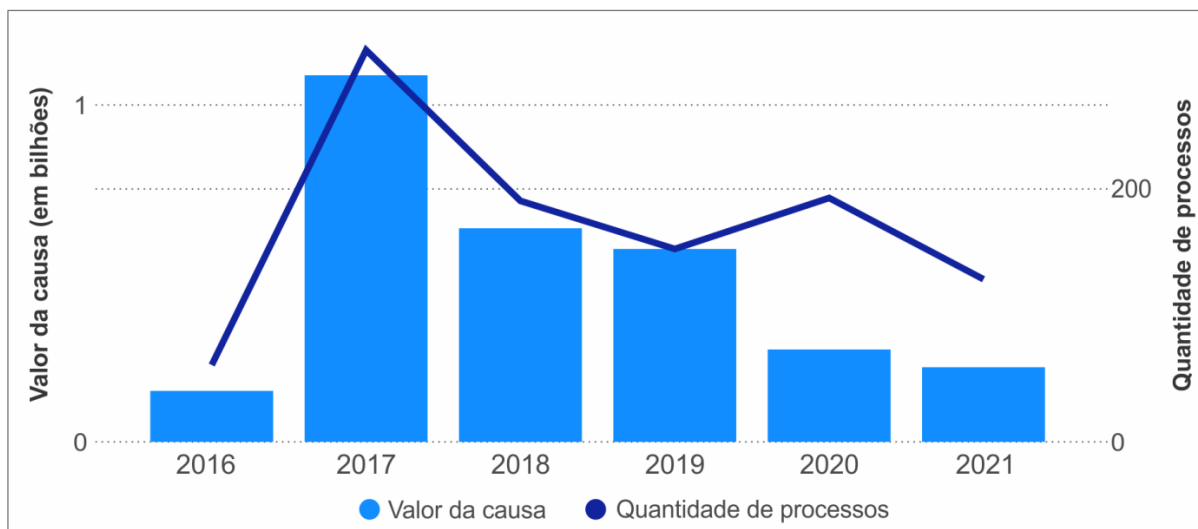


Fonte: Elaborada pelo autor (2021), a partir do Power BI.

Há claramente concentração nas regiões Norte e Nordeste, o que sugere maior presença de atuação da referida fundação nessas regiões menos favorecidas com cobertura de esgotamento sanitário, uma vez que compete à FUNASA fomentar ações de saneamento prioritariamente em municípios com população inferior a 50 mil habitantes, em áreas rurais e comunidades tradicionais (FUNASA, 2020).

Continuando a análise, no que concerne aos anos dos ajuizamentos e ao valor postulado nessas ações, o Gráfico 3, a seguir, ilustra a progressão no tempo em relação à quantidade e valores das ações ajuizadas:

Gráfico 3 – Valor e quantidade de ajuizamentos consolidados no período 2016-2021



Fonte: Elaborado pelo autor (2021), a partir do Power BI.

A imagem gráfica sugere um desvio de tendência no ano de 2017, seja em relação ao número de ações ou aos valores das ações que merecem explicação. De fato, 2017 foi o segundo ano do projeto, mas foi o primeiro ano em que a ETR-Probidade teve seu quadro jurídico completo desde o início, já que os trabalhos começaram maio de 2016, com a integração à equipe dos membros selecionados pelo edital lançado em 2016 (BRASIL, 2016a).

Dessa maneira, havia em 2017 grande acúmulo de processos que foram enviados logo após a criação da ETR-Probidade, além do que, ao final daquele ano, todas as ações de prefeitos cujos mandatos haviam encerrado em 2012 alcançariam a prescrição conforme o disposto no art. 23 da Lei n. 8.429/1992 (BRASIL, 1992), que previa a prescrição após 5 anos do término do mandato.

Esses ingredientes somados levaram a um ajuizamento recorde de 309 ações de improbidade naquele ano, postulando mais de 1 bilhão de reais em valor da causa, especialmente ações do FNDE.

Com relação ao tipo de procedimento encaminhado que subsidiou a realização das ações, 571 dessas referiam-se a convênios (incluindo programas de repasses, como PNATE e PNAE do FNDE), cujos 564 foram encaminhadas via processo de tomada de contas especial, sendo 484 do FNDE e 57 da FUNASA.

Já 397 ações foram originadas por processo administrativo disciplinar (PAD), que é quando se identifica falta disciplinar por parte de servidor público sujeito à Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (BRASIL, 1990). Desses ajuizamentos, 269 são do INSS, e 17 do

IBAMA. Essas classificações por tipo de procedimento são importantes por revelar um padrão distinto no desenrolar das ações especificamente em relação aos seus resultados de julgamento, sendo certo que as ações que tiveram como origens PADs foram aquelas em que mais se observou a procedência da ação, ao contrário das originadas das fases internas de tomadas de contas especiais.

As informações apuradas retratam também algumas características do percurso dessas ações. Das 1.031 ações em questão, foi possível identificar decisão de bloqueio patrimonial de maneira liminar dos acusados em 366 casos. Nesses casos, com os argumentos iniciais apresentados e com base na apreciação do conjunto de provas juntados ao processo, o juízo ao qual foi distribuída a ação verificou que havia motivo jurídico suficiente para permitir essa decisão inicial de bloqueio com vistas a assegurar a possível execução da ação ao final, como maneira de garantir o resultado da ação e de evitar a dispersão patrimonial dos acusados.

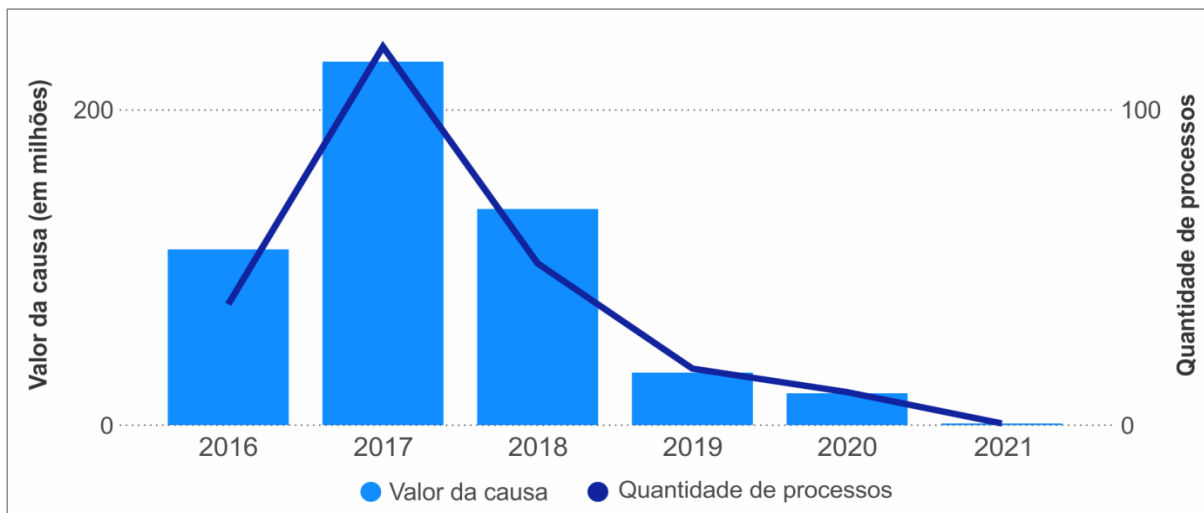
São emitidas ordens de bloqueios a uma série de sistemas disponíveis ao Poder Judiciário, como o de Restrições Judiciais de Veículos Automotores (RENAJUD), que “[...] interliga o Judiciário e o Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, possibilitando a efetivação de ordens judiciais de restrição de veículos cadastrados no Registro Nacional de Veículos Automotores – RENAVAM, em tempo real” (CNJ, [2011], p. 3), e o Sistema de Busca de Ativos do Poder Judiciário (SISBAJUD), que “[...] interliga a Justiça ao Banco Central e às instituições financeiras, para agilizar a solicitação de informações e o envio de ordens judiciais ao Sistema Financeiro Nacional, via internet” (CNJ, [2020], não paginado), além da própria pesquisa patrimonial prévia que a PGF institucionalizou por meio da criação de um núcleo de pesquisas de bens.

Esse indicador revela uma taxa relativamente considerável de eficiência (cerca de 35% das ações ajuizadas tiveram a concessão de liminar permitindo o bloqueio de patrimônio dos réus), em que essas decisões são deferidas logo no início do processo e podem influenciar no desfecho do processo, do ponto de vista tanto do seu mérito quanto da melhor probabilidade de recuperação dos recursos identificados pela administração como passíveis de recuperação.

E qual é a fotografia do resultado dessas ações que é apresentada em relação ao seu resultado? Das 1.031 ações ajuizadas ao longo de 5 anos foram identificadas 240 sentenças de primeiro grau de jurisdição, ou seja, pelo juiz da vara na qual foi ajuizada a ação. Isso representa 23% do total, e tem a seguinte distribuição temporal: 38 sentenças nos

processos ajuizados em 2016; 120 em 2017; 52 em 2018; 18 em 2019; e 11 em 2020²⁴, conforme explicitado no Gráfico 4, a seguir:

Gráfico 4 – Valor e quantidade de ajuizamentos consolidados no período 2016-2021



Fonte: Elaborado pelo autor (2021), a partir do Power BI.

Comparando o número de sentenças com as ações ajuizadas a cada ano, tem-se que: de todos os processos ajuizados em 2016, 61% deles foram pelo menos julgados em primeira instância; em 2017, o percentual foi de 38%; em 2018, 27%; em 2019, 12%; e em 2020, 6%. Faz sentido essa redução, já que, no decorrer dos anos, pesquisas prévias demonstram que o desfecho da ação de improbidade leva um tempo considerável (4,24 anos, em média) (GOMES JÚNIOR *et al.*, 2015, p. 37), e os dados ora pesquisados tendem a confirmar esse padrão.

A considerar os dados de 2016 e 2017, por exemplo, 39% das ações estão há mais de 5 anos sem julgamento, e 62% estão há mais de 4 anos sem julgamento, respectivamente. Essas taxas significativas sugerem uma dificuldade do Poder Judiciário para enfrentar esse tipo de demanda com alguma celeridade, que pode estar ligada a deficiências estruturais de gestão desse órgão aliada a uma cultura de litigiosidade (KOERNER; INATOMI; BARREIRA, 2015, p. 342) e somadas com as complexidades dos fatos que envolvem a ação de improbidade, principalmente aquelas com grandes quantidades de réus, em que há demora na fase de citação dos mesmos e ausência de varas especializadas que tendem a melhorar a prestação jurisdicional nessa matéria (GOMES JÚNIOR *et al.*, 2015, p. 15).

²⁴ Por serem ações muito recentes, a revisão de resultado dos processos de 2021 não foi realizada.

Inferindo probabilisticamente no universo das ações ajuizadas em 2016 e 2017²⁵, em toda a Justiça Federal, é possível que existam mais de 2.778 ações de improbidade pendentes de julgamento há, no mínimo, 4 anos de seu ajuizamento, o que aumenta a taxa de congestionamento do Poder Judiciário, que é a diferença entre a entrada de processos novos e as baixas processuais realizadas.

Agora, com relação aos dados de resultado da sentença de mérito, ou seja, aquela decisão que definiu o processo analisando o conteúdo dos fatos e do direito, ressaltando os casos de extinção por questões processuais, como, por exemplo, a morte do réu antes do seu ajuizamento, destacam-se dois grandes grupos, a saber: procedentes, em que houve alguma condenação por improbidade a alguns dos réus; e improcedentes e rejeição da inicial, que são aqueles que no mérito não houve a identificação de ato de improbidade.

Nessa classificação, são 180 sentenças, sendo que, dessas, 56% (101) são procedentes, e 79 (44%) improcedentes²⁶. Esse dado, contudo, não é homogêneo quando se filtra pelo autor. Quando o INSS é autor, 88% (36) das ações são procedentes, e 12% (5) improcedentes. Em outras palavras, a razão de proporção é que a cada ação improcedente há sete procedentes.

Quando o autor é o FNDE, 42% (48) das ações foram julgadas procedentes, e 58% (67) improcedentes, ou seja, para cada ação julgada improcedente 0,71 foi julgada procedente. Quando são excluídos o FNDE e o INSS e quando sobram outras dezenas de autarquias e fundações, têm-se 17 ações julgadas procedentes, e 7 improcedentes, isso significa que para cada ação improcedente há 2,42 procedentes.

Há uma diferença significativa na taxa de sucesso das ações de improbidade que foram apresentadas pelo mesmo corpo técnico nesse período. As ações que envolvem o INSS e tratam na sua grande maioria sobre fraudes previdenciárias têm uma taxa de sucesso que beira os 90% (de cada dez ações ajuizadas, nove seriam julgadas procedentes). Já nas ações em que o FNDE é o autor, esse índice é 48% (de cada dez ações ajuizadas, cerca de cinco ações seriam julgadas procedentes). As maiores diferenças entre esses dois grupos de ações se dão basicamente na figura do réu, nos fundamentos da improbidade e no modo como as informações que servem de substrato fático e probatório foram produzidas – as do INSS via PAD ou inquérito policial e as do FNDE por meio de tomada de contas especial.

²⁵ Em 2016, foram ajuizadas 2.587 ações de improbidade, e no ano subsequente foram 2.853 (CNJ, 2021a).

²⁶ Essas ações são somadas com as de indeferimento da inicial que afastavam de plano a existência da ação de improbidade antes mesmo da instrução do processo nos termos do então art. 17, § 8º, da Lei n. 8.429/1992 (BRASIL, 1992).

É possível verificar que as investigações realizadas em âmbito de PADs são mais robustas e coletam mais informações dos fatos envolvendo a conduta do servidor faltoso aplicando de fato uma punição (advertência, suspensão ou demissão) à medida que as tomadas de contas especiais se prestam mais a uma checagem de natureza mais formal dos balanços financeiros dos repasses diante de possíveis irregularidades (TELHADO, 2016, p. 432), e isso parecer ter uma influência direta na coleta de fatos que tragam mais elementos as ações ajuizadas.

Quanto ao tempo até que a sentença de mérito tenha sido proferida, tem-se que, em média, as ações cujo resultado tenha sido improcedente e procedente (não incluídas as de indeferimento inicial) levem aproximadamente 23 (22,93) meses. As procedentes apresentam tempo maior de 22 (22,74) meses ao passo que as improcedentes levaram 19 (19,27) meses. Importante é frisar que esse é o tempo médio das ações que tiveram sentenças, e isso não pode ser aplicado como tempo médio para o desfecho das ações, eis que uma parte considerável dessas ações ainda não foi julgada.

Como medida de comparação, no último relatório “Justiça em números 2021”, do CNJ (2021b, p. 209), o tempo médio de uma ação no Judiciário brasileiro até a sentença de primeiro grau era de 1 ano e 6 meses, e até sua execução, considerando sua baixa, era de 6 anos e 1 mês.

Comparando com os dados da amostra da presente pesquisa, é possível afirmar que, no tocante à média das ações da justiça brasileira, a ação de improbidade possui tempo de resposta judicial, tanto da sentença de primeiro grau como de baixa definitiva, consideravelmente maior, uma vez que, das ações ajuizadas no ano de 2016, 61% foram pelo menos julgados em primeira instância; em 2017, foram 38%; em 2018, 27%; e em 2019, 12%, ou seja, 65% (462 de 710) das ações ajuizadas no período de 2016 a 2019 estão sem sentença há mais de 2 anos, sendo que, dessas, 200 ações (28% do período) estão há mais de 4 anos sem sentença de primeiro grau.

Esses dados tendem a comprovar o fato de que as ações dessa amostra têm tempo de resposta judicial da sentença de conhecimento bem acima da média das ações em geral do Judiciário brasileiro, e isso é um possível indicador de baixa eficiência da medida.

O cenário geral da pesquisa exploratória, portanto, descreve uma parte do desenrolar das ações de improbidade administrativa ajuizadas nesse período, bem como suas correlações e potenciais limitações.

Pode-se associar essa priorização do uso da ferramenta judicial de controle da improbidade (os dados demonstram um expressivo aumento do número de ações ajuizadas)

com a reflexão realizada no capítulo anterior, de que houve uma instrumentalização orientada de resposta ao problema da corrupção administrativa no viés de uso de ferramenta repressiva, orientação essa que possui conexão com a racionalidade neoliberal.

A seguir, discorre-se sobre a reforma da Lei de Improbidade Administrativa, discutindo como ela vai exigir, ainda mais, mudanças na perspectiva do enfrentamento do problema da improbidade, dadas as limitações já verificadas das respostas institucionais do controle repressivo apresentadas no diagnóstico acima, que dialoga com a hipótese da pesquisa sobre as limitações do controle repressivo e necessidade de reorientação para controles preventivos.

