



**CONTROLE DA MORALIDADE E DEFESA DA PROBIDADE NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DIÁLOGOS ACERCA DA ATUAÇÃO DA
ADVOCACIA DE ESTADO À LUZ DA GOVERNANÇA PÚBLICA**


Gustavo de Queiroz Guimarães^a

 <https://orcid.org/0009-0001-2003-3251>
gustavoguimaraesjp@hotmail.com


Tiago Santana Nascimento^a

 <https://orcid.org/0009-0007-2904-3177>
tiagosantana83@hotmail.com

Daniela de Castro Melo^a

 <https://orcid.org/0000-0002-8673-6419>
daniela.melo@uftm.edu.br

Gilberto de Araújo Pereira^a

 <https://orcid.org/0000-0002-9149-6368>
gilberto.pereira@uftm.edu.br

RESUMO

O presente estudo teve por objetivo apresentar os avanços da Advocacia Pública na defesa da probidade e da moralidade na Administração Pública brasileira e seu alinhamento aos princípios de Governança Pública da responsabilização (accountability) e da capacidade de resposta (responsiveness), na perspectiva da necessária aderência a um modelo de governança voltado a maximizar o alcance dos objetivos institucionais da forma mais eficiente possível. Partindo-se de uma abordagem histórica acerca da aptidão e a legitimidade Advocacia Pública na defesa da moralidade e probidade, avaliou-se os mecanismos repressivos postos à sua disposição. Foi investigado o impacto dessa atuação no âmbito da Administração Pública, tendo como premissa a ideia de que a “atuação institucional em rede” – entendida como a ação conjunta de diversos atores institucionais no sistema de repressão da probidade – favorece a busca da máxima eficiência e eficácia na responsabilização de agentes públicos ímprobos. Verificou-se a existência de um movimento desencadeado por diversas Advocacias Públicas dos mais diversos entes federados, que têm se ajustado em arranjos institucionais mais eficientes, com vistas a imprimir maior efetividade no enfrentamento das complexas questões atinentes ao controle da probidade na Administração Pública.

Palavras-Chave: Advocacia Pública; Moralidade (direito); Governança Pública; Improbidade Administrativa.

ABSTRACT

O presente estudo teve por objetivo apresentar os avanços da Advocacia Pública na defesa da probidade e da moralidade na Administração Pública brasileira e seu alinhamento aos princípios de Governança Pública da responsabilização (accountability) e da capacidade de resposta (responsiveness), na perspectiva da necessária aderência a um modelo de governança voltado a maximizar o alcance dos objetivos institucionais da forma mais eficiente possível. Partindo-se de uma abordagem histórica acerca da aptidão e a legitimidade Advocacia Pública na defesa da moralidade e probidade, avaliou-se os mecanismos repressivos postos à sua disposição. Foi investigado o impacto dessa atuação no âmbito da Administração Pública, tendo como premissa a ideia de que a “atuação institucional em rede” – entendida como a ação conjunta de diversos atores institucionais no sistema de repressão da probidade – favorece a busca da máxima eficiência e eficácia na responsabilização de agentes públicos ímprobos. Verificou-se a existência de um movimento desencadeado por diversas Advocacias Públicas dos mais diversos entes federados, que têm se ajustado em arranjos institucionais mais eficientes, com vistas a imprimir maior efetividade no enfrentamento das complexas questões atinentes ao controle da probidade na Administração Pública.

Keywords: Public Advocacy; Morality (law); Public Governance; Administrative Dishonesty.

^a Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal do Triângulo Mineiro (PROFIAP – UFTM). Uberaba/MG, Brasil.

INTRODUÇÃO

A probidade administrativa tem sido incluída dentro de uma demanda social por uma cultura de integridade, tanto em nível nacional, quanto internacional, estando diretamente relacionada aos princípios básicos de convivência em sociedade, sintetizado desde o Direito Romano na célebre fórmula de Ulpiano de “[...] viver honestamente, não lesar ninguém e dar a cada um o que é seu” (SANTOS JR.; PETIAN, 2018. p. 183).

A Constituição da República de 1988 (art. 37) dispõe que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988). E, sabendo-se que as pessoas jurídicas de direito público integrantes da Administração Pública são representadas pelos seus respectivos órgãos da Advocacia Pública, resta claro o dever e a aptidão da Advocacia Pública de zelar pela defesa da moralidade no âmbito da Administração Pública brasileira.

Esta pesquisa iniciou a partir dos conceitos e premissas necessárias acerca do que se entende por “probidade na Administração Pública” e sua diferenciação com as demais espécies de atos ilegais e/ou irregulares. Na sequência buscou-se traçar um breve panorama histórico acerca do surgimento da Advocacia Pública, sua contínua evolução e o contemporâneo exercício de suas competências públicas no controle de juridicidade e eticidade na Administração Pública, notadamente após a CF/88, que a inseriu em um novo contexto, desconectando-a da ideia de mero órgão de defesa dos interesses patrimoniais dos entes federados. A pesquisa teve como diretriz a Constituição que atribuiu à Administração Pública o dever impositivo de zelar pelos princípios administrativos, entre eles, o da moralidade, no qual a improbidade ganha assento.

Não se tem dúvidas que, a forma como os agentes públicos exercem suas funções e lidam com a Administração Pública afeta diretamente o interesse de toda a sociedade brasileira. Neste prisma, o direito à probidade é reconhecido como um direito fundamental que integra o conceito de dignidade da pessoa humana, a revelar a importância e a estatura constitucional de tal princípio, inclusive no contexto internacional de tratados e convenções.

Assim, visando dar concretude e eficácia à defesa do princípio fundamental da moralidade pública, há de se viabilizar o exercício das competências públicas das mais variadas instituições de controle e repressão da probidade. Isto pode ocorrer por meio

da “atuação em rede”, na busca da máxima eficiência do sistema de defesa da moralidade na Administração Pública. E, para isto, o princípio da eficiência administrativa será o norteador, entendido na perspectiva de um ideal de racionalização da ação humana, em um processo de busca do “modo ótimo” ou do “melhor modo possível” na realização de determinado fim, no caso, a defesa da probidade.