3.4 A reforma da Lei de Improbidade Administrativa e a acentuação dos limites do controle repressivo

No presente item, o mais curto do presente capítulo, aborda-se como as principais alterações da Lei n. 8.429/1992 (BRASIL, 1992), a Lei de Improbidade Administrativa, que aconteceram por intermédio da Lei n. 14.230/2021 (BRASIL, 2021b) instauram uma mudança expressiva na dinâmica do controle repressivo judicial da improbidade administrativa. A necessidade de abordar esse assunto, ainda que recente, surgiu da possibilidade de identificar e medir esse impacto da alteração já nesse ano de 2022, como mencionado no item 2.1 do capítulo anterior.

A presente análise, portanto, mais do que teorizar sobre os aspectos da dogmática jurídica acerca das alterações, pretende fazer uma análise de perspectiva diante do que se chama de “incentivo ou desestímulo ao uso do controle repressivo judicial” pelos órgãos de aplicação da Lei.

As alterações da Lei n. 8.429/1992 significaram uma importante mudança de eixo de atuação do sistema de controle repressivo judicial como destacado nos capítulos acima, no qual se retirou a possibilidade de atuação da esfera da improbidade administrativa no erro culposo do agente público. A improbidade administrativa, agora, trata efetivamente dos casos intencionais específicos, nas situações em que for possível identificar uma atuação dolosa do agente público com intuito claro de se locupletar ou de beneficiar terceiros.

O contexto da aprovação da nova legislação já foi destacado no capítulo segundo da presente dissertação, e essa alteração principal está muito bem definida no art. 1º recém alterado ao destacar que “§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em

leis especiais” (BRASIL, 2021b) e que “§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa” (BRASIL, 2021b).

No art. 11, que trata da violação de princípios, em mais um reforço da linguagem da nova legislação, é consignado que “[...] somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade” (BRASIL, 2021b, não paginado), e o parágrafo seguinte menciona que essa regra se aplica a todos os outros tipos da improbidade mencionados na lei.

É importante registrar que essas alterações da Lei de Improbidade Administrativa movimentaram o STF no ano de 2022 com o ajuizamento de duas ADIs: a 7.043, pela Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (ANAFE), e a 7.042, pela Associação Nacional dos Procuradores do Estado (ANAPE) (STF, ADI 7.042 MC, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 17/02/2022, DJe 21/02/2022, p. 1).

Além das duas ações diretas de inconstitucionalidade citadas, houve o julgamento do tema 1199, oriundo do Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) n. 843.989/PR, referente à aplicação intertemporal das novas regras inseridas na Lei de Improbidade Administrativa (STF, ARE 843.989/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 18/08/2022, DJe 12/12/2022, p. 1). Os julgamentos das ações diretas de inconstitucionalidade citadas referiam-se basicamente à legitimidade de a fazenda pública lesada pelo ato de improbidade administrativa propor a ação judicial, tendo sido considerada inconstitucional a atribuição de exclusividade apenas ao Ministério Público feita pela Lei n. 14.230/2021 na nova redação do art. 17 (BRASIL, 2021b).

Já sobre o ARE 843.989/PR, que se tornou o tema 1199, foi discutida a aplicação intertemporal das novas regras introduzidas tendo sido definido a seguinte tese no seu julgamento:

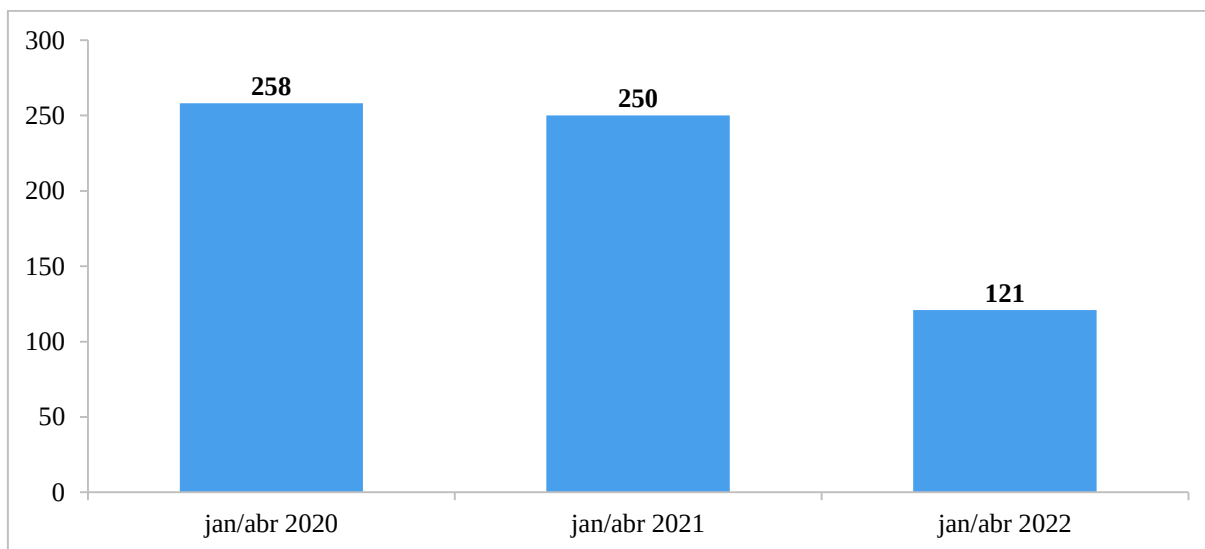
- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se – nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA – a presença do elemento subjetivo – DOLO;
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
- 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;

4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei. (STF, ARE 843.989/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 18/08/2022, DJe 12/12/2022, p. 5-6).

Percebe-se que em pouco tempo o STF teve que aplicar contornos mínimos de interpretação da novel legislação em razão da profundidade de suas alterações e da ausência de regra de transição expressa. Isso demonstra o impacto que a referida legislação teve no sistema de probidade como um todo, influenciando, inclusive, processos em andamentos.

Tem-se, portanto, um novo marco regulatório da improbidade que exigirá dos órgãos de aplicação da lei um esforço probatório imenso que certamente causa impacto no uso do controle repressivo judicial do ato de improbidade administrativa. Esses efeitos, inclusive, já são sentidos. Em matéria de 21 de maio de 2022, o jornal O Globo noticiou que a nova Lei de Improbidade Administrativa reduziu em mais da metade as ações contra agentes públicos no âmbito do Ministério Público Federal (TALENTO, 2022), apresentando a representação gráfica desse impacto (Figura 8):

Figura 8 – Número de ações de improbidade administrativas apresentadas pelo Ministério Público Federal no período 2020-2022



Fonte: Talento (2022).

No âmbito da equipe de atuação em ações de improbidade da PGF, que faz parte da presente pesquisa a redução também foi significativa. A média de ajuizamento de ações de improbidade entre 2018/2020 era de 182 ações por ano e em 2022 somente foram ajuizadas

17 ações dessa natureza, sendo 13 destas relativas às fraudes previdenciárias realizadas contra o INSS e nenhuma no que concerne a convênios e repasses do FNDE.

O novo desenho institucional da improbidade administrativa teve impacto imediato e substancial no sistema que vigorava até então. Os órgãos de controle das entidades, as comissões de tomada de contas especiais, os órgãos de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa em juízo ainda estão se adequando às novas normas e *standards* exigidos. Certamente, há um sentimento de que o caminho da repressão via controles judiciais repressivos teve sua importância mitigada e que, ou se melhora o processo de fiscalização via controles internos preventivos ou certamente não serão produzidas investigações aptas a gerarem ações de improbidade administrativa de sucesso, com condenações sólidas e possibilidade de recuperação dos recursos eventualmente desviados.

O caso da alteração do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa talvez seja o caso mais emblemático e ilustrativo do tamanho da mudança. Em sua redação anterior, o artigo que tratava dos casos de improbidade administrativa que violam os princípios da administração pública continha um comando aberto e com descrição meramente exemplificativo dos tipos da improbidade em doze incisos.

A alteração promovida pela Lei n. 14.230/2021 alterou profundamente esse eixo retirando a abertura do *caput* do artigo e fechando as condutas únicas que podem ensejar condenação nesse tipo. Ao fazer isso, ao invés de descrever melhor os tipos dos incisos promovem-se na verdade seu enxugamento, revogando os incisos primeiro, segundo, nono e décimo. Passa-se, então, de uma redação aberta da cabeça do artigo, que poderia enquadrar uma gama variada de situações (e por isso a crítica dura ao referido art. 11), para a redução para oito possíveis condutas aptas a ensejar o enquadramento como improbidade administrativa por atos que atentem contra os princípios da administração pública.

A previsão da omissão de prestação de contas ainda permanece no inciso VI, por exemplo, mas sua caracterização ficou bem mais elaborada com a nova redação que prevê ser ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública brasileira a ação ou omissão de “VI – deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades” (BRASIL, 2021b, não paginado).

Por mais que os parâmetros tenham sido modificados de forma bem substancial ainda é possível enquadrar essa grave conduta como improbidade administrativa desde que todos os elementos do inciso estejam abarcados pelas investigações prévias a serem realizadas. Contudo, a situação do assédio sexual, por exemplo, que era tratada como

improbidade administrativa até então, sofreu uma alteração brusca. O enquadramento do tipo como improbidade administrativa estava abrigado pela descrição do *caput* do art. 11²⁷, na redação anterior à reforma da Lei n. 14.230/2021 (BRASIL, 2021b).

Essa situação não é mais possível, e nenhum dos tipos dos incisos abriga a previsão de enquadramento do assédio sexual como improbidade administrativa. No caso concreto das alterações do art. 11 da Lei n. 8.429/1992 pela Lei n. 14.230/2021 (BRASIL, 2021b), houve claro retrocesso social de proteção do bem jurídico em tela, e revela a insegurança jurídica acerca do tratamento jurídico dispensado à conduta do assédio sexual, por exemplo, em âmbito federal, como bem destaca Costa (2022, p. 14-15):

Com os dados disponíveis dos PADs relacionados ao ilícito no âmbito da Administração Pública Federal, foi possível concluir que a insegurança jurídica destacada tem estrita ligação à ausência de tipificação disciplinar específica à violência sexual, que leva as Comissões de PAD a utilizarem até dez dispositivos do RJU [Regime Jurídico da União] para enquadrar as condutas, dificuldade que poderia ser dirimida pelo atrelamento da irregularidade ao ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios administrativos [...]. A partir da entrada em vigor da Lei n. 14.230/21, é impossível equiparar a violência sexual à improbidade. A nova lei não faz menção ao princípio da moralidade administrativa, restringe as hipóteses de ato ímprobo do artigo 11 aos incisos taxativos, tal como passou a exigir a presença de dolo específico para a configuração de improbidade. Na esfera disciplinar, desse modo, não mais poderá utilizar o enquadramento como improbidade no contexto do ilícito estudado.

O efeito da alteração promovido pela Lei n. 14.230/2021 alcançou de forma direta esse enquadramento do assédio sexual como improbidade administrativa o que levou, inclusive, a ter sido apresentado o Projeto de Lei n. 2.763, pela Senadora Eliziane Gama, (CIDADANIA/MA) no Senado Federal para a inclusão de um novo inciso no art. 11 para enquadrar objetivamente a conduta como improbidade administrativa (ANAFE, 2022).

Mais do que a situação específica citada para ilustrar as dimensões práticas das alterações promovidas na dinâmica das punições por improbidade administrativa, o que se tem claramente é uma alteração de parâmetro para acionar o controle repressivo judicial via ações de improbidade.

A despeito de ainda existirem questionamentos sobre a constitucionalidade de normas da reforma da Lei de Improbidade Administrativa, como as ações diretas de inconstitucionalidade acima citadas e mais a ação 7236 ajuizada pela Associação Nacional

²⁷ “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, e notadamente.” (BRASIL, 2021b, não paginado).

dos Membros do Ministério Público (CONAMP), esses novos parâmetros indicam uma maior moderação do uso da ação judicial para o controle da improbidade via Poder Judiciário.

Essa moderação se dá tanto pela incapacidade de órgãos de controle interno e órgãos de aplicação da lei produzirem investigações que atendam aos novos *standards* probatórios, bem como com a exclusão mesmo de determinadas situações antes classificadas como improbidade administrativa e que não mais o são. A eliminação dessas situações não indica necessariamente a redução das fraudes, mas sim a opção política institucional de não mais classificar determinadas condutas como improbidade administrativa passíveis de punição pela via do controle judicial repressivo, o que vai exigir uma nova postura dos controles administrativo e judicial no País.

4 ANÁLISE CRÍTICA DA PESQUISA EXPLORATÓRIA: INVERTENDO OS CAMINHOS DA REPRESSÃO PARA PREVENÇÃO

No presente capítulo, aborda-se um recorte dos dados apurados e descritos no capítulo acima, tendo como parâmetro de avaliação o resultado da sentença de primeiro grau de jurisdição em relação às ações propostas pelo INSS e pelo FNDE, discutindo o possível motivo para que algumas das ações tenham sido vitoriosas e outras não, bem como identificar quais os padrões existem entre elas e que possíveis explicações que é possível oferecer. Faz-se, também, uma análise das possíveis causas que levaram as referidas autarquias a ter sido as que mais tiveram ações ajuizadas, discutindo criticamente esses diagnósticos.

De fato, por meio da análise exploratória dos dados das ações realizada no referido capítulo, foi possível identificar uma diferença significativa da chamada “taxa de sucesso” das ações propostas pela equipe nos casos de fraude previdenciária, tendo como autor o INSS e réus os servidores daquela autarquia, em comparação as ações quem envolvem prefeitos de municípios, principalmente, quando no caso são discutidos repasses e convênios de recursos do FNDE e envolvem a discussão da omissão de prestação de contas.

Com essa verificação e tendo em conta que uma das variáveis está controlada, qual seja, a de que as ações foram propostas pelo mesmo grupo de profissionais sob mesma orientação técnica, a diferença de resultado verificado pode decorrer tanto de fatores relativos à percepção institucional e subjetiva do Poder Judiciário sobre os casos levados a juízo (em função do autor e do réu, por exemplo), bem como em relação à qualidade do direito e dos fatos apresentados nos processos judiciais.

Com efeito, essas provas juntadas aos processos judiciais têm influência direta de como os fatos foram identificados na origem, pelas estruturas internas dos órgãos em que ocorreram essas situações. Isso dialoga com o tipo de procedimento administrativo que serviu como base para o ajuizamento da ação, ou seja, como os elementos probatórios foram coletados para demonstrar a irregularidade que se classificou como improbidade administrativa.

Como visto acima, apesar de haver um tratamento mais ou menos uniforme dos processos no âmbito da equipe da Procuradoria-Geral Federal, a origem desses procedimentos é distinta, sendo que em regra as ações que são propostas contra servidores públicos estatutários são oriundas dos chamados “processos administrativos disciplinares” (uma espécie de controle interno de caráter funcional dos servidores públicos), e as ações ajuizadas em face dos prefeitos são oriundas da fase interna de tomadas de contas especiais (um

processo de checagem formal do uso de recursos oriundos de transferências intergovernamentais), sendo certo que essa estruturação da apuração tem correlação direta com o nível de aprofundamento da investigação da irregularidade apurada nos referidos procedimentos e conseqüentemente no processo judicial dele decorrente.

Pode-se, então, estabelecer as duas hipóteses: a de que haveria uma tolerância maior do Judiciário com os atos ligados aos agentes políticos do que em relação aos atos de improbidade praticados por servidores estatutários; e a de que os procedimentos que originam as ações contra os servidores possuem um grau de apuração mais sofisticado, em razão da existência de maiores controles administrativos burocráticos para com o quadro oficial de servidores do que em relação aos procedimentos de verificação de irregularidade oriundos da tomada de contas especial, que realiza mais um trabalho de conferência formal sobre a aplicação dos recursos relativos a determinado repasse ou convênio.

De fato, essa fiscalização mais formal dialoga com a possibilidade de que o modelo de distribuição de recursos federais no Brasil, em relação aos convênios e repasses, possui um controle deliberadamente inferior e disfuncional do ponto de vista operacional, havendo uma profusão enorme de pequenos procedimentos formais de prestações de contas que levam a um elevado ajuizamento de ações de improbidade sobre possíveis irregularidades verificadas de forma superficial, que elevam, pois, as taxas de improcedência das ações, tal qual verificado na amostra pesquisada.

A partir disso, estabeleceu-se a análise tanto dos motivos das diferenças de sucesso dos julgamentos em primeiro grau, bem como dos motivos que levam essas duas situações específicas, fraudes previdenciárias e omissões de prestação de contas, a terem esse elevado número de ações, ilustrando cada uma das situações com trechos de três decisões judiciais de primeira instância oriundas de processos da amostra explorada no capítulo acima.

Após essa análise, abordou-se o contexto no qual foi possível formar um grupo de trabalho para enfrentar questões relativas ao assédio sexual nas instituições de ensino superior a partir da chegada de procedimentos para análise dessa situação sob a perspectiva da improbidade administrativa, e como isso levou à necessidade de mapeamento dos riscos para prevenção dessas situações. Essa análise conversa com a mudança de perspectiva para uso de controles preventivos para além do uso dos controles repressivos como medida de enfrentamento da improbidade.

4.1 Fraude previdenciária e as sentenças de primeiro grau

No presente item são analisados os padrões identificados nos processos de improbidade administrativa tendo como autor da ação o INSS, e como matéria de fundo a fraude previdenciária, com destaque para três sentenças proferidas, sendo duas de procedência e uma de improcedência no julgamento de primeiro grau, que ajudarão na reflexão ora pretendida.

De acordo com os dados levantados na pesquisa exploratória, houve 36 sentenças de primeiro grau com condenação por ato de improbidade administrativa em relação ao INSS ao passo que houve 5 julgamentos de improcedência dessa acusação. Isso revela que, na relação da amostra apurada, nas ações ajuizadas pelo INSS no período e que tiveram sentença de primeiro grau proferida, a taxa de procedência foi seis vezes maior em relação às de improcedência.

E do que tratam esses processos? São processos em que se verificou a atuação de um servidor público da autarquia, com ou sem a participação de terceiros, cometendo um dos atos de improbidade administrativa indicados na Lei n. 8.429/1992 (BRASIL, 1992). Em regra, são concessões de benefícios previdenciários de forma irregular por não apresentarem os requisitos exigidos em lei para sua concessão e podem ser parte de uma operação fraudulenta que tenha gerado pagamento de vantagens a esse servidor por essa concessão irregular.

Em muitos desses processos apresentados em juízo, o INSS alega que as concessões dos benefícios previdenciários foram irregulares e causaram prejuízo ao erário, atraindo a incidência dos dispositivos previstos no art. 10 da Lei n. 8.429/1992 (BRASIL, 1992) (atos de improbidade que geram danos ao erário), sendo certo que muitas vezes não se consegue provar que para aquela concessão de benefício previdenciário indevido houve pagamento de propina, por exemplo.

Isso se dá pelo fato de o PAD para apurar a conduta dos servidores públicos da autarquia dentro dos controles internos do INSS tem a função precípua de analisar a conduta do servidor, sem adentrar nas condutas de eventuais terceiros participantes das ações de fraude, fato este bem identificado por Almeida (2020) como uma possível falha ou insuficiência da investigação disciplinar.

Dessa maneira, pode-se afirmar que a fraude previdenciária é uma das grandes causas de ajuizamento de ação de improbidade administrativa. Referida ação é apenas uma das possibilidades de atuação do que se pode chamar de “controle judicial das fraudes

previdenciárias”, uma vez que existe a possibilidade de abordar tais condutas na seara penal, por exemplo, e em ações de cobrança para devolução dos valores tidos como pagos de forma indevida.

Uma das maiores iniciativas de detecção e punição de fraudes à previdência social é a exercida pela força tarefa previdenciária, sendo que a PGF participa de forma tangencial dessa iniciativa, recebendo os informes dessas operações para promover suas investigações e análises, com vistas a punir na esfera da improbidade administrativa os acusados de fraude, bem como recuperar o que foi desviado.

Afinal, do que se está falando em termos de dimensionamento da superfície de atuação que o INSS tem? E qual é o tamanho potencial das fraudes em sua atividade? De acordo com o último relatório de gestão (INSS, 2022), o INSS tem como público-alvo de suas políticas 110 milhões de pessoas, e foram concluídos, em 2021, 9 milhões de requerimentos de benefícios, alguns desses benefícios como o benefício de prestação continuada (BPC) e a aposentadoria rural do segurado especial não exigem contribuição, mas tão somente a verificação de certas condições de elegibilidade, como, por exemplo, o desempenho de atividade de agricultura familiar, ou condições de extrema vulnerabilidade social no caso do BPC.

Para usufruir das aposentadorias e dos demais benefícios previdenciários, os segurados – todos os brasileiros e estrangeiros com atividade remunerada regidos pelo regime geral da previdência social – devem comprovar a carência das contribuições sociais. É na comprovação desses requisitos que acontecem boa parte das fraudes. Essas fraudes são mais ou menos elaboradas em relação ao seu escopo, sendo ou fraudes perpetradas por organizações mais estruturadas, ou oriundas de incitativas esporádicas e individuais de servidores públicos da autarquia previdenciária. Veja-se, então, algumas sentenças ilustrativas de tais situações que permitirão a análise crítica ora pretendida.

No caso da sentença do processo judicial 1000392-32.2018.4.01.3813, levado ao Judiciário pela equipe em 2018, que envolvia uma ação isolada de um servidor, no caso um médico perito, ficou constatado que em troca de vantagem indevida (propina) ele habilitou concessões de benefícios previdenciários por incapacidade laborativa de forma fraudulenta, no qual se destaca o seguinte trecho da sentença de 12 de abril de 2021:

Como se pode notar das transcrições acima, a prática de apropriação indevida de perícia por parte de [...], designada para outro profissional, era recorrente e em contrariedade com a rotina do INSS, informada pela perita [...] no sentido de que “ninguém fazia perícia da agenda do outro”, registrando que essa prática de [...] atendia aos interesses do réu em “periciar” os segurados que lhe interessavam e que

culminaram com a concessão de aposentadorias por invalidez que tiveram a fraude reconhecida nesta decisão.

A evidência do dolo torna-se ainda mais clara quando se observa que as concessões de aposentadorias por invalidez ou eram concedidas em contrariedade com laudo de outros peritos e em contrariedade com o quadro clínico do segurado [...] ou eram concedidas com base em perícia feita pelo próprio réu que homologava a indicação de aposentadoria à míngua de qualquer justificativa técnica e respaldo em exames capazes de embasar a concessão desse tipo de benefício [...] e que, em algumas vezes, sequer tinha a presença do segurado [...], agravado pelo fato de que os segurados eram funcionários da empresa onde o réu trabalhava como médico do trabalho. (TRF-1, ACIA 1000392-32.2018.4.01.3813/MG, Rel. Társis Augusto de Santana Lima, 2ª Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Governador Valadares-MG, j. 12/04/2021, não paginado).

O réu condenado em primeira instância trabalhava como médico perito na empresa dos segurados em que habilitou os benefícios previdenciários de forma fraudulenta, e em desacordo com os protocolos. É uma situação que chama atenção já que se trata de carreira com salário médio elevado (BRASIL, 2021c) e com possibilidade de atuação na área privada. Chama a atenção, portanto, para a fragilidade dos controles internos de atuação imediata que não impediram as habilitações fraudulentas a tempo, evitando seu pagamento indevido.

No caso da sentença do processo 5002567-83.2018.4.04.7001/PR, também ajuizado pela equipe no ano de 2018, datada de 28 de junho de 2021, houve a verificação do envolvimento de uma grande organização fraudulenta composta por servidores do INSS, aliciados por um terceiro. Para fundamentar a condenação dos atos como improbidade administrativa, o juízo de primeiro grau procedeu a seguinte fundamentação:

No mais, tomando por base os fatos elementos de prova produzidos na esfera criminal e trazidos para esta ação, os quais ora acolho como provas emprestadas, e encampando a profunda e lúcida análise dos fatos pelo magistrado prolator da sentença da Ação Penal 2007.70.01.003722-3, confirmada pelo TRF/4ª Região e STJ, já transitada em julgado, concluo que os Réus compuseram, de fato, um grupo organizado com o desiderato de obter proveito econômico indevido, em detrimento dos recursos do INSS.

Essas considerações são de extrema relevância para a análise das irregularidades presentes na concessão dos benefícios previdenciários especificamente referidos pelo INSS nesta ação de improbidade. Isso porque quaisquer dúvidas relacionadas ao dolo ou à culpa dos servidores do INSS no deferimento dos benefícios que serão tratados adiante ficam afastadas pela constatação de que os réus [...] não atuaram com simples descuido no trato dos benefícios, mas sim imbuídos do propósito de reiterar uma prática ilícita e sistêmica de concessão de benefícios mediante fraudes previamente acordadas com o réu [...] e como contraprestação ao recebimento de propinas deste último.

Da mesma maneira, a perfeita compreensão de todo o esquema criminoso que permeava a atuação do escritório do réu [...] é indispensável para analisar a sua responsabilidade e o dolo presente na sua conduta, de maneira a bem caracterizar os atos de improbidade a ele imputados.

Assim, demonstra-se que não se trata de um mero procurador que representava os segurados junto ao INSS, mas do principal articulador do grupo que atuava de forma

ilícita para lesar os cofres da previdência social. (JFPR, ACIA 5002567-83.2018.4.04.7001/PR, Rel. Décio José da Silva, 3ª Vara Federal de Londrina, j. 28/06/2021, não paginado).

No caso em questão, já havia farta prova produzida na esfera penal, que foi utilizada para fundamentar a atuação da organização composta por servidores do INSS, que mediante recebimento de vantagem indevida, habilitavam benefícios previdenciários fraudulentos. Acaba sendo uma atuação complementar à penal já que a extensão do dano na improbidade é de maior espectro²⁸. A sentença em questão revela o que se identifica como “fraude estruturada” contra o INSS, cometido como atividade ilícita mais ou menos organizada e de alta recorrência, pois se trata de atividade constante de grupos fraudadores.

Já no caso da Ação 0800624-89.2016.4.05.8403, tem-se uma situação um tanto quanto peculiar, que ilustra diversas facetas envolvidas em um processo dessa natureza, de fraude previdenciária, sob o olhar da improbidade administrativa. A ré da ação, servidora do INSS, foi investigada por ter prometido a concessão de um benefício de aposentadoria por idade na condição de segurada especial a uma conhecida da cidade, em grave situação de vulnerabilidade social. Em troca dessa concessão, a ré, servidora do INSS, teria exigido que a beneficiária realizasse um empréstimo consignado quando da concessão do benefício, o que foi feito, e de um valor total de R\$ 6.000,00, deu à servidora R\$ 4.000,00 (JFRN, ACIA 0800624-89.2016.4.05.8403/RN, Rel. Arnaldo Pereira de Andrade Segundo, 11ª Vara Federal do RN, j. 17/04/2019, não paginado).

No transcorrer da ação, a servidora foi considerada inocente, pois a despeito da situação pouco usual e pouco recomendada, ficou evidenciada uma situação concreta de amizade entre as duas e descartada qualquer irregularidade no benefício. Veja-se esse trecho da sentença:

Com efeito, após a instrução, não ficou comprovado que o empréstimo realizado pela Sra. [...] e recebido em parte pela acusada [...] se deu em razão do cargo e função desempenhada pela mesma junto ao INSS, no qual era servidora.

21. Em seu depoimento, a testemunha arrolada pelo MPF, [...] afirmou que a ideia do empréstimo surgiu após o deferimento do benefício, nada sendo tratado antes da concessão da aposentadoria por idade (10'40''). Asseverou, igualmente, que não houve doação de valores, mas que as parcelas do empréstimo seriam pagas pela ré

²⁸ O ressarcimento ao erário incluindo em todas as condenações abarca todo aquele pagamento considerado indevido com origem no ato de improbidade, e não apenas o produto específico da ação fraudulenta. Veja-se o que dispõe o *caput* do art. 12 da Lei n. 14.230/2021: “Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, 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: [...]” (BRASIL, 2021b, não paginado).

[...] (28'52''), bem como que não houve qualquer contraprestação remuneratória pela concessão do benefício (36'50''). Essa última afirmação foi ratificada no fim do seu depoimento, quando sustentou se tratar um ato de amizade a realização do empréstimo em favor da ré (46'52'').

22. Por sua vez, a outra testemunha de acusação, [...], no que interessa ao presente momento, declarou que não sabe se o empréstimo realizado por sua genitora, a Sra. Sebastiana Barbosa Pinto, em favor da ré [...], se deu a título de contraprestação pela aposentadoria concedida aquela (minuto 8'02'' e 10'40''). Acrescentou, outrossim, que não sabe da existência de promessa de pagamento por parte de sua genitora pela concessão do benefício concedido (16'10''). Ratificou, ainda, que não sabe se o empréstimo fora em razão da concessão da aposentadoria ou pela amizade entre sua mãe e a acusada (19'45'').

23. Dá análise dos depoimentos, não vislumbro a ocorrência do ato ímprobo descrito na exordial pelo INSS. Com efeito, a meu sentir, não ficou demonstrado nos autos que a ré [...] recebeu vantagem indevida, em razão da função que exercia junto ao INSS. De tudo que foi exposto, tenho o empréstimo realizado pela Sra. [...], a pedido da acusada e parcialmente em seu favor, deu-se da relação de amizade entre ambas (fato incontestado nos autos) e até por gratidão, mas não em razão do seu mister junto a autarquia previdenciária.

Veja-se que a testemunha de acusação [...], que deu início a todo esse procedimento, em nenhum momento do seu depoimento em juízo confirmou que a solicitação e recebimento de parte do mútuo bancário por parte [...] se deu em razão da concessão da aposentadoria por idade em favor da genitora da depoente ou que estivesse relacionado às funções desempenhada pela acusada junto ao INSS. [...].

26. Embora a conduta adotada pela acusada [...] não seja das mais indicadas moralmente, entendo que não se pode transformar esse fato em ato ímprobo. (JFRN, ACIA 0800624-89.2016.4.05.8403/RN, Rel. Arnaldo Pereira de Andrade Segundo, 11ª Vara Federal do RN, j. 17/04/2019, não paginado).

A conduta não foi considerada improbidade administrativa diante de situação circunstancial do caso, que afastou a qualificação do ato da então servidora como desonesto ou eivado de má fé, muito influenciado pela existência concreta dos requisitos para usufruir o benefício por parte da então beneficiária.

Houve poucos dados sobre o alcance das instituições de controle sobre as fraudes previdenciárias praticadas contra o INSS, sendo certo que nem todas essas fraudes contam com um ato desonesto de um funcionário da autarquia. O que é possível concluir com os dados apurados, e postos em perspectiva comparativa em relação a outras situações ajuizadas pela equipe, é que há uma maior eficiência das ações propostas contra servidores envolvidos nas fraudes no que se refere ao número de condenações procedentes em primeiro grau de jurisdição.

Esse melhor desempenho se dá pela existência de uma estrutura institucional mais robusta composta desde a delegacia de combate às fraudes previdenciárias da Polícia Federal – Delegacia de Repressão a Crimes Previdenciários (DELEPREV)²⁹ –, da existência

²⁹ A DELEPREV é expressamente prevista na Instrução Normativa 013/2005-DG/DPF, de 15 de junho de 2005, que “Define as competências específicas das unidades centrais e descentralizadas do Departamento de Polícia Federal e as atribuições de seus dirigentes” (BRASIL, 2005, não paginado).

da força tarefa previdenciária e a atuação da corregedoria interna do INSS³⁰ em conjunto com as ações do monitoramento operacional de benefícios da autarquia, produzindo elementos de provas mais concretos.

Zackeski (2016), em pesquisa empírica, envolvendo dezenas de entrevistas com atores do sistema de justiça que atuam no sistema de investigação e persecução penal, ao citar expressamente o INSS, revela essa percepção de que a autarquia de fato investiga e pune seus quadros, merecendo o destaque:

Os dados apresentados sempre indicam a quantidade de servidores envolvidos, que é outro destaque deste tipo de crime: “E ainda tem o estigma do funcionário, né? Porque é impressionante quantos delitos previdenciários acabam tendo envolvimento de funcionários da Previdência Social. Apesar de que, isso é uma coisa que a gente tem que admitir, como a Polícia Federal, a Previdência corta na carne. Eles não têm pena, não têm. Eles investigam os funcionários e punem bem exemplarmente os funcionários.” (E PE DPF 1). (ZACKESKI, 2016, p. 87).

Essa eficiência é limitada, todavia, e há elementos para fazer essa afirmação. Com efeito, estima-se que 11% dos benefícios da previdência são oriundos de fraudes (MUGNATTO, 2019), seriam cerca de 520.280 benefícios considerados o número de concessão por ano de 2021, que foram no total de 4.729.820 (BOLETIM ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2022). É um universo gigantesco e os órgãos de controle não passam nem perto de identificar e muito menos de punir, nessa escala, tais movimentos de fraude, com a apuração da existência de elementos intencionais por parte dos fraudadores.

Para reforço do argumento, em pesquisa realizada sobre as operações da Polícia Federal deflagrada contra fraudes previdenciárias no estado do Maranhão entre 2003 e 2018, encabeçadas pela Delegacia de Repressão a Crimes Previdenciários no estado, Dhiego Melo Job de Almeida (2019, p. 129) indicou que de 20 operações policiais apenas 4 tiveram sentenças de mérito, e destacou que:

Em números gerais, cento e oitenta e nove pessoas foram indiciadas, cento e sessenta e oito denunciadas, vinte e seis condenadas e catorze absolvidas. Entre as pessoas condenadas, vinte e seis no total, reconheceu-se a prescrição em relação a oito delas. Portanto, apenas dezoito pessoas foram indiciadas, denunciadas e condenadas, o que corresponde a aproximadamente nove por cento dos indiciados e dez por cento dos denunciados.