A ideia contemporânea de racionalização, que tem nascedouro dentro da Ciência da Administração, pode ser entendida como “um sistema de constante busca de maior eficiência, em uma alusão clara ao rendimento dos meios” (GABARDO, 2017). É neste contexto, portanto, que o ideal da “atuação institucional em rede” visa o alcance da máxima eficiência (ampliação dos meios) e eficácia (alcance do melhor resultado) na responsabilização de agentes públicos ímprobos. Tal atuação simultânea e autônoma de diferentes instituições públicas, voltadas ao mesmo objetivo, está intimamente ligada a um dos aspectos de governança pública, qual seja, a *accountability*, em sua dimensão horizontal, aqui aplicável sob a perspectiva do controle exercido por diversas instituições públicas em relação a comportamentos de agentes estatais que violam a moralidade e probidade na Administração Pública, a merecerem a consequente responsabilização.

Estabelecida a ideia de que a “atuação em rede”, no plano da horizontalidade, maximiza a defesa da moralidade pública, busca-se avaliar o sistema normativo de repressão de atos de improbidade, seus Colegitimados e atuação harmônica entre eles na busca de um fim comum, sendo realizada uma abordagem acerca dos mecanismos repressivos de defesa da probidade, notadamente a Nova Lei de Improbidade (BRASIL, Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, com as alterações procedidas pela Lei nº 14.230, de 25 de Outubro de 2021) e o restabelecimento da “horizontalidade de atuação” da Advocacia Pública e do Ministério Público, sob diversos e bem delineados campos de atuação.

Assegurar a ética inerente à boa gestão pública, conforme consagram os princípios constitucionais, é compromisso da República Federativa do Brasil inclusive perante a comunidade internacional, por meio de Convenções Internacionais incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro, que deixam clara a preocupação com a criação de um sistema jurídico eficaz na prevenção e repressão à corrupção e à probidade, assegurando a legitimidade da democracia, do desenvolvimento das nações, na concretização da ética, da justiça e no combate à deterioração moral da sociedade (Convenção Interamericana Contra a Corrupção, Convenção da ONU Contra a Corrupção, entre outros).

Com efeito, diante da busca da eficiência e eficácia na atuação de instituições de Estado, entendida como um processo de busca do modo ótimo ou do melhor modo possível na realização de determinado fim – no caso, da defesa da reserva moral e ética da Administração Pública brasileira – a atuação repressiva horizontalizada do Ministério Público e da Advocacia Pública com colegitimados à propositura da ação de improbidade administrativa, revela-se como importante manifestação do exercício de um sistema de responsabilização alinhado ao conceito de *accountability* horizontal, inobstante o poder de sanção (propriamente dito) caiba à instituição externa, no caso, Poder Judiciário.

Assim, é vetor Constitucional o direcionamento de opções político-normativas voltadas à estruturação em rede de órgãos e instituições dotadas de capacidade de resposta (*responsiveness*) frente ao complexo desafio de zelar pela ética e moralidade pública, valor cujo cumprimento há de ser fiscalizado por toda a sociedade, incluindo os próprios órgãos e entidades da administração pública (por meio do controle interno), pelos tribunais de contas (mediante controle externo), pelos cidadãos (via direito de representação e ação popular) e pelas instituições integrantes do sistema de justiça pública (notadamente, Advocacia Pública e Ministério Público).

No contexto de atuação da Advocacia Pública, revela-se a necessidade de alinhamento da atuação institucional da Advocacia Pública às diretrizes de Governança Pública, redefinindo competências e responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais no direcionamento de ações voltadas à busca de resultados para a sociedade e encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos que sustentam sua estrutura de atuação, assegurando sua capacidade de resposta (*responsiveness*) – assim compreendida como a competência de uma instituição pública de atender de forma eficiente e eficaz suas metas e objetivos.

Nessa perspectiva, as Procuradorias dos mais diversos entes federativos vêm se adequando a políticas de Governança Pública que, sob o aspecto da responsabilização (*accountability*) e da capacidade de resposta (*responsiveness*), buscam imprimir maior dinamismo e eficiência na atuação responsiva no que tange à responsabilização de agentes públicos ímprobos, modernizando suas estruturas organizacionais e direcionando ações para a busca de melhores resultados na defesa da probidade no âmbito da Administração Pública brasileira, conforme será abordado ao longo do presente estudo.

Neste sentido, o presente estudo teve por objetivo apresentar os avanços da Advocacia Pública na defesa da probidade e da moralidade na Administração Pública e seu alinhamento aos princípios da responsabilização (*accountability*) e da capacidade de resposta (*responsiveness*), em movimentos de rearranjo institucional que têm sido necessários ao enfrentamento desta complexa questão no ambiente da Administração.

METODOLOGIA

Para atingir os objetivos propostos na presente pesquisa, foi adotada uma abordagem teórica, por meio de revisão bibliográfica, com a finalidade de apresentar os avanços da Advocacia Pública na defesa da probidade e da moralidade na Administração Pública, sob a perspectiva da responsabilização (*accountability*) e da capacidade de resposta (*responsiveness*).

Adotando-se um enfoque descritivo de análise qualitativa, buscou-se aferir a aptidão e a legitimidade da Advocacia Pública na defesa da moralidade e probidade, avaliando os mecanismos repressivos à sua disposição e investigando o impacto dessa atuação no âmbito da Administração Pública, além de examinar o alinhamento de tal atuação aos princípios da Governança Pública.

A análise envolveu a identificação das principais contribuições teóricas e evidências relacionadas aos avanços da Advocacia Pública na defesa da probidade e da moralidade. Além disso, apresenta a avaliação do impacto dessa atuação no âmbito da Administração Pública, a investigação acerca da necessidade de alinhamento da Advocacia Pública aos princípios da Governança Pública e os reflexos no contexto de sua integração à rede de *accountability*, com vistas ao fortalecimento de sua capacidade de resposta (*responsiveness*). Por fim, por meio da Revisão da Literatura foi possível identificar os principais entraves ao amadurecimento da instituição na seara da defesa de probidade e moralidade, assim como os avanços institucionais observados no contexto contemporâneo de sua atuação.