Dessas dezoito pessoas, há apelação pendente de julgamento quanto à catorze delas. Portanto, apenas quatro pessoas foram efetivamente condenadas em trânsito em julgamento.

³⁰ É importante destacar que a corregedoria do INSS integra a estrutura de governança da autarquia ligada diretamente à alta gestão. Aliado a isso, tem-se que o INSS, de acordo com o cadastro de expulsões federais, que integra o Portal da Transparência da CGU, concentra 16% das punições (BRASIL, 2023).

A própria força tarefa previdenciária em sua página da internet indica que entre 2003 e 2021 anos foram deflagradas 1.077 ações conjuntas entre operações e flagrantes (BRASIL, 2021e). Esses números revelam que as fraudes são detectadas até certo ponto, entretanto os são em número bastante reduzido em relação ao total de benefícios previdenciários com suspeita de fraudes, sendo certo que não há clareza sobre o efeito dissuasório das punições criminais, disciplinares e da improbidade administrativa nesse cenário.

Os dados coletados nesta pesquisa em relação aos processos do INSS revelam até algum grau de eficiência na condenação em primeiro grau, muito em função da existência de um sistema de controle mais robusto, contando com o sistema de correição interna da autarquia e a existência de delegacia especializada em crimes previdenciários, como citado acima, o que eleva o grau de elementos factuais e probatórios das investigações. Todavia, os processos de improbidade ajuizados possuem um desfecho muito lento e com baixa perspectiva de efetiva recomposição ao erário, como destacado no capítulo anterior.

Esse diagnóstico releva a necessidade de adotar-se uma estratégia mais centrada na prevenção, privilegiando os controles de monitoramento interno da autarquia para uma rápida verificação das situações de fraude e uma imediata cessação dos pagamentos indevidos, já que a perspectiva de recuperação pelos controles repressivos posteriores é muito limitada.

Nesse aspecto vislumbro uma situação presente e futura de pouca melhora na diminuição das fraudes previdenciárias considerando a forte pressão no sistema previdenciário nacional, especificamente no regime geral da previdência, que possui uma ampla gama de possíveis beneficiários somado a uma situação de emprego informal muito elevada (CABRAL, 2022) com cerca de 40% dos vínculos de trabalho no país de sendo dessa natureza.

Essa gama de trabalhadores, sem proteção social adequada ou até mesmo nula, pode exercer grande pressão no sistema previdenciário, sendo um possível veículo para as fraudes. Na série panorama laboral relativa ao ano de 2021, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) verificou que 70% dos postos de trabalho criados em 2021 nos países latino-americanos foram informais (OIT, 2021) indicando um quantitativo massivo de pessoas ingressando no mercado de trabalho sem proteção social.

Aliada a esse elemento estrutural, também são identificados gargalos no órgão de concessão dos benefícios previdenciários, o INSS, que oferecem fragilidades nos controles de detecção e punição das fraudes, tendo o TCU feito menção expressa aos pagamentos de

benefícios previdenciários na lista de alto risco da administração pública federal, de 2021 destacando o seguinte:

O público-alvo dos benefícios operados pelo INSS engloba, cerca de, 52% da população brasileira e, em torno de, 48% da despesa primária da União. Ineficiências na gestão desses benefícios podem afetar negativamente a vida de dezenas de milhões de pessoas e gerar desperdícios vultuosos de recursos.

A informatização dos requerimentos de benefícios do INSS, a partir de 2017, aumentou a velocidade de entrada de requerimentos, que excederam a capacidade de processamento da autarquia. A elevação do estoque de benefícios a serem analisados aumenta o risco de recursos administrativos e ações judiciais. A situação tornou-se um problema crônico.

A gestão dos benefícios administrados pelo INSS inclui centenas de serviços prestados aos cidadãos, cujas atividades envolvem a atuação, em diferentes momentos, do INSS, da Secretaria da Previdência, do CRPS, da Procuradoria-Geral Federal, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Poder Judiciário. O elevado impacto, social e financeiro, que pode advir de ineficiências no sistema e a grande quantidade de instituições envolvidas para a solução dos problemas tornam essas constatações um alto risco para a Administração Pública federal. (BRASIL, 2022e, p. 26).

Esse elemento estrutural influencia o arcabouço institucional relativo aos controles incidentes sobre o tema de forma decisiva. As regras previdenciárias exigem para fruição dos seus benefícios a comprovação de vínculos formais nos sistemas da previdência social. É uma conta que não fecha na atual estrutura diante da inexistência de vínculos formais logo aptos a fornecer a carência necessária para usufruir os benefícios previdenciários. Outras medidas precisam ser pensadas, como a eventual concessão de benefícios de renda mínima para parcelas mais vulneráveis, fornecendo essa proteção social mínima independente de vínculo ao regime previdenciário retirando uma parcela expressiva de pressão sobre o sistema previdenciário (BARBOSA, 2022).

A constatação desse desencaixe estrutural de condições sociais e econômicas com a existência da formatação de um protocolo institucional focado numa agenda de controle repressivo, principalmente, dialoga com a perspectiva crítica levantada no capítulo primeiro de que sem enfrentar tais problemas de fundo, a aposta primordial nas respostas dessas plataformas institucionais terá alcance limitado, tanto de forma concreta e notadamente na percepção social do problema pelo conjunto da sociedade.

É possível concluir em relação aos processos de fraude previdenciária, cujo autor é o INSS, que o êxito maior das ações em primeiro grau decorre da existência de instâncias de controle que instruem as investigações existentes com mais elementos de provas aptos a gerarem condenações. Também é preciso destacar a limitação dessa agenda repressiva diante dos desafios estruturais destacados que exercem enorme pressão no sistema da previdência

social que dialoga com a perspectiva abordada no capítulo segundo e com a hipótese de necessidade de repensar o modelo de combate às fraudes.

4.2 Omissão de prestação de contas e as sentenças de primeiro grau

Trata-se, aqui, dos casos de prestações de contas de convênios e repasses que foram omitidas por gestores que receberam recursos federais para a execução de programas de educação. Para tanto, busca-se descrever a conduta de improbidade relativa à omissão de prestação de contas e identificar os casos analisados na amostra coletada pontuando os padrões identificados, fazendo inclusive uma análise ilustrativa de três casos concretos com trechos da fundamentação das sentenças de primeiro grau.

Como dito no capítulo de descrição dos dados, os casos relativos às omissões de prestações de contas de recursos federais do FNDE, obtiveram um padrão de sentenças de primeiro grau de jurisdição diferente daqueles das fraudes previdenciárias. A amostra revelou que, das sentenças de mérito proferidas em primeiro grau, a taxa de improcedência foi superior à taxa de procedência, tendo sido apresentada uma proporção de 42% (48) das ações julgadas procedentes, e 58% (67) improcedentes.

É importante destacar que os casos da amostra se referem à omissão de prestação de contas, que é a conduta intencional de deixar de apresentar os documentos de comprovação de gastos de um determinado repasse federal, para que o órgão concedente apure se os recursos foram utilizados de forma correta e dentro do escopo do programa ou projeto específico. Assim, se verbas são repassadas com intuito de adquirir merenda escolar, o gestor não pode com isso realizar pagamento de salários, por exemplo, e somente com a entrega dos respectivos documentos é que será possível a verificação. É uma regra clássica de *accountability* e de transparência e está expressamente mencionada na Constituição Federal³¹.

Nesse sentido, a Lei de Improbidade Administrativa expressamente definiu, em redação anterior à reforma da Lei n. 14.230/2011 (BRASIL, 2011b) (no qual as sentenças dos casos da amostra foram proferidas) que é improbidade que atenta contra os princípios da administração pública “[...] deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo” (BRASIL, 1992).

³¹ “Art. 70 [...]. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.” (BRASIL, 1988a, não paginado).

Diante disso e tendo em vista um sistema de análise de contas que privilegia uma grande captura de processos de contas com omissão da prestação (BRASIL, c2018), foram ajuizadas desde 2016, pela equipe, 484 ações com o FNDE como autor, sendo que a maioria delas continha a imputação de omissão de prestação de contas como fundamentação para caracterização do ato como improbidade administrativa.

Na sentença do processo 5001717-27.2017.4.04.7207/SC ajuizado no ano de 2017, e proferida em 14/10/2019, em que houve o julgamento de procedência, restou consignado o seguinte para fundamentação da condenação:

Em 26/06/2011, a União acertou com o Município de [...] a liberação de R\$ 101.238,57, por meio do convênio n. 700976/2011, destinados à compra de equipamento e móveis para as escolas públicas (evento 1, PROCADM4, fl. 19). O convênio, que teria vigência de 365 dias, foi assinado pelo então Prefeito de [...] (idem, fl. 28).

Em 03/04/2012, os recursos foram transferidos para os cofres do Município via ordens bancárias de n. 2012OB701781 e n. 2012OB701764 (idem, fl. 41).

Em outubro de 2012, houve a movimentação dos valores depositados na conta corrente aberta pelo Município no Banco do Brasil (evento 1, PROCADM5, fls. 10 e 28).

Entre 03/10/2012 e 31/10/2012, quem esteve à frente da Prefeitura era [...] (idem, fl. 06).

A cláusula décima quinta do convênio fixou o dever de prestação de contas em até 60 dias após o término da sua vigência, que ocorreu em 24/12/2012. O prazo para cumprir esta obrigação encerrou-se, portanto, em 22/02/2013 (idem, fls. 25 e 46).

[...]

Em 01/01/2013, [...] assumiu a chefia do executivo de Jaguaruna e não cumpriu o dever de prestar contas até o término do prazo estipulado no convênio, isto é, 22/02/2013. Deste modo, sua omissão amolda-se ao art. 11, VI, da Lei n. 8.429/92, que caracteriza como ato de improbidade que viola princípios da Administração Pública “deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo”.

O elemento subjetivo, para fins de caracterização de ato de improbidade administrativa, reside na vontade consciente e dirigida ao fim de vulnerar as regras da boa gestão e aos predicados éticos de responsabilidade que orientam a administração pública. É possível, ainda, que o ‘agente assuma o risco de incidir na improbidade administrativa quando atua, conscientemente, de forma despretensiosa no que se refere à finalidade do ato, mas fora dos parâmetros legais e funcionais a que está subordinado’ (TRF4 5001916-95.2016.4.04.7009, TERCEIRA TURMA, Relatora MARGA INGE BARTH TESSLER, juntado aos autos em 06/07/2017).

E isto, não há dúvidas, está devidamente comprovado nos autos pela farta prova documental trazida pelo FNDE e pela omissão de [...] e de [...] em responder às intimações no processo de tomada de contas especial.

Nesse caso, o juízo entendeu com as provas simples do não cumprimento da obrigação de prestar contas, que houve a identificação do fato com o comando legal, e identificou intenção deliberada do agente em se omitir, o que levou a condenação por improbidade administrativa.

De outro lado, há um padrão comum em sentenças de improcedência, que oferece uma perspectiva diferente ao fato similar da omissão de prestação de contas enquanto ato

suficiente ao enquadramento em improbidade administrativa. Na sentença do processo 0803184-67.2017.4.05.8500 restou consignado:

Contudo, as alegações defensivas expendidas pelos demandados, juntamente com os documentos acostados com elas, demonstram não ter havido dolo na conduta ora analisada, nem conduta lesiva aos cofres públicos, porque as contas referentes ao PDDE 2008 e demais solicitações realizadas no período em que o réu fora Prefeito do Município [...] (2008 a 2013) foram devidamente atendidas, restando comprovada a impossibilidade fática de apresentação da documentação complementar solicitada quanto aos anos de 2014 e 2015, uma vez que o Sr. [...] não mais ocupava o mandato eletivo de Prefeito [...] e não tinha acesso ao acervo documental da Prefeitura Municipal [...], não se podendo cogitar de omissão dolosa. Em meio a esse quadro, não há como dizer que houve qualquer improbidade administrativa na conduta do demandado. Os atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei nº 8.429/92, para se configurarem, exigem a ocorrência de efetivo prejuízo material ao erário público, o que não ocorreu no presente caso. Já para a configuração das ações ímprobas elencadas no art. 11 da reportada lei, reclama-se a existência de conduta dolosa que indique desonestidade, má-fé, desrespeito à coisa pública, não meras irregularidades administrativas. [...]

No que concerne à prestação de contas parcial, pelo requerido, não considero que essa omissão, diante dos fatos que se apresentavam à época, deva ser vista como improbidade, mas, apenas como mera irregularidade administrativa, insuficiente para caracterizar efetivo ato de desonestidade ou imoralidade na gestão de recursos públicos.

Por outro lado, bem demonstrou o requerido que não lhe foi possível, à época, da prestação de contas, ter acesso à documentação necessária ao atendimento das diligências requisitadas pelo Órgão concedente do crédito.

Além disso, não há nos autos qualquer demonstração de que o requerido se apropriou ou desviou, em proveito próprio ou alheio, os questionados recursos. (JFSE, ACIA 0803184-67.2017.4.05.8500/SE, Rel. Edmilson da Silva Pimenta, 3ª Vara Federal do Sergipe, j. 23/04/2019, não paginado).

No caso em tela, o juízo entendeu que o ato em si de omissão não seria suficiente para caracterização da improbidade, eis que não houve prova de desonestidade ou desvio de recursos. Trata-se de algo bem recorrente, a despeito da objetividade do tipo da improbidade referir-se à omissão pura e simples da conduta objetiva de não proceder a prestação de contas dos recursos recebidos. No caso da sentença do processo 2714-82.2017.01.4005 isso é bem destacado, inclusive com a elaboração de um juízo de valor negativo em relação à estratégia de levar tais casos ao controle repressivo judicial:

A ainda que se considerasse a versão do autor de que se trata de conduta formalmente ímproba, nem o autor nem o MPF, atuando como *custus legis*, produziram qualquer prova além da documental, que dá conta unicamente da ausência de prestação de contas (fato objetivo), mas sem indicar nada quanto ao dolo, que se extrai do contexto dos fatos provados. Em outros termos, não é suficiente à conclusão pela natureza ímproba do ato – o que exige demonstração de má-fé – o simples fato objetivo de falta ou atraso na prestação de contas. É preciso aferir em que contexto isso ocorreu, que fatos, atos e perspectivas rodeiam a conduta para que, de tudo isso, seja possível extrair com segurança a presença do elemento subjetivo imprescindível ao reconhecimento da improbidade. (JFPI, ACIA 0002714-

82.2017.4.01.4005/PI, Rel. Jamyl de Jesus Silva, Subseção Judiciária de Corrente/PI, j. 08/11/2018, p. 4).

Percebe-se, então, que a redação objetiva do tipo da improbidade administrativa destacado não impediu que diante do caso concreto fossem formulados juízos jurídicos distintos, levando a situações em que a omissão levou a condenação por improbidade e outras não. É importante destacar que a jurisprudência pacífica do STJ a época da redação originária do inciso sexto do art. 11 da Lei n. 8.429/1992, indicava que bastava a intenção deliberada de omitir para a incidência do tipo da improbidade administrativa³².

No relatório de gestão do FNDE do ano de 2019, a alta incidência desse tipo de processo nas prestações de conta submetidas à análise, mereceu destaque por parte da autarquia sendo importante fazer a citação:

Esse cenário impôs, ao longo do tempo, um expressivo acúmulo de obrigações de prestar contas não cumpridas, prestações de contas apresentadas não analisadas e medidas administrativas pendentes de adoção para apuração de responsabilidade por danos ao erário referentes a processos de prestações de contas. Essas circunstâncias têm sido reportadas anualmente nos relatórios de gestão desta Autarquia e o conjunto desses processos pendentes de conclusão constitui o passivo de análise do FNDE que, diante do desequilíbrio entre essas obrigações e a capacidade de análise, aumenta a cada ano. (FNDE, 2020, p. 48).