CONCEITOS E PREMISSAS DE MORALIDADE E PROBIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A probidade administrativa constitui princípio norteador e meta de todas as esferas da Administração Pública, sendo evidente a preocupação do legislador

constituente, ao estabelecer, no art. 37 da Constituição Federal de 1988, verdadeiros códigos de conduta à Administração Pública e aos seus agentes, prevendo, inclusive, pela primeira vez no texto constitucional, a possibilidade de responsabilização e aplicação de graves sanções pela prática de atos de improbidade administrativa, descritas no art. 37, §4º da CF/88 (BRASIL, 1988).

Atos ímprobos são mais do que simples atos ilegais, possuem a qualificadora, isto é, “o espírito de desprezo à coisa pública e aos seus princípios e normas éticas, circunstância que causa lesão aos cofres públicos e/ou enriquecimento ilícito do autor do fato ou de terceiros”, conforme Ziesemer (2022, p. 57). Já ilegalidades e práticas irregulares “não denotam necessariamente aspectos de má intenção e de maus desígnios, que são característicos da improbidade administrativa e integram o próprio tipo improbo previsto em lei”, nos dizeres do citado autor.

Etimologicamente, a palavra “probidade” é derivada do latim *probitas*, exprimindo a ideia de integridade de caráter, honestidade, honradez, retidão. (MICHAELIS, 2013).

Para os romanos, a improbidade impunha aos indivíduos a ausência de *existimatio* – responsável por atribuir aos homens o bom conceito social. E, sem a *existimatio*, os indivíduos se converteriam em *homines intestabiles*, aqueles sem capacidade ou idoneidade para a prática de certos atos da vida (FERRAZ, 2020, p.172).

A improbidade, portanto, revela a qualidade do homem que não sabe proceder, do desonesto, do sem caráter, daquele que age indignamente, que não atua com decência. O homem *ímprobo* é, nesse sentido, o transgressor das regras da lei e da *moral*.

Ainda, conforme escólio de Ferraz (2020, p. 173), não há, na doutrina brasileira, maiores controvérsias quanto à interdependência existente entre a *probidade* e a *moralidade* administrativa.

Assim, entende-se por moralidade a congregação de costumes, deveres, preceitos e regras para dirigir as ações humanas segundo a justiça e a equidade natural. A probidade, por sua vez, é focada no próprio agir (ação humana), segundo a honradez, integridade de caráter e honestidade. Enquanto a moralidade traduz as regras de comportamento, a probidade revela o modo de agir segundo tais regras.

Portanto, a probidade é reconhecida como moralidade administrativa qualificada constitucionalmente e revela bem jurídico protegido pelo ordenamento jurídico

brasileiro como elemento fundamental e imprescindível para o bom funcionamento do Estado.

Nesse plano de ideias, resta claro que o objetivo do legislador constituinte, ao tratar dos atos de improbidade administrativa, foi proteger o princípio da moralidade administrativa, expressamente previsto no *caput* do art. 37 da CF/88 (BRASIL, 1988), razão pela qual, Carvalho Filho (2011, p 984-985) ensina que “diante do direito positivo, o agente ímprobo sempre se qualificará como violador do princípio da moralidade”.

Enfim, a moralidade administrativa pode ser entendida como gênero da qual a probidade é espécie. Assim, o desrespeito ao dever de probidade é que caracteriza a improbidade administrativa (SILVA, 2002, p. 668-669). Ou, segundo explica Porto Neto (2003, p.88), cuida-se de uma “imoralidade administrativa qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem”.

Neste contexto, a Constituição da República (BRASIL, 1988, art. 37) exorta que cabe à “administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Desta feita, sabendo-se que as pessoas jurídicas de direito público integrantes da Administração Pública são representadas pelos seus respectivos órgãos da Advocacia Pública, resta claro o dever e a aptidão da Advocacia Pública de zelar pela defesa da moralidade no âmbito da Administração Pública brasileira, conforme será discutido no próximo tópico.

ADVOCACIA PÚBLICA DE ESTADO: ORIGENS HISTÓRICAS E SUA CONTEMPORÂNEA MISSÃO DE CONTROLE DA MORALIDADE PÚBLICA

Em brevíssimo esboço histórico, convém pontuar que, já se buscou a inspiração da origem da Advocacia de Estado brasileira em figuras demasiadamente remotas, como o *fisci advocatum*, *procuratores caesaris* ou *praetor fiscalis*, da Roma antiga, ou mesmo os *advocats e procureurs du roi*, criados na França do século XIV. Porém, como bem lembra Moura (2012), sua origem é tão remota que demandaria um profundo e específico estudo acerca do tema, mergulhando nos diversos períodos da história, o que, obviamente, foge ao objeto central do presente estudo.

Em um passado ainda remoto (porém, mais recente), cingindo-se ao estudo da Advocacia de Estado no direito colonial e imperial brasileiro, observa-se que a função desempenhada por tal profissional passa pela figura do Procurador dos Feitos da Coroa e Fazenda. Este exercia a plenitude das atribuições de Advocacia de Estado (outrora separadas pelas Ordenações Filipinas, que criara os cargos de Procurador dos Feitos da Coroa e Procurador dos Feitos da Fazenda), ao lado das funções de fiscal dos interesses da Coroa em feitos de terceiros e da jurisdição real. E, não bastasse essa somatória de competências, foi transferida ao Procurador dos Feitos da Coroa e Fazenda a atividade de órgão acusador na esfera criminal, antes pertencente ao Promotor de Justiça (MOURA, 2012).

Ao longo da história, outras denominações se seguiram: Procurador Fiscal do Real Erário, Procurador da Coroa, Soberania e Fazenda Nacional – denominação mantida com a “Constituição Política do Império do Brasil de 1824” –, entre outros.

Enfim, à margem da sua estrutura cambiante, é certo que a missão institucional da Advocacia Pública era, ao longo deste contexto histórico, voltada mais à defesa dos interesses patrimoniais da Administração Pública (interesse público secundário).

Contudo, como toda instituição estatal, a Advocacia Pública de Estado experimentou, ao longo de sua evolução, não só no Brasil (mas mundo afora), grandes mutações orgânicas e funcionais, sendo certo que, há muito, não pode mais ser concebida como “mero” órgão de representação dos interesses patrimoniais do erário (tarefa também primordial à sustentação das instituições da República).

Isto porque, a Constituição de 1988 lhe deu “nova” feição, como instituição estatal voltada ao controle de juridicidade dos atos praticados na Administração Pública e à defesa dos mais caros e relevantes princípios que regem a Administração, dentre os quais, o da moralidade (BRASIL, 1988).

Cumpriu, pois, à Advocacia Pública a imediata e irreversível assunção de uma nova postura institucional voltada também à defesa do interesse público primário, com vista ao atingimento dos objetivos da república exortados pela Constituição Federal, considerando-se a própria razão de ser da existência do Estado, qual seja, a busca pelo bem comum e condições favoráveis ao desenvolvimento da sociedade.

Aliás, para além da Advocacia Pública, o país assiste a uma veloz redefinição de papéis e ao amadurecimento das demais instituições que integram o sistema de justiça pública e os poderes constitucionais da República.

Conforme Silva (2014), não se tem dúvidas, pois, que desde o advento da Carta Republicana de 1988, foi dada nova feição à Advocacia Pública, sendo esta desconectada da ideia de mero órgão de defesa dos interesses patrimoniais da Administração Pública:

A Advocacia Pública assume, no Estado Democrático de Direito, mais do que uma função jurídica de defesa dos interesses patrimoniais da Fazenda Pública, mais até mesmo do que a defesa do princípio da legalidade, porque lhe incumbe igualmente, e veementemente, **a defesa da moralidade pública**, que se tornou um *valor autônomo constitucionalmente garantido*. Não é que essa defesa lhe escapasse antes do regime constitucional vigente. Mas, então, o princípio da moralidade tinha uma dimensão estritamente administrativa, quase como simples dimensão da legalidade, ligada aos problemas dos desvios de finalidade. Agora não, porque a Constituição lhe concedeu um sentido próprio e extensivo, e abrangente da ética pública (SILVA, 2014, p. 284, grifo dos autores).

Nesse plano de ideias, à Advocacia Pública compete a exclusividade na representação judicial e consultoria jurídica das respectivas unidades federadas, zelando pelos princípios da Administração Pública, dentre os quais o da moralidade, evitando e reprimindo atos de improbidade de agentes desprovidos de espírito público.

Assim, a própria Constituição da República exorta a “administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988, art. 37). Além disso, sabendo-se que a Administração Pública é representada ostensivamente pelas pessoas jurídicas de direito público, cuja defesa dos seus interesses cabe à Advocacia Pública, tem-se claro vetor constitucional que impõe à Advocacia Pública o dever de zelar pela moralidade administrativa.

Desnecessário dizer que, a forma como os agentes públicos exercem suas funções e lidam com a Administração Pública afeta o interesse de toda a sociedade brasileira, sendo o direito à probidade um direito fundamental que deve ser resguardado e protegido, direito este que integra o conceito de dignidade da pessoa humana.

É missão da Advocacia Pública defender a probidade administrativa – que surge como aspecto qualificado da moralidade administrativa –, valor fundamental para a consecução dos objetivos da República e que deve ser zelado, não só pela Advocacia Pública, mas por todas as instituições integrantes do sistema de justiça e demais instituições republicanas constitucionalmente vocacionadas e legitimadas ao controle, fiscalização e repressão de atos contrários à moralidade na complexa relação entre Administração e administrados.

Ademais, a busca da eficiência administrativa, também no campo da tutela da probidade, recomenda um modelo de atuação fulcrado na multiplicidade de colegitimados na defesa da moralidade pública, também em razão da complexidade fenomenológica da questão da ética e retidão na atuação dos agentes integrantes da Administração Pública.

A OPÇÃO NORMATIVA POR “ATUAÇÃO EM REDE” NA BUSCA DA MÁXIMA EFICIÊNCIA DO SISTEMA DE DEFESA DA PROBIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em razão dos múltiplos conceitos de eficiência, de início, convém destacar que a aplicação do termo é aqui adotada na perspectiva de um ideal de racionalização da ação humana, entendida como um processo de busca do modo ótimo ou do melhor modo possível na realização de determinado fim.

A propósito, a ideia contemporânea de racionalização nasce dentro da Ciência da Administração, podendo ser entendida como “um sistema de constante busca de maior eficiência, em uma alusão clara ao rendimento dos meios” (GABARDO, 2017).

Assentadas tais premissas, convém ressaltar que todo o arquétipo normativo que compõe o sistema de defesa da probidade na Administração Pública foi forjado em bases normativas que asseguram uma amplitude de eficiência na defesa da moralidade administrativa. Por meio, inclusive, da legitimidade concorrente e disjuntiva de diferentes órgãos integrantes do sistema de justiça pública e de órgãos de controle interno e externo, os quais, em que pese as diversas e bem delineadas funções institucionais, têm como ponto de contato a defesa do interesse público e, por consequência, da moralidade dos atos praticados no seio da Administração Pública.

Exsurge, pois, a ideia de simultaneidade de atuação de instituições de Estado na busca da máxima eficiência na defesa do direito fundamental à moralidade pública, protegida pelo ordenamento jurídico brasileiro como elemento fundamental e imprescindível para o bom funcionamento do Estado Democrático de Direito.

A atuação efetiva em rede é, pois, capaz de potencializar a eficiência na responsabilização de agentes públicos ímprobos, sendo certo que a simultânea intervenção de “instituições de vários ramos do Estado, atuando de modo reticular,

permitem que se monitorem atividades ilícitas que são conexas ou subsidiárias da corrupção” (ALMEIDA, 2020), como no caso da improbidade.

Assim, as instituições de Estado devem, autonomamente, mas também de forma síncrona, exercitar suas competências institucionais, seguindo estratégias próprias de atuação que rumam a um mesmo horizonte, qual seja, a defesa da reserva moral e ética da Administração Pública.