Esse cenário mencionado no relatório, demonstrando um desequilíbrio entre o volume de repasses anuais e a capacidade de análise desses gastos, revela uma dinâmica federativa do país que produz transferências governamentais volumosas às entidades locais,

³² “PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. ATO DE IMPROBIDADE. CONVÊNIO. FALTA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. ELEMENTOS SUFICIENTES PARA CONDENAÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE. ACÓRDÃO EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CASA. DANO *IN RE IPSA*. DOLO GENÉRICO PRESENTE. RESTABELECIMENTO DA SENTENÇA. [...]. XII - Ora, é evidente que os protocolos das prestações de contas, com base nos quais o Tribunal a quo absolveu o réu, foram feitos somente após o ex-gestor municipal tomar ciência da acusação de improbidade administrativa. Assim, pretendia ele – ‘e talvez só por isso prestou as contas’ – garantir sua impunidade em relação às sanções previstas na Lei n. 8.429/92. XIII - Desse modo, resulta patente o dolo do agente público, ainda que genérico, em relação à prática da conduta ímproba tipificada na Lei de Improbidade como violadora dos princípios da administração pública (LIA, art. 11, VI). Se o convênio fixava prazo para a prestação de contas e o administrador público o desprezou por longo tempo, deixando de justificar o emprego dos recursos recebidos, sua conduta caracteriza violação dolosa dos princípios regentes da atividade administrativa. Para fins de subsunção da conduta, às figuras do art. 11 da LIA, é bastante o dolo genérico. Nesse sentido: REsp n. 1.352.535/RJ, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 19/4/2018, DJe 25/4/2018; REsp n. 1.714.972/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 10/4/2018, DJe 25/5/2018. XIV - Caracterizada, assim, a hipótese típica do art. 11, caput e VI, da Lei n. 8.429/92, exatamente como o declarou a juíza prolatora da sentença reformada. Essa a única questão jurídica prequestionada e devolvida a esta Corte Superior. XV - Correta, portanto, a decisão agravada que deu provimento ao recurso especial interposto pelo Ministério Público do Estado do Maranhão, reformando o acórdão recorrido e restabelecendo a sentença de primeira instância tal como prolatada.” (STJ, AgInt no AREsp 1.327.393/MA, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, j. 09/04/2019, DJe 12/04/2019, p. 1-3).

ao passo que não existe estrutura de fiscalização que alcance todo esse volume em termos de análise, fato esse já identificado pela literatura como combustível para irregularidades (FIRJAN, 2018; MARENCO; CATE, 2021; TELHADO, 2016).

Nesse sentido, Vieira (2022) constatou indícios de que a execução local de recursos federais, de forma descentralizada favorece o fenômeno da corrupção notadamente se o repasse desses recursos não é acompanhado de mecanismos de governança e controle social para sua fiscalização, merecendo destaque a conclusão do referido trabalho:

Alcançado o objetivo geral deste estudo, é possível confirmar a tese e a hipótese teórica de que o efeito que a descentralização exerce sobre a ocorrência da corrupção está condicionado a existência de mecanismos de controle que moldam os incentivos gerados pelos instrumentos fiscais vigentes. Esta constatação geral possui implicações importantes para o federalismo fiscal adotado no país. Primeiro, do ponto de vista fiscal, os resultados evidenciam a necessidade de se repensar a dinâmica das transferências intergovernamentais incondicionais, tanto do ponto de vista dos critérios de distribuição dos recursos, quanto da sua fiscalização. A literatura tem demonstrado os efeitos adversos que os recursos transferidos provocam no desempenho dos governos receptores. Posto isso, os achados aqui demonstrados reforçam a importância de um desenho adequado de transferências para os governos locais, pautado na definição de regras condizentes com a necessidade e, sobretudo, com a capacidade fiscal dos entes, como o esforço fiscal, por exemplo, a fim de incentivar a gestão eficiente e a responsabilidade fiscal. (VIEIRA, 2022, p. 92).

E é nesse panorama que se avolumam procedimentos de fiscalização, potencialmente geradores de futuras ações de improbidade, com baixas taxas de apuração efetiva em relação às análises de contas e que ainda se prologam em tempo demasiado. Esses procedimentos quando identificam irregularidades, não conseguem ter a celeridade necessária para interromper os eventuais maus usos dos recursos tão pouco recuperar valores desviados ou irregularmente aplicados, sendo certo que referida situação apresenta enormes custos operacionais.

Nogueira (2022) destacou que o custo unitário das análises de prestação de contas variava em 2017 de R\$ 13.384,93 (treze mil, trezentos e oitenta e quatro reais e noventa e três centavos) (PDDE) a R\$ 30.178,45 (trinta mil, cento e setenta e oito reais e quarenta e cinco centavos) (Obras), e que nesse sentido a remodelação do formato de prestação de contas era fundamental, principalmente para o PDDE haja vista o baixo valor unitário das transferências. Ou seja, em muitas vezes os custos dos processos de prestação de contas são maiores que os próprios repasses em si, isso contando apenas a fase interna da análise dessas contas junto ao FNDE.

Essa análise consegue dialogar com o fato de que nos processos do FNDE ajuizados pela equipe, as taxas de sucesso de condenação tenham sido bem mais baixas do que em relação às taxas do INSS, por exemplo. Isso porque a baixa capacidade operacional de efetiva fiscalização dos processos de contas faz com que as ações levadas a julgamento tenham elementos de provas insuficientes para gerar condenações.

Ademais é possível cogitar que a forma como a omissão de prestação de contas é tratada no Judiciário, com certo grau de relativização de gravidade e de aceitação como uma irregularidade tolerável, pode estimular que gestores em situações específicas de gestão dos recursos dos repasses e convênios, onde tenham acontecido possíveis atos de corrupção ou improbidade, sejam estimulados a optar pela omissão. Essa situação de fato não deixaria de ser, em tese, uma boa estratégia jurídica em determinadas circunstâncias.

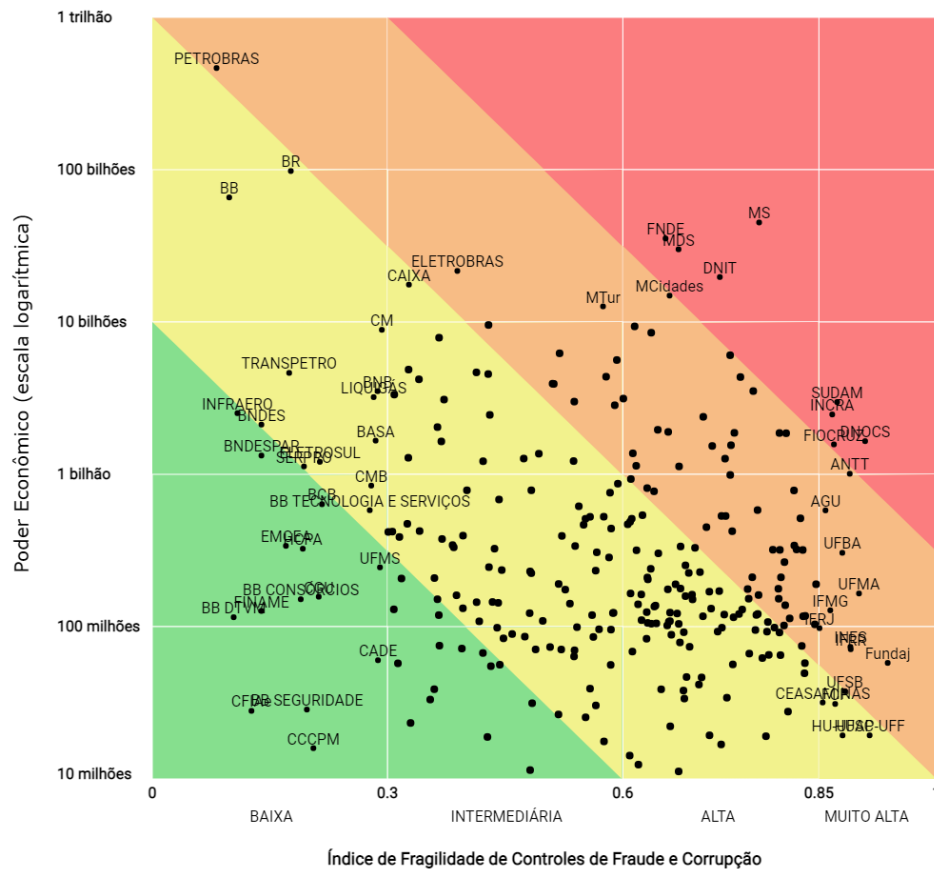
Diante dessa análise, parece ser necessário fazer uma abordagem diferente sobre a criação de instrumentos de fiscalização, evitando a proliferação em série de procedimentos de contas para cada um dos repasses realizados, sendo essencial o investimento em inteligência de controle prévio para identificar padrões que alcancem situações mais concretas de irregularidades, e, somente depois, adotar uma estratégia de acionamento do controle repressivo judicial.

Nesse ponto, o relatório de gestão do FNDE já menciona a adoção da malha fina de análise de prestação de contas como uma solução tecnológica de inteligência artificial para

[...] construção de metodologia preditiva de resultados de prestação de contas por meio de ciência de dados e técnicas estatísticas em busca da instituição da chamada Malha Fina do FNDE, reservada ao passivo de prestações de contas registrado no SiGPC. (FNDE, 2020, p. 48).

Esse desafio se revela ainda maior quando se verifica o diagnóstico realizado pelo TCU que na primeira avaliação do Portal Nacional de Percepção da Corrupção (PNPC), na qual houve adesão de 60% do setor público brasileiro, identificou que 82,4% das organizações públicas da amostra estão expostas a níveis altos e muito altos à corrupção (BRASIL, 2021g, p. 2-4), aliado ao fato de o TCU ter classificado o FNDE com alto risco no índice de fragilidade de controles de fraude e corrupção conforme se vê Figura 9, a seguir, em grande destaque negativo:

Figura 9 – Índice de fragilidade de controles de fraude e corrupção



Fonte: Brasil ([2018a], não paginado).

Diferentemente dos processos de fraudes previdenciárias do INSS, observa-se, nos casos de omissão de prestação de contas, que os processos não possuem investigações robustas sobre as irregularidades que podem ter acontecido naqueles repasses em que não se realizaram as devidas prestações de contas, o que certamente tem levado a taxas de sucesso judicial nas sentenças de primeiro grau das ações de improbidade administrativa menores, aliadas a uma interpretação do tipo da improbidade da omissão mais aberta e sujeita a uma gradação judicial mais favorável aos réus em face de circunstâncias dos casos concretos.

Isso tudo, somado ao fato de existir uma produção massiva de processos de contas por omissão, que levaram a um elevado número de ações nesse sentido, dialoga com a explicação do motivo de termos mais sentenças de improcedência nesses casos do que, por exemplo, nos de fraude previdenciárias, ou até mesmo em outros casos de repasses e convênios relativos às outras entidades, como os da FUNASA, que possuem alguma investigação mais robusta dentro da Tomada de Contas Especial (TCE) (em muitos casos investigações da Controladoria-Geral da União [CGU]), como destacado no capítulo exploratório dos dados acima.

Foi observado em vários casos que a simples apresentação das contas, mesmo após o ajuizamento da ação de improbidade administrativa e no prazo bem superior ao estipulado para obrigação, impedia as condenações nos processos judiciais. Essa situação, aliada a outros temperamentos circunstanciais, como, por exemplo, o uso da verba em desacordo com o plano de trabalho, foram motivos inseridos nos fundamentos das decisões que abrandavam a incidência do dispositivo legal do art. 11, VI, da Lei de Improbidade Administrativa.

São essas, então, as explicações encontradas para justificar a diferença na taxa de procedências das ações ajuizadas pelo FNDE, pela Procuradoria-Geral Federal, notadamente nos casos de omissão de prestação de contas quando comparadas aos casos de fraudes previdenciárias do INSS.

4.3 Do repressivo ao preventivo: a Portaria n. 399, de 29 de abril de 2019, e o exemplo do grupo de trabalho de prevenção ao assédio sexual

No presente item destaca-se uma situação específica identificada quando da execução dos trabalhos da equipe de análise e ajuizamento de ações de improbidade administrativa da PGF, que diante da remessa de casos envolvendo condutas de assédio sexual de agentes públicos para ajuizamento de ações de improbidade administrativa, principalmente em instituições de ensino federais, permitiu um olhar e a adoção de uma prática voltada mais a prevenção do que apenas o ajuizamento das ações.

De fato, ao longo dos trabalhos de análises dos procedimentos encaminhados para verificação da ocorrência de situações de improbidade administrativa, foram identificados casos de demissão de agentes públicos pelo cometimento de atos de assédio sexual no âmbito da administração pública. O STJ, em decisões tomadas em sede de uniformização da interpretação da Lei n. 8.429/1992, antes da reforma de 2021, assentou que o ato de assediar sexualmente no ambiente de órgão público, por agente público, pode configurar ato de improbidade administrativa³³.

³³ “É firme a orientação no sentido da imprescindibilidade de dolo nos atos de improbidade administrativa por violação a princípio, conforme previstos no *caput* do art. 11 da Lei n. 8.429/1992 – o que foi claramente demonstrado no caso dos autos, porquanto o professor atuou com dolo no sentido de assediar suas alunas e obter vantagem indevida em função do cargo que ocupava, o que subverte os valores fundamentais da sociedade e corrói sua estrutura.” (STJ, REsp 1.255.120/SC, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, j. 21/05/2013, DJe 28/05/2013, p. 1).

Wachholz³⁴ (2021, p. 4-5), em artigo sobre o tema e tendo como base de dados os processos da então ETR Probidade, identificou e catalogou o tamanho desse impacto:

Em 2018 e 2019, as IFES encaminharam para a ETR-Probidade 35 processos para fins de análise acerca da viabilidade de ajuizamento de ação de improbidade administrativa. Desse total, 8 relacionam-se a PADs de assédio sexual, o que representa 22,5%. No período, foram ajuizadas 5 ações de improbidade administrativa em face de servidores de IFES em razão da prática de assédio sexual.

A título de ilustração concreta de um desses casos levados ao Judiciário pela equipe, tem-se a decisão no Processo 0808614-75.2018.4.05.8302 que envolvia o caso de um professor de instituto federal acusado de assédio sexual:

Os atos de improbidade administrativa não são infrações penais porque não dão ensejo a penas privativas de liberdade, nem se submetem ao juízo criminal. Ademais, a própria Constituição Federal, ao prever sua definição, indicando as sanções cabíveis, foi expressa em afirmar que elas são aplicáveis “[...] sem prejuízo da ação penal cabível” evidenciando seu caráter extrapenal. Mas isso não afasta a incidência, relativamente aos atos de improbidade, de princípios que, embora referidos ao direito penal e nele desenvolvidos, são, em verdade, próprios do *jus puniendi* do Estado em suas diversas manifestações.

[...]

O processo administrativo foi instaurado contra o réu pela autarquia autora para apurar possível irregularidade cometida pelo servidor [...], matrícula SIAPE [Sistema Integrado de Administração de Pessoal] n. [...], decorrente da denúncia de prática de sexo com estudante do [...], então menor de idade, no dia 22/05/2015, no banheiro da sala dos professores do campus.

[...]

Ao praticar o ato sexual com a menor dentro da instituição de ensino, utilizando-se da facilidade de acesso aos cômodos da instituição por ser professor, o réu agiu de encontro ao princípio da moralidade.

Como bem asseverado pelo autor na inicial, a moralidade administrativa consiste no dever jurídico de o agente público observar um padrão ético de conduta, compatível com a dignidade da função pública, positivado na Constituição Federal e tutelado por meio de diversas normas de conduta funcional, culminando na previsão constitucional e legal de responsabilização do agente ímprobo pela prática de atos de improbidade administrativa.

[...]

Os atos de improbidade cometidos com base no art. 11 da LIA podem não provocar lesão patrimonial ou enriquecimento indevido, pois o pressuposto exigível restringe-se à violação dos princípios administrativos ali previstos. É firme a orientação no sentido da imprescindibilidade de dolo nos atos de improbidade administrativa por violação a princípio, conforme previstos no caput do art. 11 da Lei n. 8.429/1992 – o que foi claramente demonstrado no caso dos autos, porquanto o professor atuou com dolo no sentido de assediar sua aluna e obter vantagem indevida em função do cargo que ocupava, o que subverte os valores fundamentais da sociedade e corrói sua estrutura

Assim, evidencia-se o dolo, enquanto vontade livre e consciente direcionada a um fim ilícito, malferindo o princípio administrativo da moralidade.

³⁴ Roberta Negrão Costa Wachholz é procuradora federal da Procuradoria-Geral Federal, e nos anos de 2017 a 2020 integrou a ETR-Probidade.

É interessante observar a retórica argumentativa do julgado ao associar a conduta do então agente público sobre o prisma da moralidade administrativa, com forte carga moral enquanto conduta funcional, que não está necessariamente ligada aos desvios e casos clássicos de corrupção no âmbito da administração pública, o que revela um campo muito alargado de incidência da improbidade administrativa enquanto código de conduta dos servidores públicos (OSÓRIO, 2011).

Em 2019, diante desse alto nível de recorrência do assunto, foi realizado um alerta sobre esse problema que ganhou eco e forma de atuação preventiva. Houve o entendimento que diante da gravidade da situação, e de sua repetição, um alerta deveria ser emitido às Instituições Federais de Ensino (IFES), principalmente. Tal movimento, inclusive, ensejou a edição da portaria PGF 399/2019 (BRASIL, 2019a) que alterou a portaria PGF 156/2016 para expressamente prever alertas de padrões de irregularidades identificados. O próximo ponto foi a edição da Portaria PGF n.º 790/2019 que instituiu o “Projeto de Prevenção e Combate ao Assédio Sexual nas IFES” (BRASIL, 2019b).

O referido projeto ganhou uma projeção maior ainda, tendo sido incorporado recentemente a uma estratégia de prevenção e combate ao assédio sexual nas autarquias federais tal como estipulado na Portaria Normativa n. 20/PGF/AGU, de 22 de junho de 2022 (BRASIL, 2022c). Para operacionalizar a referida estratégia, a Portaria n. 285/PGF/AGU, de 22 de junho de 2022, designou “[...] procuradores federais para integrar o Programa de Auxílio à Prevenção e de Combate ao Assédio Sexual no âmbito das Autarquias e Fundações Públicas Federais” (BRASIL, 2022b, não paginado), sendo que dois dos membros desse projeto foram da equipe de análises das ações de improbidade da PGF.

Entre os objetivos do referido programa de prevenção estão a produção de materiais de orientação e capacitação, uniformização de entendimentos jurídicos sobre o enquadramento legal do assédio e a disseminação de boas práticas administrativas relacionadas à prevenção (BRASIL, 2022a).

O tema entrou, então, na agenda das políticas públicas de prevenção no âmbito interno da administração federal através do referido ato normativo infralegal associado ao nível federal. Porém, dada relevância do tema, no último dia 27 de outubro de 2022 foi editada a Medida Provisória n. 1.140, de 27 de outubro de 2022, que “Institui o Programa de Prevenção e Combate ao Assédio Sexual no âmbito dos sistemas de ensino federal, estadual, municipal e distrital” (BRASIL, 2022d, p. 1). Trata-se de um salto imenso de como o assunto passou de uma situação de verificação de controle interno no âmbito da administração,

voltado ao ajuizamento esporádico de ações de improbidade administrativa, para uma política pública formada e editada em forma de Lei e com alcance nacional.

A dinâmica observada no tratamento desse assunto específico, assédio sexual enquanto ato de improbidade administrativa, revela uma reorientação de esforço no controle preventivo ao invés do controle repressivo judicial. Com efeito, os objetivos maiores da criação dessa estrutura de identificação, análise e padronização no tratamento do tema, visa a evitar que o fato ocorra, porque apesar de também poder ser tratado sob a perspectiva da improbidade administrativa, via ações judiciais, como visto, isso não é suficiente dada a relevância da agenda que está conectada, qual seja, um ambiente menos hostil às mulheres no âmbito das relações de trabalho.

A identificação do envio desses procedimentos à equipe permitiu a abertura de uma janela para o problema, e permitiu uma reflexão crítica de que a resposta de ajuizar ações de improbidade administrativa buscando a punição dos autores dos referidos atos não seria suficiente. Essa constatação dialoga, inclusive, com o fato de que a resposta judicial é no mínimo lenta e com pouco efeito preventivo, e os dados apurados na presente pesquisa apontam nesse sentido.

É importante destacar que os achados de Wachholz (2021) apontam que o olhar desse problema, e seu tratamento junto aos órgãos de controle interno e externo, decorrem de uma pressão por direitos a partir do movimento das mulheres, as maiores vítimas dos casos, que alcançou mudanças das regras institucionais para acolhimento de denúncias e apuração desses casos, merecendo destaque:

Tendo tal observação em mente, sugerimos que o aumento do número de registros até 2018 decorra da melhor estruturação das corregedorias e pelo amadurecimento e fortalecimento das instituições de ensino. O Decreto nº 9.203/2017 dispôs sobre a Política de Governança da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, reiterando, em seu art. 19, a obrigatoriedade de instituição de programa de integridade. Nesse contexto, as IFES passaram a adotar e divulgar seus programas, além de estabelecerem canais de denúncia, que facilitam o conhecimento acerca de condutas irregulares. (WACHHOLZ, 2021, p. 34).

Miada (2020, p. 19), analisando especificamente os casos de punição em processos administrativos disciplinares, e como o tratamento desses se dão no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR), identificou que “[...] o percentual de punição dos processos disciplinares de assédio sexual instaurados no âmbito do SISCOR é de 38,78%, podendo chegar a 51,35%”, destacando ainda que os casos de assédio sexual foram punidos com mais rigor do que os casos de assédio moral, por exemplo.

Esse item do presente capítulo aborda, então, como um tema que foi enfrentado e observado sob o prisma do controle repressivo judicial, ou seja, uma vez identificado os casos de assédio sexual, era importante processar os acusados com base na Lei de Improbidade Administrativa, passou a ser trabalhado com mais ênfase no âmbito preventivo. Isso se deu muito em função da pressão social que o tema representa, e mostra como as definições de agenda das políticas públicas se submetem a uma disputa por espaço para sua implementação, inclusive no que se refere ao uso ou não do controle repressivo judicial como principal estratégia de atuação.

Ademais, essa reorientação foi fundamental para o caso do tratamento do assédio sexual sob a perspectiva punitiva via ação de improbidade, em face das alterações da Lei n. 14.230/2021 (BRASIL, 2021b) indicadas no item 3.4 em função das mudanças ocorridas na regulação normativa da improbidade administrativa que desestimularam o uso do controle repressivo da improbidade no tema.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa partiu, inicialmente, de uma tentativa de analisar o desenvolvimento efetivo da ferramenta de controle repressivo judicial da ação de improbidade administrativa, no contexto das entidades representadas pela Procuradoria-Geral Federal, em função de uma recente aposta no incremento desse ajuizamento como uma resposta necessária ao problema da improbidade administrativa.

Tentou-se, assim, compreender como as respostas judiciais poderiam ou não significar melhoria no ambiente de integridade dessas entidades, a partir de dados de condenação, bloqueio patrimonial e efetiva recuperação de valores, por exemplo. Tratava-se de uma tentativa ambiciosa, dada as claras limitações de coleta e tratamento de dados dos processos judiciais, e da necessidade de um amparo teórico consistente e de uma metodologia de aferição de impacto que medisse e pusesse em perspectiva essas comparações.

Ao longo do percurso da pesquisa, alterações de perspectivas sobre os sentidos e orientações acerca do tema foram muito evidentes, a partir de uma análise teórica crítica que questiona, em si, o porquê da prevalência dessas ferramentas de controle repressivo, como a ação de improbidade administrativa, que possuem alto grau de instrumentalização no debate público. Buscou-se também entender a que contexto isso serve ou pelo menos dialoga do ponto de vista estrutural (por que se faz o que se faz?).

Foi possível identificar como a improbidade administrativa, enquanto regulação normativa das condutas proibidas dos agentes públicos, tenta direcionar as ações destes no sentido da moralidade administrativa, e como há um diálogo claro desta com a noção de corrupção em geral, a despeito de seu conteúdo mais alargado.

Constatou-se, igualmente, que a aposta no controle de natureza repressiva, tal como evidenciado pela análise empírica, apresenta resultados limitados, seja por questões relativas às dificuldades operacionais e institucionais para o processamento das ações no âmbito do Poder Judiciário, seja pelas condições estruturais do País que criam as situações para a constante recorrência dos atos de improbidade administrativa em função de situações muito complexas do contexto social, econômico e institucional.

Nesse sentido, foi possível fazer uma correlação muito evidente de que há um sentido e uma orientação para atuação repressiva a partir de um diálogo com a racionalidade neoliberal, principalmente no aspecto de manter constante pressão nas instâncias políticas e públicas, sobretudo com o uso retórico e instrumentalizado do tema no debate público. Não é que não existam os atos concretos de desonestidade, desvios e maus usos no âmbito dos

órgãos públicos; eles existem e devem ser dissuadidos e reprimidos na forma da lei. Trata-se mais de contextualizar a dinâmica dessa atuação para permitir reflexões mais substanciais, inclusive sobre as melhores formas de mitigar que os atos de improbidade aconteçam e, no caso de serem detectados, sejam eficientemente combatidos.

De fato, pode-se inferir fortemente que o uso das ferramentas de controle repressivo não atende satisfatoriamente a seus propósitos principais de punição, dissuasão e recuperação de valores, ao mesmo tempo que o debate público é amplamente abastecido de informações e discursos sobre operações e cruzadas anticorrupção.

O presente trabalho, portanto, conseguiu apresentar esse debate, inclusive sugerindo a necessidade de reorientação para controles preventivos, muito mais conectados à transparência e ao controle social, a partir de análise de riscos de integridade, que parecem, até certo ponto, bem mapeados nas principais questões ora analisadas, por exemplo, como as fraudes previdenciárias e os repasses intergovernamentais.

Ao tratar das limitações do enfrentamento institucional repressivo do ponto de vista teórico crítico, ou ao apresentar o retrato da amostra das ações, destacando, inclusive, que essa orientação atende a uma perspectiva de incremento recente dos controles repressivos, ou ao pontuar a expressiva alteração regulatória no tema da improbidade com a edição da Lei n. 14.230/2021, ou ao ilustrar um movimento de reorientação de caráter mais preventivo a partir do exemplo concreto do item 4.3 deste trabalho, a pesquisa enveredou, para além das possíveis verificações de eficácia da ferramenta judicial (com todas as limitações de realizar tal tipo de pesquisa), mais para uma análise de perspectiva crítica dos sentidos, orientações e limitação que direcionam a ação pública no tema e fizeram com que houvesse tantosajuizamentos e, mais ainda, sua priorização enquanto estratégia.

Como dito antes, não se trata de evitar propor as devidas ações quando existem elementos e investigações apropriadas acerca da ocorrência de ato de improbidade, mas sim de não tomar essa orientação como a principal medida de resposta ao problema dos desvios de condutas que ofendem a probidade na administração pública.

Os dados quantitativos e qualitativos apurados e discutidos, aliados aos achados de outros trabalhos em perspectiva comparativa e teorizados na linha das limitações do enfrentamento de natureza repressiva, com grande mobilização de recursos orçamentários e de instrumentalização do debate, sugerem a necessidade de novos olhares e novas abordagens, contextualizando o enfrentamento da improbidade administrativa nessa grande perspectiva das disputas reais de poder e de agenda, permitindo, quem sabe, um diagnóstico e enfrentamento que levem a um melhor ambiente de integridade, que é o desejado.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Cláudio Weber. Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. **Novos Estudos CEBRAP**, [São Paulo], n. 73, p. 33-37, nov. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002005000300003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/RgddTWDKvK3k4kVzx5hgrtS/>. Acesso em: 26 out. 2022.
- AGRA, Walber de Moura. **Comentários sobre a Lei de Improbidade Administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- ALEXIM, Júlia; PÁDUA, João Pedro. A jabuticaba, a Lei de Improbidade e o risco de generalizar as normas punitivas. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 8 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-08/alexim-padua-jabuticaba-lei-improbidade>. Acesso em: 22 mar. 2022.
- ALMEIDA, Bruno Félix de. **Advocacia Pública e controle da probidade**: proatividade e procedimento no exercício da legitimidade ativa nas ações de improbidade administrativa. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/51043>. Acesso em: 22 mar. 2022.
- ALMEIDA, Dhiego Melo Job de. **Fraudes na previdência e assistência social**: uma avaliação da eficácia das operações policiais no estado do Maranhão. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2019. Disponível em: <https://tedebc.ufma.br/jspui/handle/tede/2778>. Acesso em: 26 out. 2022.
- ARIELY, Dan. **A mais pura verdade sobre a desonestidade**: por que mentimos para todo mundo: inclusive para nós mesmos. Tradução de Leonardo Abramiwicz. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ADVOGADOS PÚBLICOS FEDERAIS (Brasil). A pedido da ANAFE, Senadora apresenta projeto para enquadrar o assédio sexual como ato de improbidade administrativa. **Portal da ANAFE**, [Brasília], 9 nov. 2022. Disponível em: <https://anafenacional.org.br/a-pedido-da-anafe-senadora-apresenta-projeto-para-enquadrar-o-assedio-sexual-como-ato-de-improbidade-administrativa/>. Acesso em: 15 nov. 2022.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.
- AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília: 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: 26 out. 2022.
- BARBÃO, Jaqueline; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Retrato do Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que Implique Inelegibilidade (CNCIAI). **Revista CNJ**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 24-33, nov. 2017. DOI: <https://doi.org/10.>

54829/revistacnj.v2i1.283. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/index.php/revista-cnj/article/view/283>. Acesso em: 26 jan. 2022.

BARBOSA, Pedro Alexandre. **Renda básica**: um modelo liberal-distributivo de desenvolvimento. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

BARBOSA, Thiago de Azevedo. **Por que votamos em corruptos?** Evidências experimentais sobre as limitações do voto no combate à corrupção. 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/38183>. Acesso em: 26 out. 2022.

BATISTA, Mariana; MARQUES, Radamés. Instituições políticas e corrupção: uma análise da literatura comparada. **Revista Política Hoje**, [Recife], v. 21, n. 1, p. 7-42, set. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3787>. Acesso em: 26 out. 2022.

BECKER, Gary S. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, [Chicago, IL], v. 76, n. 2, p. 169-217, Mar./Apr. 1968. DOI: <https://doi.org/10.1086/259394>. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/259394>. Acesso em: 26 out. 2022.

BECKER, Gary S. If you want to cut corruption, cut government. **Bloomberg**, [New York], 11 Dec. 1995. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/1995-12-10/if-you-want-to-cut-corruption-cut-government>. Acesso em: 26 out. 2022.

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 203-224, nov. 2018. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77655>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77655>. Acesso em: 25 jan. 2022.

BOLETIM ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Brasília: Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, fev. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia/previdencia-social-regime-geral-inss/arquivos/beps022022_final.pdf. Acesso em: 19 out. 2022.

BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. A ‘nova’ Lei da Improbidade Administrativa: alguns aspectos polêmicos. **Estadão**, [São Paulo], 20 jan. 2022. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/a-nova-lei-da-improbidade-administrativa-alguns-aspectos-polemicos>. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988a)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. AGU institui programa de prevenção e combate ao assédio sexual nas autarquias federais. **Portal do Governo Brasileiro**, [Brasília], 27 jun. 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-institui->

programa-de-prevencao-e-combate-ao-assedio-sexual-nas-autarquias-federais. Acesso em: 19 out. 2022.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Ordem de Serviço nº 1, de 22 de maio de 2018. Designa o Procurador Federal na atuação das operações deflagradas pelo Departamento da Polícia Federal que envolvam a realização de requerimento cautelar antecedente da ação de improbidade administrativa. **Boletim de Serviço**, Brasília, ano 25, n. 25, p. 91-92, 18 jun. 2018.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Portaria nº 87, de 17 de fevereiro de 2003. Dispõe sobre o acompanhamento especial de ações judiciais que especifica. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, ano 140, n. 35, p. 3-4, 18 fev. 2003. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/02/2003&jornal=1&pagina=3>. Acesso em: 22 mar. 2022.

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, ano 147, n. 9, p. 13, 14 jan. 2010. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=14/01/2010&jornal=1&pagina=13>. Acesso em: 5 abr. 2022.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral da União. 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, ano 151, n. 242, p. 3, 15 dez. 2014. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=15/12/2014&jornal=1&pagina=3>. Acesso em: 5 abr. 2022.

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, n. 39, 26 set. 2008.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. **Editais 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: AGU, 2016a. Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=6591961. Acesso em: 22 mar. 2022.

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

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. **Ordem de Serviço nº 3, de 6 de dezembro de 2016**. Regulamenta o funcionamento da Equipe de Trabalho Remoto de Ações de Improbidade Administrativa (ETR-Probidade). Brasília: AGU, 2017a. Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=46575944. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. **Portaria PGF n. 156, de 8 de março de 2016**. Cria a Equipe de Trabalho Remoto de Ações de Improbidade Administrativa no âmbito da Procuradoria-Geral Federal (PGF). Brasília: AGU, 2016c. Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=6591717. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. Portaria nº 39, de 16 de janeiro de 2017. Designa o coordenador da Equipe de Trabalho Remoto de Ações de Improbidade Administrativa – ETR-Probidade. **Boletim de Serviço**, Brasília, ano 24, n. 4, p. 26, 23 jan. 2017b.

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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, ano 157, n. 86, p. 1-2, 7 maio 2019a. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/05/2019&jornal=515&pagina=1>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. **Portaria n. 285/PGF/AGU, de 22 de junho de 2022**. Designa procuradores federais para integrar o Programa de Auxílio à Prevenção e de Combate ao Assédio Sexual no âmbito das Autarquias e Fundações Públicas Federais. Brasília: AGU, 2022b. Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=912644923. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. **Portaria Normativa n. 20/PGF/AGU, de 22 de junho de 2022**. Institui o Programa de Auxílio à Prevenção e de Combate ao Assédio Sexual no âmbito das Autarquias e Fundações Públicas Federais. Brasília: AGU, 2022c. Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=912655938. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *In*: BRASIL. [Constituição (1988b)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Detalhamento das sanções vigentes**. Brasília: Portal da Transparência, 2023. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/sancoes/consulta?cadastro=3&ordenarPor=nomeSancionado&direcao=asc>. Acesso em: 14 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 00011 2009 – CGU/MJ/AGU**. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União: Ministério da Justiça: Advocacia-Geral da União, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/EXPMOTIV/EMI/2010/11%20-%20CGU%20MJ%20AGU.htm. Acesso em: 26 out. 2022.