Conforme reflexão de Silva (2002, p. 281), acerca da simultaneidade de atuação de instituições de Estado:

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

A ideia de uma “atuação institucional em rede”, visando a máxima eficiência na responsabilização de agentes públicos ímprobos, está intimamente ligada a um dos aspectos de governança pública, qual seja, a *accountability*, em sua dimensão horizontal.

É que, a *accountability* tem sido frequentemente estudada por meio de um arquétipo que abrange duas dimensões didáticas: vertical e horizontal, sendo que a primeira aborda o controle dos gestores públicos pelos cidadãos, ao passo que esta última, está relacionada a “uma rede de instituições capazes de questionar e punir os agentes públicos pelo cumprimento impróprio de suas responsabilidades” (BUTA; TEIXEIRA; SCHURGELIES, 2018, p. 52).

Assim, a atuação em rede revela manifestação do exercício da capacidade de responsabilização alinhada ao conceito de *accountability* horizontal, aqui aplicável sob a perspectiva do controle exercido por diversas instituições públicas em relação a comportamentos de agentes estatais que violam a moralidade e probidade na Administração Pública, a merecerem, portanto, a consequente responsabilização.

Sabendo-se que a “atuação em rede”, no plano da horizontalidade, maximiza a defesa da moralidade pública, convém avaliar o sistema normativo de repressão de atos de improbidade, seus planos de legitimidade e atuação harmônica entre eles na busca de um fim comum.

MECANISMOS REPRESSIVOS DE TUTELA DA PROIBIDADE E A HORIZONTALIDADE DE ATUAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA E DO MINISTÉRIO PÚBLICO SOB SEUS DIVERSOS PLANOS DE LEGITIMIDADE

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu verdadeiros códigos de conduta à Administração Pública e aos seus agentes, prevendo, pela primeira vez no texto constitucional, a possibilidade de responsabilização e aplicação de graves sanções pela prática de atos de improbidade administrativa. Estabeleceu como sanção a “suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (BRASIL, 1988, art. 37, §4º).

A Constituição Federal de 1988 prevê em seu art. 37 (BRASIL, 1988), *caput*, de forma imperativa, que o atuar da Administração Pública deve ser guiado pelos seguintes princípios estruturantes: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

Assim, tem-se no artigo 37 da CF/88, a linha mestra e alicerce para o esquadro normativo que forjou todo o sistema de responsabilização por improbidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro.

Visando dar concretude a tais preceitos constitucionais, como um dos eficientes mecanismos de repressão da improbidade, sobreveio a Lei 8.429/1992 - Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992), que veio atender os anseios da sociedade por moralização da atividade pública, em face das inúmeras denúncias de corrupção, cotidianamente expostos após anos de censura à imprensa, no período pré-redemocratização.

Inevitável, pois, nesse compasso de ideias, uma abordagem sobre os contornos da nova lei de improbidade e a análise acerca do restabelecimento dos planos de legitimidade das instituições que dela podem lançar mão, pois a novel legislação, de forma incompreensível, buscou (sem sucesso) o “desmonte” do sistema de atuação em rede, caminhando no sentido da verticalização repressiva via atuação única e exclusiva do Ministério Público, ceifando a legitimidade da Advocacia Pública.

Conforme a própria Lei 8.429/92 (com a nova redação dada pela Lei 14.230/2021) assenta:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa **tutelará a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções**, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

[...] §5º Os atos de improbidade violam a **probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções** e a **integridade do patrimônio público e social** dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. (BRASIL, 2021, grifo dos autores).

Verifica-se que a redação original da Lei n. 8.429/1992 (BRASIL, 1992), previa legitimidade concorrente do Ministério Público e do ente público lesado – (re)presentado pelas respectivas procuradorias – para proporem a ação de improbidade administrativa, como se pode ver do dispositivo revogado, que previa: “Art. 17 (revogado). 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”.

Contudo, alteração normativa procedida pela Lei 14.230/21 (BRASIL, 2021) tentou implementar uma profunda mudança de paradigma acerca da legitimidade para ingresso a ação de improbidade, estabelecendo a competência privativa do Ministério Público para sua propositura:

Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei **será proposta pelo Ministério Público** e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei. [...] §14. Sem prejuízo da citação dos réus, **a pessoa jurídica interessada será intimada para, caso queira, intervir no processo**. (BRASIL, 2021, grifo dos autores).

Desta maneira, tal alteração normativa visou retirar dos entes públicos lesados a legitimidade para ajuizar ação de improbidade, reduzindo o escopo do microsistema de tutela da probidade, que é justamente a ampliação da eficiência no combate à moralidade administrativa e, por consequência, violando o dever constitucional dos órgãos de (re)apresentação dos entes públicos de zelar, em toda a sua amplitude (inclusive repressiva), pelos princípios da Administração, conforme norma insculpida no art. 37, *caput* da CF/88 (BRASIL, 1988).

Porém, a curiosa alteração legislativa, de intenção duvidosa, acabou não vingando, tendo o Supremo Tribunal Federal promovido uma “correção de rumos” acerca da interpretação que se deve conferir à norma em questão. É que, ao analisar duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas pela Associação Nacional dos Procuradores

dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE (ADI 7042) e pela Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE (ADI 7043), questionando, entre outros dispositivos, a supressão da legitimidade do ente público lesado para o ajuizamento de ações de improbidade, o Supremo Tribunal Federal acabou por declarar que tal supressão representa “uma inconstitucional limitação ao amplo acesso à jurisdição (CF, art. 5º, XXXV) e a defesa do patrimônio público, com ferimento ao princípio da eficiência (CF, art. 37, caput) e significativo retrocesso quanto ao imperativo constitucional de combate à improbidade administrativa” (BRASIL, ADI 7042).

De fato, o microssistema de tutela da probidade visa dar amplitude, eficiência e concretude à proteção do patrimônio moral e ético da Administração Pública, de modo que seria um visível contrassenso normativo ceifar da própria pessoa jurídica lesada a legitimidade para deflagrar a ação que visa a responsabilização e a reparação de prejuízos sofridos em razão do ato praticado em seu prejuízo e em violação aos princípios a que cumpre defender, por própria imposição constitucional.

Ora, não é preciso maiores esforços interpretativos para se concluir que a tentativa de retirar dos entes públicos lesados a legitimidade ativa para o ajuizamento da ação de improbidade *reduzia o escopo do sistema normativo e legal de proteção à moralidade administrativa*, minimizando a desejável concentração de ações com o objetivo finalístico voltado à correção de atos violadores do patrimônio ético e moral da Administração Pública.

Aliás, assegurar a ética inerente à boa gestão pública, conforme consagram os princípios constitucionais, é compromisso da República Federativa do Brasil inclusive perante a comunidade internacional, por meio de Convenções Internacionais incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro, que deixam clara a preocupação com a criação de um sistema jurídico eficaz na prevenção e repressão à corrupção e à probidade, assegurando a legitimidade da democracia, do desenvolvimento das nações, na concretização da ética, da justiça e no combate à deterioração moral da sociedade (Convenção Interamericana Contra a Corrupção, Convenção da ONU Contra a Corrupção, entre outros).

Imprescindível, pois, a organização estruturada em rede, reconhecidamente mais eficaz para o adequado enfrentamento à corrupção e à promoção da *accountability*. Metas estas, aliás, contempladas no objetivo 16 da Agenda 2030 da Organização das

Nações Unidas para a promoção do desenvolvimento sustentável (NACÕES UNIDAS BRASIL, 2023).

Há, pois, um bloco normativo estruturante que serve de guia e limite para nortear a atuação do Estado brasileiro, inclusive no campo da produção legislativa, que não admite retrocessos ou investidas de legislações internas que visem o enfraquecimento da linha de defesa do direito fundamental à moralidade administrativa, tendo em vista o status supralegal de tais princípios estruturantes.

Isto é, no plano normativo, houve clara opção legislativa e democrática na esfera constitucional e legal acerca do enfrentamento da corrupção, defesa da moralidade e probidade, mediante uma rede estruturada de atuação de órgãos colegitimados à missão de promoção do interesse público.

Neste cenário, podem (e devem!) conviver harmonicamente diversas instituições com o fim mesmo da obtenção da máxima eficiência na repressão da improbidade, cada uma delas, autonomamente, exercendo ativamente suas competências institucionais: neste caso, o Ministério Público e a Advocacia Pública que, sob a perspectiva da horizontalidade de atuação operam de forma simultânea, mas sob diversos e bem delineados planos da legitimidade.

Legitimidade é a pertinência subjetiva da demanda, vale dizer, a situação prevista no ordenamento jurídico que autoriza que um determinado sujeito ocupe o polo ativo ou passivo de uma ação.

Consoante distinção corrente na técnica processual entre legitimidade ordinária e legitimidade extraordinária, tem-se que, no exercício da primeira, o sujeito processual pleiteia direito próprio em nome próprio, ao passo em que, no exercício da segunda, o sujeito pleiteia, em nome próprio, direito alheio (substituição processual).

Com efeito, a legitimidade da pessoa jurídica interessada, enquanto entidade que sofreu os efeitos gravosos do ato de improbidade é, essencialmente, ordinária, já que atua na defesa de seu próprio patrimônio público – aqui entendido para além do seu sentido estritamente econômico-financeiro, abrangendo o patrimônio moral, ético, cultural, histórico, financeiro, artístico nacional. Ao revés, a atuação do Ministério Público, nesta seara, decorre do exercício da legitimidade extraordinária, para defender em nome próprio direito alheio (devidamente autorizado pelo ordenamento jurídico para tanto).

Como bem ressaltado pelo Min. Ilmar Galvão no julgamento do Recurso Extraordinário 208.790 (BRASIL, 2000):

Na verdade, o art. 129, III, da CF, ao legitimar o **Ministério Público** para agir na proteção do patrimônio público, por via da ação civil pública, não fez senão instituí-lo **substituto processual de toda a coletividade**, posto que agirá na defesa de um interesse que toca a todos, indistintamente, revestindo, conseqüentemente, a natureza de interesse difuso. **Essa legitimação, de caráter extraordinário, [...] não afasta a iniciativa do próprio ente público interessado, como previsto no primeiro dispositivo citado** (BRASIL, 1988, art. 129, §1º, grifo dos autores).

Aparentemente, por meio do julgamento do recurso extraordinário, não há qualquer incoerência na coexistência de legitimidade entre o Ministério Público (como substituto processual da coletividade) e da Advocacia Pública (como representante do ente público lesado), na defesa da moralidade administrativa sob o escopo da tutela da probidade. Porém há incoerência.

Se é certo que o exercício da legitimidade extraordinária só pode ser empreendido mediante autorização normativa, já que “ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico” (CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, 2015, art. 18), o mesmo não ocorre com a legitimidade ordinária, pois não se pode suprimir o campo de atuação do legitimado ordinário, como autêntico titular da relação jurídica de direito material.

A tal respeito, digno de nota é o parecer do i. Procurador-Geral da República na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 7042:

Em primeiro lugar, destaque-se o **claro vetor constitucional no sentido da ampliação (e não da restrição) da legitimidade ativa para as ações civis públicas**. Mesmo assim, é certo ajuizar que essa norma deixa ao legislador ampla margem de conformação. A lei pode, num primeiro momento, prever a legitimação (extraordinária, como se enfatizará adiante) de um sem-número de pessoas e entidades e, depois, restringi-la, ao notar que houve excesso. **Acontece que o que a lei pode moldar – ora estendendo muito, ora estendendo pouco – é a legitimação extraordinária para a propositura das ações civis públicas (aquela mesma de que dispõe o Ministério Público)**. Afinal de contas, “ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico” (CPC, art. 18, *caput*). **Já a legitimação ordinária – aquela cujo detentor é a própria pessoa lesada – é insuscetível de restrição, pois decorre do direito fundamental de acesso ao Poder Judiciário**. (BRASIL, 2021, grifo dos autores).