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. Brasília:

Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm. Acesso em: 25 mar. 2022.

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. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 20 out. 2022.

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. Brasília: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10480compilado.htm. Acesso em: 20 mar. 2022.

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. Brasília: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.226, de 20 de outubro de 2021. Dispõe sobre a criação do Tribunal Regional Federal da 6ª Região e altera a Lei nº 11.798, de 29 de outubro de 2008, para modificar a composição do Conselho da Justiça Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, ano 159, n. 199, p. 2-3, 21 out. 2021a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=21/10/2021&jornal=515&pagina=2>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, ano 159, n. 202, p. 1-4, 26 out. 2021b. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/10/2021&jornal=515&pagina=1>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.140, de 27 de outubro de 2022. Institui o Programa de Prevenção e Combate ao Assédio Sexual no âmbito dos sistemas de ensino federal, estadual, municipal e distrital. **Diário da União**: seção 1, Brasília, ano 160, n. 205-A, p. 1, 27 out. 2022d. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=27/10/2022&jornal=600&pagina=1>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal. Departamento de Sistemas e Informações Gerenciais. Coordenação-Geral de Informações Gerenciais. **Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis e dos Ex-Territórios**. Brasília: Ministério da Economia, nov. 2021c. v. 81. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt->

br/observatorio-de-pessoal-govbr/arquivos/TabeladeRemuneracao81Nov2021.pdf. Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **FNDE firma parceria com CGU para aprimorar prestação de contas**. [Brasília]: Ministério da Educação, c2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/malha-fina>. Acesso em: 19 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. FNDE repassou mais de R\$ 3,9 bilhões no primeiro quadrimestre de 2021. **Portal do Governo do Brasil**, [Brasília], 25 maio 2021d. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2021/05/fnde-repassou-mais-de-r-3-9-bilhoes-no-primeiro-quadrimestre-de-2021>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria nº 790, de 24 de outubro de 2019. Regulamenta o incentivo financeiro das ações do Eixo Valorização dos Profissionais de Segurança Pública, no âmbito da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e do Sistema Único de Segurança Pública, com os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, previstos no inciso I do art. 7º da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, ano 157, n. 208, p. 53-55, 25 out. 2019b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=53&data=25/10/2019>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. **Instrução Normativa no 013/2005-DG/DPF, de 15 de junho de 2005**. Define as competências específicas das unidades centrais e descentralizadas do Departamento de Polícia Federal e as atribuições de seus dirigentes. Brasília: Ministério da Justiça, [2010]. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/in-13.pdf>. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Força-Tarefa Previdenciária**. Brasília: Ministério do Trabalho e Previdência, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/assuntos-previdencia/outros/combate-as-fraudes>. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Operações Força-Tarefa Previdenciária e Trabalhista – 2021**. [Brasília]: Ministério do Trabalho e Previdência, 23 maio 2021e. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/combate-as-fraudes/operacoes-forca-tarefa-previdenciaria-e-trabalhista-2021>. Acesso em: 19 out. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção. **Nota Técnica nº 01/2021 – 5ª CCR**. Aplicação da Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021. Brasília: Ministério Público Federal, 2021f. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-1-2021-aplicacao-lei-14230-2021-pgr-00390794-2021.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 236, de 2012**. Reforma do Código Penal Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106404>. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 455, de 2016.** Altera o Código Penal para prever o crime de corrupção privada. Brasília: Senado Federal, 2016d. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127764>. Acesso em: 26 out. 2022.

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: Polícia Federal, 2019c. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-e-policia-federal-vaio-atuar-juntas-em-aco-es-de-combate-a-corrupcao--766419/ACTAcordodeCooperacaoTecnicaPFeAGUPGFPDF.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Agravo Interno nos Embargos de Divergência em Agravo em Recurso Especial nº 262.290/SP.** Processo civil. Tributário. Agravo interno nos embargos de divergência. Dissídio não demonstrado. Ausência de cotejo analítico. Jurisprudência pacífica. Incidência da Súmula 168/STJ. [...]. Relator: Min. Humberto Martins, 10 de agosto de 2016. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201202495964&dt_publicacao=17/08/2016. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Recurso Especial nº 951.389/SC.** Administrativo. Improbidade. Elemento subjetivo. Contratação de serviços de transporte sem licitação. Ato ímprobo por atentado aos princípios da administração pública. Condenação criminal transitada em julgado. Aplicação das sanções. [...]. Relator: Min. Herman Benjamin, 6 de junho de 2010. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200700680206&dt_publicacao=04/05/2011. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.327.393/MA.** Processual civil. Administrativo. Ato de improbidade. Convênio. Falta de prestação de contas. Elementos suficientes para condenação por ato de improbidade. Acórdão em confronto com a jurisprudência desta casa. Dano *in re ipsa*. [...]. Relator: Min. Francisco Falcão, 9 de abril de 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201801761714&dt_publicacao=12/04/2019. Acesso em: 22 out. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 1.255.120/SC.** Processual civil. Administrativo. Improbidade administrativa. Assédio de professor da rede pública. Prova testemunhal suficiente. Violação aos princípios da administração pública. [...]. Relator: Min. Humberto Martins, 21 de maio de 2013. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201101187221&dt_publicacao=28/05/2013. Acesso em: 22 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário 843.989/PR.** Constitucional e administrativo. Irretroatividade da lei mais benéfica (Lei 14.230/2021) para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa (Lei 8.429/92). Necessidade de observância da constitucionalização de regras rígidas de regência da administração pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos previstas no artigo 37 da CF. [...]. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 18 de agosto de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.042/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 17 de fevereiro de 2022. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349715946&ext=.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Fragilidade de controles x Poder econômico**. [Brasília]: TCU, [2018a]. Disponível em: <https://meapffc.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Gestão de riscos**: ações de controle realizadas. Brasília: TCU, [2018b]. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governanca publica/gestao-de-riscos/levantamentos.htm>. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal**: 2022. Brasília: TCU, 2022e. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2022/11/tcu-lista_de_alto_risco_da_administracao_publica-16-11-22.pdf. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **PNPC 2021**: 1ª avaliação. Brasília: TCU, 2021g. Disponível em: https://www.rededecontrole.gov.br/wp-content/uploads/sites/7/2022/10/APRESENTACAO-RESULTADOS-PNPC_08DEZ2021.pdf. Acesso em: 19 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Federal de Recursos. Resolução n. 1, de 6 de outubro de 1988. Dispõe sobre a localização das sedes e a fixação da Jurisdição dos Tribunais Regionais Federais. **Boletim de Serviço [do] Tribunal Federal de Recursos**, Brasília, n. 6, p. 3-4, 31 mar. 1989. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/67714>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do ISEB e da CEPAL à teoria da dependência. In: TOLEDO, Caio Navarro de (org.). **Intelectuais e política no Brasil**: a experiência do ISEB. Rio de Janeiro: Revan, 2005. p. 201-232.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Um novo estado para a América Latina. **Novos Estudos CEBRAP**, [São Paulo], n. 50, p. 91-98, mar. 1998. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_-_novoestadoparaalatina.pdf /. Acesso em: 26 out. 2022.

BRÍGIDO, Carolina. Luta contra corrupção garante Prêmio Especial do Inovare: Advogado da AGU que criou grupo para recuperar dinheiro público desviado foi contemplado. **O Globo**, Brasília, 15 dez. 2011. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/luta-contracorrupcao-garante-premio-especial-do-innovare-3458084>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BROWN, Wendy. **En las ruinas del neoliberalismo**: el ascenso de las políticas antidemocráticas en Occidente. Traducción de Cecilia Palmeiro. Madrid: Traficantes de Sueños, 2021.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente. Tradução de Mario A. Marino e Eduardo Altheman C. Santos. São Paulo: Politeia, 2020.

CABRAL, Umberlândia. Taxa de desocupação cai para 9,3% no segundo trimestre. **Agência de Notícias IBGE**, [Rio de Janeiro], 29 jul. 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias>.

ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34498-taxa-de-desocupacao-cai-para-9-3-no-segundo-trimestre. Acesso em: 19 out. 2022.

CAMPOS, Francisco de Assis Oliveira; PEREIRA, Ricardo A. de Castro. Corrupção e ineficiência no Brasil: uma análise de equilíbrio geral. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 46, n. 2, p. 373-408, abr./jun. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-416146244rpf>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/k5MBdyT3NHDT5Y36SccnjB/>. Acesso em: 26 out. 2022.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. Escolha racional e criminalidade: uma avaliação crítica do modelo. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 22, p. 93-110, jun. 2008. Disponível em: https://www.jfrj.jus.br/sites/default/files/revista-sjrj/arquivo/dos_escolha_racional_e_criminalidade.pdf. Acesso em: 26 out. 2022.

CARNEIRO, Fernanda Maria Afonso. Análise da Lei de Improbidade Administrativa sob a perspectiva do combate à corrupção. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, [Florianópolis], v. 7, n. 2, p. 95-115, jul./dez. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2021.v7i2.8237>. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/8237>. Acesso em: 26 out. 2022.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. Determinantes da criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 233-269, 2 dez. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582004000200002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/H75KZrqPLQsSqXgtj4dtr4B/>. Acesso em: 26 out. 2022.

CHAMAYOU, Grégoire. **A sociedade ingovernável**: uma genealogia do liberalismo autoritário. Tradução de Letícia Mei. São Paulo: Ubu, 2020.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Panorama Social da América Latina, 2019**: resumo executivo (LC/PUB.2020/1-P). Santiago: Nações Unidas, 2020. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45090/1/S1900909_pt.pdf. Acesso em: 26 out. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números**: demandas por classe e assuntos. Brasília: CNJ, 2021a. Disponível em: https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/open doc.htm?document=qvw_l%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT. Acesso em: 14 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2021**. Brasília: CNJ, 2021b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Restrições Judiciais de Veículos Automotores (RENAJUD)**: manual do usuário. [Brasília]: CNJ, [2011]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/manual-renajud.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **SISBAJUD**: Sistema de Busca de Ativos do Poder Judiciário. Brasília: CNJ, [2020]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/sisbajud/>. Acesso em: 22 mar. 2022.

COSTA, Maria Luiza Miranda da. Violência sexual e improbidade administrativa: uma visão para o futuro da Administração Pública Federal. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO, 36., 2022, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, 2022. No prelo.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Never-ending nightmare**: the neoliberal assault on democracy. Tradução de Gregory Elliott. London: Verso, 2019.

EUFRASIO, Mário A. A Escola de Chicago de Sociologia: perfil e atualidade. In: LUCENA, Célia Toledo; CAMPOS, M. Christina Siqueira de Sousa (org.). **Práticas e representações**. São Paulo: Humanitas, 2008. p. 13-27.

FARENZENA, Nalú. Despesas em ações da assistência financeira da União na educação básica no período 2014-2020. **Eccos**: Revista Científica, São Paulo, n. 58, p. 1-17, e20849, jul./set. 2021. DOI: <https://doi.org/10.5585/eccos.n58.20849>. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/20849>. Acesso em: 20 mar. 2022.

FARRALES, Mark Jorgensen. What is corruption? A history of corruption studies and the great definitions debate. **SSRN**, [Rochester, NY], June 2005. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1739962>. Acesso em: 26 out. 2022.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **IFDM 2018**: Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal: ano base 2016. Rio de Janeiro: FIRJAN, jun. 2018. Disponível em: <http://publicacoes.firjan.org.br/ifdm2018/files/assets/common/downloads/publication.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2022.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 15, n. 3, e1937, set./dez. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201937>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/80715>. Acesso em: 26 out. 2022.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, Campinas, v. 15, n. 2, p. 386-421, nov. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762009000200005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/8vW5w5whdMLRD3sqWPV6fgg/>. Acesso em: 26 out. 2022.

FUKUYAMA, Francis. **The end of history and the last man**. Los Angeles, CA: Simon & Schuster, 2005.

FUKUYAMA, Francis. Why is democracy performing so poorly? **Journal of Democracy**, [Baltimore, MD], v. 26, n. 1, p. 11-20, jan. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0017>. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/565635>. Acesso em: 26 out. 2022.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA SAÚDE (Brasil). **Saneamento para Promoção da Saúde**. Brasília: FUNASA, 2020. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/saneamento-para-promocao-da-saude>. Acesso em: 27 jan. 2022.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (Brasil). **Relatório de Gestão 2019**. Brasília: FNDE, 2020. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao?download=13991:relatório-de-gestão-2019>. Acesso em: 4 abr. 2022.

GARCIA, Gilson Piqueras. Proposta de um indicador de corrupção no Brasil baseado em dados do Tribunal de Contas da União. **Revista da CGU**, [Brasília], v. 14, n. 25, p. 129-143, jan./jun. 2022. DOI: <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i25.401>. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/401. Acesso em: 26 out. 2022.

GERBER, Daniel; OLIVEIRA, Mariana Costa de. Nova Lei de Improbidade Administrativa tem importantes inovações. **Estadão**, [São Paulo], 3 nov. 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/nova-lei-de-improbidade-administrativa-tem-importantes-inovacoes/>. Acesso em: 26 out. 2022.

GLOECKNER, Ricardo Jacobsen; SILVEIRA, Felipe Lazzari da. A transnacionalização da corrupção e a instrumentalização política do processo penal. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, [Porto Alegre], v. 6, n. 3, p. 1135-1174, set./dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v6i3.421>. Disponível em: <https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/view/421>. Acesso em: 26 out. 2022.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel *et al.* **Lei de Improbidade Administrativa**: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/320>. Acesso em: 20 mar. 2022.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**: revista de cultura e política, [São Paulo], n. 58, p. 193-223, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfNMP4fj75gb/>. Acesso em: 26 out. 2022.

INFOGRAM. **Pontuação do Brasil no Índice de Percepção da Corrupção**. [S. l.]: Infogram, c2022. Disponível em: <https://infogram.com/pontuacao-do-brasil-no-indice-de-percepcao-da-corrupcao-1ho16vo3g1q5x4n>. Acesso em: 26 out. 2022.

INSTITUTO INNOVARE. **O Prêmio**. [Rio de Janeiro]: Instituto Innovare, [2022]. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/>. Acesso em: 20 out. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (Brasil). **Relatório de gestão – 2021**. [Brasília]: Ministério do Trabalho e Previdência, mar. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/relatoriogestao2021_inss.pdf. Acesso em: 19 out. 2022.

JORGE, Marco Antonio. Resenha Bibliográfica: ARIELY, Dan. A mais pura verdade sobre a desonestidade. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 42, n. 4, p. 857-863, out./dez. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-41612012000400008>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/QcfM89tXLhynqBRqTHXMynx/>. Acesso em: 26 out. 2022.

JUDGE, William Q.; MCNATT, D. Brian; XU, Weichu. The antecedents and effects of national corruption: a meta-analysis. **Journal of World Business**, [Stamford, CT], v. 46, n. 1,

p. 93-103, Jan. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jwb.2010.05.021>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1090951610000362>. Acesso em: 26 out. 2022.

JUSTIÇA FEDERAL (Paraná). **Ação Civil de Improbidade Administrativa 5002567-83.2018.4.04.7001/PR**. 3ª Vara Federal de Londrina. Relator: Décio José da Silva, 28 de junho de 2021. Disponível em: https://eproc.jfpr.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=701624921578732604656608659279&evento=40400629&key=8a5a8d9929b10310063d82cf27c5135b527e232432e315898a4d0065daa84fc1&hash=f6a04554b901130065b2dfd07981cc96. Acesso em: 26 out. 2022.

JUSTIÇA FEDERAL (Piauí). Subseção Judiciária de Corrente/PI. **Ação Civil de Improbidade Administrativa 0002714-82.2017.4.01.4005/PI**. Relator: Jamyl de Jesus Silva, 8 de novembro de 2018. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/arquivo/abrir.php?tipo=fs&nome=3999f44385ea3040a89d0b94cb761584.pdf&size=1548585>. Acesso em: 26 out. 2022.

JUSTIÇA FEDERAL (Rio Grande do Norte). **Ação Civil de Improbidade Administrativa 0800624-89.2016.4.05.8403/RN**. 11ª Vara Federal do Rio Grande do Norte. Relator: Arnaldo Pereira de Andrade Segundo, 17 de abril de 2019. Disponível em: <https://pje.jfrn.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?idProcessoDocumento=6aaa1e3fea885f4299d70814a8654d1f>. Acesso em: 26 out. 2022.