Sob outra vertente, bem assentou o eminente Ministro Alexandre de Moraes, no bojo da mesma Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7042:

[...] se o Ministério Público age sob o manto excepcional da legitimidade extraordinária na defesa do patrimônio público em sentido amplo, **razão ainda maior reveste a atuação da pessoa jurídica lesada, enquanto titular ordinária, para a proteção, em nome próprio, daquilo que lhe é inerente** (BRASIL, 2021, grifo dos autores).

Destarte, a legitimidade constitucional do Ministério Público para a ação de improbidade administrativa e a legitimidade igualmente constitucional das pessoas jurídicas lesadas para a mesma ação possuem naturezas específicas e bem delineadas, razão pela qual encontram justificativa constitucional em dispositivos também diversos: aquela, ancorada no art. 129, III, da CF, é extraordinária; esta, decorrente dos arts. 5º, XXXV e 23, I, da CF, é ordinária (BRASIL, 1988).

Outrossim, a legitimidade concorrente e disjuntiva amplia o propósito do microsistema de tutela coletiva de direitos fundamentais, dentre os quais está inserido o direito à probidade na Administração Pública.

A atuação repressiva horizontalizada do Ministério Público e da Advocacia Pública com colegitimados à propositura da ação de improbidade administrativa, revela-se manifestação do exercício da capacidade de responsabilização alinhada ao conceito de *accountability* horizontal. Isto se justifica pela busca da máxima eficiência na atuação de instituições de Estado, entendida como um processo de busca do modo ótimo ou do melhor modo possível na realização de determinado fim – no caso, da defesa da reserva moral e ética da Administração Pública brasileira.

Ainda que, nesta seara repressiva, o poder de sanção (propriamente dito) caiba à instituição externa, no caso, Poder Judiciário – o que não desnatura o traço característico da manifestação da *accountability* horizontal. Baseado em estudos de Schedler (1999) e O'Donnell (1998), acerca do poder de sanção no exercício da *accountability*, conclui Rodrigues (2008), destacando que:

“[...] podemos concluir que *accountability* não pode existir sem poder de sanção. Entretanto, há de se fazer uma distinção entre ser o agente próprio o responsável pelo poder de sanção ou se existe a possibilidade de se encaminhar para o agente público específico para que se haja a sanção (em boa parte dos casos o sistema judiciário)” (RODRIGUES, 2008, p. 45).

Com efeito, resta claro que a opção político normativa adotada no modelo brasileiro foi a estruturação em rede de órgãos e instituições dotados de capacidade de resposta (*responsiveness*) frente ao complexo desafio de zelar pela ética e moralidade

pública. Valor cujo cumprimento há de ser fiscalizado por toda a sociedade, incluindo os próprios órgãos e entidades da administração pública, por meio do controle interno, pelos tribunais de contas, mediante controle externo, pelos cidadãos, via direito de representação e ação popular e pelas instituições integrantes do sistema de justiça pública.

Especificamente quanto à Advocacia Pública e sua contribuição neste contexto de horizontalidade de atuação, convém investigar o impacto de suas ações no âmbito da Administração Pública e examinar sua capacidade de resposta (*responsiveness*) frente aos complexos desafios do combate à improbidade no Estado brasileiro.

CAPACIDADE DE RESPOSTA (*RESPONSIVENESS*) DA ADVOCACIA DE ESTADO

O combate à corrupção, à ilegalidade e à imoralidade no seio do Poder Público, com graves reflexos na carência de recursos para a implementação de políticas públicas de qualidade, “deve ser prioridade absoluta no âmbito de todos os órgãos constitucionalmente institucionalizados” (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RE 976.566).

Conforme a teoria dos poderes implícitos, que teve sua origem na Suprema Corte dos EUA, no ano de 1819, no precedente *Mc Culloch vs. Maryland*, a Constituição, ao conceder uma função a determinado órgão ou instituição, também lhe confere, implicitamente, os meios necessários para a consecução desta atividade. Isto é, a cada um dos órgãos da soberania nacional do regime, corresponde, implicitamente, o direito ao uso dos meios necessários, dos instrumentos convenientes ao bom desempenho da missão que lhe é conferida (BRASIL, ADI 7042).

Ora, se por mandato constitucional foi atribuída à Advocacia Pública a missão de defesa dos princípios da Administração e, em especial, da moralidade administrativa, é necessário aparelhar tais instituições de condições suficientes ao desempenho de tal mister, sabendo-se que valor público de uma instituição também é representado pela “capacidade de respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público” (BRASIL, 2017).

Curiosamente, a Advocacia Pública, dentre todas as funções consideradas pela Constituição como essenciais à Justiça (categoria também composta pelo Ministério Público e Defensoria Pública), conforme capítulo IV da CF/88 (BRASIL, 1988), é a única que não detém autonomia administrativa e orçamentária. Isto revela-se como entrave à

realização de ações mais profundas de reestruturação orgânica voltadas à modernização, expansão de sua atuação e ocupação efetiva de todos os espaços de poder que lhe são próprios, além do fortalecimento institucional necessário ao enfrentamento da improbidade no âmbito de Administração Pública, seja na seara preventiva, seja na seara repressiva.

Assim, em que pese a crescente assunção de novas funções institucionais, competências e responsabilidades, no contexto de uma aspiração popular por uma Administração Pública cada vez mais pautada pela ética e retidão, lida a Advocacia Pública com a dificuldade de encontrar soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos, diante da ausência de autonomia administrativa e financeira (prerrogativa que as demais funções essenciais à justiça já detêm).

A propósito, em breve aparte, convém anotar que há proposta de emenda constitucional, chamada “PEC da probidade” (PEC 82/07), que visa assegurar a autonomia administrativa e orçamentária da Advocacia Pública, assegurando a iniciativa de organização dos seus quadros e de propostas orçamentárias anuais, dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Tal PEC foi aprovada por unanimidade no segundo semestre de 2014 em Comissão Especial destinada à sua análise, cuja presidência ficou a cargo do Deputado Alessandro Molon (PT/RJ). Contudo, desde então, tal proposição aguarda para ser incluída em votação em plenário, sendo que tal acabou sendo comprometida por pressões políticas de outras carreiras de Estado, em um inexplicável “jogo de poderes”, como se o crescimento de uma carreira pudesse ser uma ameaça ao crescimento de qualquer outra.