JUSTIÇA FEDERAL (Sergipe). **Ação Civil de Improbidade Administrativa 0803184-67.2017.4.05.8500/SE**. 3ª Vara Federal do Sergipe. Relator: Edmilson da Silva Pimenta, 23 de abril de 2019. Disponível em: <https://pje.jfse.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?idProcessoDocumento=0dfb62fdeed44af4ba2a3482aa9da5fa>. Acesso em: 26 out. 2022.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar**: duas formas de pensar. Tradução de Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

KOERNER, Andrei; INATOMI, Celly Cook; BARREIRA, Karen Sakalauska. Dez anos de racionalização da gestão judicial no Brasil: efeitos e perspectivas. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 326-364, nov. 2015. DOI: <https://doi.org/10.12957/dep.2015.18009>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/18009>. Acesso em: 20 abr. 2022.

LATINOBARÓMETRO. **Latinobarómetro 2021**. Santiago, Chile: Corporación Latinobarómetro, 2021. Disponível em: https://issuu.com/saladeprensa/docs/adio_s_a_macondo-_latinobaro_metro_2021. Acesso em: 26 out. 2022.

LEMONS, Amália Inés Geraiges de. A metropolização nos países do Terceiro Mundo. **Revista do Departamento de Geografia**, [São Paulo], n. 13, p. 7-36, 2 nov. 1999. DOI: <https://doi.org/10.7154/RDG.1999.0013.0001>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/53806>. Acesso em: 26 out. 2022.

MAEJIMA, Lidia. O combate à corrupção ao longo dos 30 anos da Constituição de 1988: marcos de uma evolução normativa e jurisprudencial. In: HIROSE, Regina Tamami (coord.).

Carreiras típicas de Estado: desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 215-234.

MAIRAL, Héctor A. **As raízes legais da corrupção:** ou como o direito público fomenta a corrupção em vez de combatê-la. Tradução de Susan M. Behrends Kraemer. São Paulo: Contracorrente, 2018.

MARANI, Sílvio César Zákia *et al.* Os sentidos da pesquisa sobre corrupção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 712-730, jul./ago. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612175197>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/G8Yv8x7VYV5XQtvXLsfYtYd/>. Acesso em: 26 out. 2022.

MARENCO, André; CATE, Lidia Ten. Municípios são todos iguais? Decisões sobre gasto, orçamento e políticas públicas em governos locais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 29, n. 77, p. 1-23, e001, set. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987321297701>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/hqLBYtmtbYYVTVnBWMHXGGD/>. Acesso em: 20 mar. 2022.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 3-21, dez. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987317256401>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/j4KRBjWzRzmHGNWfS8CSh8w/>. Acesso em: 20 mar. 2022.

MARIN, Tâmera Padoin Marques. **A Lei Anticorrupção e o acordo de leniência:** uma análise do regime geral para a celebração desse instrumento. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. **A ciência do direito:** conceito, objetivo, método. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Responsabilização de agentes públicos e improbidade administrativa: uma história conturbada. **Sequência**, Florianópolis, v. 43, n. 90, p. 1-28, 4 jul. 2022. DOI: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2022.e86720>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86720>. Acesso em: 26 out. 2022.

MAURO, Paolo. Corruption and growth. **The Quarterly Journal of Economics**, [Oxford, UK], v. 110, n. 3, p. 681-712, Aug. 1995. DOI: <https://doi.org/10.2307/2946696>. Disponível em: <https://academic.oup.com/qje/article-abstract/110/3/681/1859244>. Acesso em: 26 out. 2022.

MAURO, Paolo. Os efeitos da corrupção sobre crescimento, investimentos e gastos do governo: uma análise de países representativos. In: ELLIOT, Kimberly Ann (org.). **A corrupção e a economia global**. Tradução de Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: Editora UnB, 2002. p. 135-167.

MEZZAROBBA, Orides; DIAS, Jean Colbert; FERREIRA, Anderson. Uma nova concepção sobre a Lei de Improbidade Administrativa e seu alcance. O dolo e a má-fé como elementos fundantes da responsabilização. **Revista Relações Internacionais do Mundo Atual**, Curitiba, v. 3, n. 24, p. 363-384, jul. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.21902/Revrima.v3i27>.

3925. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/3925>. Acesso em: 26 out. 2022.

MIADA, Sandra Yumi. **Assédio sexual**: tratamento correcional do assédio sexual no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR). Brasília: Controladoria-Geral da União, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/integridade-publica/assedio-moral-e-sexual/Assdiosexual.pdf>. Acesso em: 19 out. 2022.

MICROSOFT. **O que é o Power BI?** Rio de Janeiro: Microsoft Power BI, c2022. Disponível em: <https://powerbi.microsoft.com/pt-br/what-is-power-bi/>. Acesso em: 20 mar. 2022.

MIOTTO, Ana Paula. De verdade, o que é ser honesto? **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 53, n. 4, p. 416-417, jul./ago. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902013000400009>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/xBJkcXJdVVSFBTY5Bw8FwTN/>. Acesso em: 26 out. 2022.

MIRANDA, Luiz Fernando. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 25, p. 237-272, abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-335220182507>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/VPBTRQmsPqT8KLqJJmcnqpn/>. Acesso em: 22 mar. 2022.

MUGNATTO, Sílvia. INSS espera economia de R\$ 5 bi por mês com MP de combate a fraudes na Previdência. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 25 abr. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/556258-inss-espera-economia-de-r-5-bi-por-mes-com-mp-de-combate-a-fraudes-na-previdencia/>. Acesso em: 13 out. 2022.

MURAMATSU, Roberta; BIANCHI, Ana Maria A. F. Behavioral economics of corruption and its implications. **Brazilian Journal of Political Economy**, [São Paulo], v. 41, n. 1, p. 100-116, Jan./Mar. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-31572021-3104>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/3gsHZHBvzydVskVvQnVvhyx/>. Acesso em: 26 out. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. Brasília: Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime, 2003. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 26 out. 2022.

NASCIMENTO, Luma Neto do. Mais capacidade estatal, menos corrupção? Uma análise para a América Latina (1996-2015). **Revista de Sociologia e Política**, [Curitiba], v. 26, n. 68, p. 95-120, dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678987318266806>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/W475mRLxGGjLgjmjX3mpbtH/>. Acesso em: 26 out. 2022.

NEISSER, Fernando Gaspar. **Dolo e culpa na corrupção política**: improbidade e imputação subjetiva. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

NOGUEIRA, Rafael Moreira; ALMEIDA, Bruno Félix de. Proibidade, governança e controle: uma aposta muito grande nas instituições? **Revista da Advocacia Pública Federal**, [Brasília], v. 5, n. 1, p. 213-224, 22 dez. 2021. Disponível em: <https://seer.anafenacional.org.br/index.php/revista/article/view/142>. Acesso em: 26 out. 2022.

NOGUEIRA, Renan Moreira. **Os sentidos da participação social no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): trajetórias no contexto da racionalidade neoliberal**. 2022.

Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/67674>. Acesso em: 22 mar. 2022.

NYRERÖD, Theo; SPAGNOLO, Giancarlo. Recompensas para denunciante no combate à corrupção? Tradução de Reinaldo Diogo Luz. In: FORTINI, Cristiana (coord.). **Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 251-266.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Panorama crítico da Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.230/2021. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 6, n. 20, p. 97-141, jan./mar. 2022. DOI: <https://doi.org/10.48143/rdai.20.jrpo>. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/rdai20oliveiraegrotti>. Acesso em: 26 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. OIT: América Latina e Caribe enfrentam recuperação insuficiente do mercado de trabalho com predomínio de empregos informais. **OIT Brasília**, Brasília, 8 set. 2021. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_819030/lang--pt/index.htm. Acesso em: 19 out. 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PAIVA, Maria Eduarda Rodrigues; RIBEIRO, Lilian Lopes; GOMES, Jose Welington Felix. O tamanho do governo aumenta a corrupção? Uma análise para os municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, p. 272-291, mar./abr. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200690>. Disponível em: <https://www.scielo.br/jrap/a/BDNsrMrBgjYww4KPjy93SZn/>. Acesso em: 26 out. 2022.

PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 1-17, abr./jun. 2005. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/919>. Acesso em: 26 out. 2022.

PINHEIRO, Igor Pereira; ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Nova Lei de Improbidade Administrativa anotada e comparada**. São Paulo: Mizuno, 2021.

PINTO, Felipe Martins; BRENER, Paula Rocha Gouvêa. Responsabilidade corporativa e *compliance*: novas estratégias de prevenção à criminalidade econômica. In: FORTINI, Cristiana (coord.). **Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 339-353.

RAMOS, Edith Maria Barbosa; PINHEIRO, Heron de Jesus Garcez. Reformas judiciais na América Latina e reflexões sobre modificações em processos de improbidade administrativa. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, [Bebedouro], v. 7, n. 1, p. 95-126, jan./abr. 2019. DOI: <https://doi.org/10.25245/rdsp.v1i1.513>. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/513>. Acesso em: 26 out. 2022.

RAMOS, Luciana de Oliveira *et al.* **Relatório ICJBrasil**, 2021. São Paulo: FGV Direito SP, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/30922>. Acesso em: 26 out. 2022.

ROBL FILHO, Ilton Norberto; GARCIA JÚNIOR, Raul Greenhalgh. Corrupção: uma análise a partir da economia institucional e da *accountability* horizontal em busca da efetividade do controle da administração pública. **Constituição, Economia e Desenvolvimento**: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, Curitiba, 2018, v. 10, n. 19, p. 478-497, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://www.abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/195>. Acesso em: 26 out. 2022.

RODRIGUES, Loredany Consule Crespo; GOMES, Adriano Provezano; TEIXEIRA, Evandro Camargos. Efeito da corrupção sobre a eficiência institucional dos países. **Economia Aplicada**, [Ribeirão Preto], v. 24, n. 4, p. 461-486, 2020. DOI: <https://doi.org/10.11606/1980-5330/ea167508>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ecoa/article/view/167508>. Acesso em: 26 out. 2022.

ROSE-ACKERMAN, Susan. A economia política da corrupção. In: ELLIOT, Kimberly Ann (org.). **A corrupção e a economia global**. Tradução de Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: Editora UnB, 2002. p. 50-102.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antonio Gomes de. Combate à corrupção no Brasil: identificando entraves à luz da versão revisitada da teoria da modernização. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, Salvador, v. 7, n. 1, p. 113-134, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/24496>. Acesso em: 26 out. 2022.

SANTOS, Priscila Furtado dos. **A desonestidade de pessoas honestas**: um experimento no Brasil. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/9307>. Acesso em: 26 out. 2022.

SAUVÊTRE, Pierre *et al.* **A escolha da guerra civil**: uma outra história do neoliberalismo. Tradução de Márcia Pereira Cunha. São Paulo: Elefante, 2021.

SILVA JUNIOR, Alessandro Carlos da; VALADARES, Josiel Lopes; MACEDO, Suélem Viana. Desdobramentos da Operação Lava-Jato no combate à corrupção no Brasil: uma análise a partir da perspectiva neo-institucional. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 154-170, out./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/pca/article/view/28415>. Acesso em: 26 out. 2022.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**: da escravidão a Bolsonaro. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira**: ou como o país se deixa manipular pela elite. Rio de Janeiro: Leya, 2015.

SPAGNUOLO, Sérgio. Percepção sobre corrupção no Brasil piora, mas país está melhor do que há 20 anos. **Aos Fatos**, [São Paulo], 21 jul. 2016. Disponível em: <https://www.aosfatos.org/noticias/percepcao-corrupcao-no-brasil/>. Acesso em: 26 out. 2022.

SVENSSON, Jakob. Eight questions about corruption. **Journal of Economic Perspectives**, [Nashville, TN], v. 19, n. 3, p. 19-42, Summer 2005. DOI: <https://doi.org/10.1257/089533005774357860>. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/089533005774357860>. Acesso em: 26 out. 2022.

TALENTO, Aguirre. Nova lei de improbidade administrativa reduz em mais da metade ações contra agentes públicos. **O Globo**, [São Paulo], 21 maio 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/nova-lei-de-improbidade-administrativa-reduz-em-mais-da-metade-acoes-contra-agentes-publicos-25515154>. Acesso em: 2 nov. 2022.

TELHADO, Lincoln Augusto Santana. Controle interno e a tomada de contas especial nos municípios brasileiros. **Revista da CGU**, Brasília, v. 8, n. 13, p. 424-446, jul./dez. 2016. DOI: <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v8i13.70>. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/18. Acesso em: 20 mar. 2022.

THE UNITED STATES. Department of Justice. **Foreign Corrupt Practices Act**. Washington, DC: Department of Justice, 2017. Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>. Acesso em: 26 out. 2022.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL (Brasil). **Índice de percepção da corrupção 2021**. São Paulo: Transparência Internacional: Associação Transparência e Integridade, 2022. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/indice-de-percepcao-da-corrupcao-2021>. Acesso em: 28 out. 2022.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL (Brasil). **Índice de percepção da corrupção 2021**. São Paulo: Transparência Internacional, [2022]. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 28 out. 2022.

TREISMAN, Daniel. The causes of corruption: a cross-national study. **Journal of Public Economics**, [Amsterdam], v. 76, n. 3, p. 399-457, June 2000. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00092-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00092-4). Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0047272799000924>. Acesso em: 26 out. 2022.

TREISMAN, Daniel. What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? **Annual Review of Political Science**, [San Mateo, CA], v. 10, p. 211-244, June 2007. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.081205.095418>. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.10.081205.095418>. Acesso em: 26 out. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. **Ação Civil de Improbidade Administrativa 1000392-32.2018.4.01.3813/MG**. 2ª Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Governador Valadares-MG. Relator: Társis Augusto de Santana Lima, 12 de abril de 2021. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=9be85ebba97508b1733d7469e57cdf20294aa7a4fdb40927>. Acesso em: 26 out. 2022.

VIEIRA, Michelle Aparecida. **Descentralização e corrupção**: indícios e evidências a partir das constatações de auditoria nos municípios brasileiros. 2022. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/35333>. Acesso em: 20 mar. 2022.

WACHHOLZ, Roberta Negrão Costa. **Assédio sexual e improbidade administrativa**: uma pesquisa exploratória das decisões proferidas em Processos Disciplinares de Instituições Federais de Ensino Superior. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Advocacia Pública) – Escola da Advocacia-Geral da União, Brasília, 2021.

WORLD BANK. **CPIA Criteria 2021**. [Washington, DC]: World Bank Group, 2021. Disponível em: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/69484a2e6ae5ecc94321f63179bfb837-0290032022/original/CPIA-Criteria-2021.pdf>. Acesso em: 14 out. 2022.

WORLD BANK. **World Development Report 1997**. Washington, DC: World Bank, 1997.

ZACKESKI, Cristina. A investigação e a persecução penal no discurso dos policiais federais. In: COSTA, Arthur Trindade Maranhão; MACHADO, Bruno Amaral; ZACKESKI, Cristina (coord.). **A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos**: uma pesquisa empírica no sistema de justiça federal. Brasília: ESMPU, 2016. v. 1, t. 2, cap. 4, p. 21-99.

ANEXO A – AÇÕES AJUIZADAS NO BRASIL NO PERÍODO 2016-2020

Tribunal	Classe Casos Novos – Instância 1º Grau	2016	2017	2018	2019	2020	2016-2020
TJAC		10	38	32	14	8	102
TJAL		93	100	78	67	60	398
TJAM		67	67	146	91	134	505
TJAP		90	96	127	100	40	453
TJBA		40	269	191	234	249	983
TJCE		417	531	489	347	233	2.017
TJDFT		35	83	44	57	25	244
TJES		174	201	164	108	96	743
TJGO		498	553	415	532	322	2.320
TJMA		547	369		906	628	2.450
TJMG		1.051	1.711	1.102	1.180	849	5.893
TJMS		148	261	221	161	104	895
TJMT		430	85	161	11	1.552	2.239
TJPA		177	452	335	556	400	1.920
TJPB		166	550	242	343	223	1.524
TJPE		277	408	367	341	308	1.701
TJPI		131	586	299	377	251	1.644
TJPR		479	649	580	485	365	2.558
TJRJ		436	754	289	277	198	1.954
TJRN		212	534	355	321	273	1.695
TJRO		100	1.039	109	100	57	1.405
TJRR		47	17	33	45	14	156
TJRS		39	263	221	129	115	767
TJSC		343	385	299	432	258	1.717
TJSE		84	190	138	155	71	638
TJSP		44	565	593	452	337	1.991
TJTO		155	285	222	202	132	996
TRF1		1.558	1.331	1.917	1.582	1.078	7.466
TRF2		167	138	136	187	124	752
TRF3		214	58	279	184	104	839
TRF4		174	191	191	144	117	817
TRF5		474	1.135	456	70	441	2.576
Total		8.877	13.894	10.231	10.190	9.166	52.358
Total Justiça Federal		2.587	2.853	2.979	2.167	1.864	12.450
PGF		62	309	190	152	193	906
PGF x Total		1%	2%	2%	1%	2%	2%
PGFx JF		2%	11%	6%	7%	10%	7%
JF x Total		29%	21%	29%	21%	20%	24%

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2021a).