Oliveira (2015) e Almeida (2021) esclarecem que a Advocacia Pública, à semelhança do que já ocorreu no passado com a magistratura e com o Ministério Público, passa por uma fase de amadurecimento institucional, com a solidificação de identidade funcional própria. E, neste ambiente de mudança e experimentação de um vigoroso (e sempre salutar) amadurecimento, a Advocacia Pública segue conquistando musculatura institucional suficiente a reafirmar a sua vocação em zelar pelos princípios da Administração e garantir que as ações empreendidas pela Administração Pública permaneçam hígdas, confinadas aos limites da estrita legalidade e da probidade.

Tal amadurecimento traz consigo a necessidade de aperfeiçoamento de suas funções e alinhamento de seus objetivos institucionais na seara do controle da moralidade pública, a fim de que, integrando uma atuação em rede, junto com as demais

instituições de repressão e controle, possa servir de agente de mudança da realidade social na dinâmica e complexa relação entre Administração e administrados.

É neste contexto que ganha relevância a necessidade de alinhamento da atuação institucional da Advocacia Pública aos princípios da Governança Pública, notadamente, o aperfeiçoamento de sua integração à rede de *accountability* e o fortalecimento de sua capacidade de resposta (*responsiveness*) no enfrentamento de tais desafios.

A capacidade de resposta (do inglês, *responsiveness*) representa a competência de uma instituição pública de atender de forma eficiente e eficaz às necessidades dos cidadãos, inclusive antevendo interesses e antecipando aspirações.

Conforme já dito, a *capacidade de resposta* é um dos princípios fundamentais da governança e representa um “viabilizador transversal essencial para o desenvolvimento de um país (TCU, 2018)”. Por isso, esse é talvez o princípio mais importante entre os estabelecidos pela política de governança em instituições públicas.

Nessa perspectiva, em que pese a limitação de recursos, agravada pela ausência de autonomia orçamentária, as Procuradorias dos mais diversos entes federativos vêm se adequando a políticas de governança que, sob o aspecto da capacidade de resposta, imprimam maior dinamismo e eficiência na responsabilização de agentes ímprobos.

A título exemplificativo, é sob tal premissa que a Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais vem modernizando sua estrutura organizacional, direcionando ações para a busca de resultados para a sociedade, com o fim de encontrar soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos financeiros, estruturais e tecnológicos, dando uma resposta mais efetiva à defesa da probidade no âmbito da Administração Pública estadual, em que pese o obstáculo da ausência de autonomia administrativa e orçamentária, conforme dito.

Neste cenário, no âmbito de Minas Gerais, a Lei Complementar nº 151, de 2019 (BRASIL, 2019) foi responsável por instituir e incorporar novas unidades à estrutura orgânica da Advocacia Geral do Estado, a exemplo da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos – CPRAC, Núcleo de Tutela da Probidade, Acordos de Leniência e Anticorrupção, no âmbito da Procuradoria Especializada de Demandas Estratégicas – PDE, ambas unidades de execução com competência para solucionar conflitos na seara da probidade administrativa.

Ademais, o Decreto Estadual nº 47.963, de maio de 2020 (BRASIL, 2020) também contribuiu para o aperfeiçoamento estrutural da AGE, implementando mecanismos de

Governança Pública voltados ao monitoramento das ações estratégicas e setoriais do órgão, de implementação de processos de modernização administrativa e aperfeiçoamento da normatização do seu arranjo institucional e outras ações de governança a cargo da Assessoria Estratégica.

Também digno de nota é a reestruturação da força de trabalho estabelecida por meio da Ordem de Serviço AGE nº 76, de 20 de abril de 2023, que unificou as unidades regionais de execução do interior do Estado, criando grande coordenações temáticas e subnúcleos especializadas, descentralizando a atuação dos Procuradores do Estado entre as diversas comarcas do interior, provocando um rearranjo necessário, na busca da eficiência, racionalização da força de trabalho e ampliação da capacidade de resposta aos objetivos finalísticos da instituição.

A iniciativa é exemplo do que já vem sendo realizado por diversas outras Procuradorias do Brasil que, inclusive, como movimento final, têm caminhado para uma unificação total de todas as suas unidades de execução, abandonando a ideia de atuação com base na circunscrição territorial da unidade e partindo para a integração entre as diversas unidades (desterritorialização), com foco na especialização de núcleos setoriais temáticos, na busca pelo melhor aproveitamento de sua força de trabalho e de seus recursos materiais e tecnológicos.

Aliás, a unificação total das variadas unidades descentralizadas em grandes coordenações setoriais, de modo que todos os membros da instituição atuem de forma equânime, dentro de bem definidas competências temáticas, em toda a extensão territorial, parece ser o melhor caminho a ser seguido. Além do inegável ganho de eficiência na atividade finalística, tal arranjo institucional também privilegia o aproveitamento dos talentos da casa, segundo a afinidade temática, gera equidade na distribuição do serviço, qualidade na sua prestação e potencializa a capacidade de resposta da instituição, movimento final este que se espera seja trilhado também na Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais.

As inovações estruturais refletem o comprometimento da Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais com um projeto de renovação da Advocacia Pública estadual, voltado à redução da litigiosidade, à gestão do conhecimento, à tutela dos direitos difusos e da integridade e à modernização de sua atuação, por núcleos especializados.

Como dito, igual movimento tem sido desencadeado por diversas Advocacias Públicas dos mais diversos entes federados, que têm se ajustado a reorganizações

estruturais mais eficientes, com vistas a imprimir maior eficiência na capacidade de resposta (*responsiveness*) às complexas questões atinentes ao controle da probidade na Administração Pública.

Enfim, não se olvidando das não menos importantes funções desempenhadas pela Advocacia Pública de Estado, em seu vasto plexo de atribuições, dentre as quais, a eficiente recuperação da dívida ativa da Fazenda Pública, controle interno de juridicidade dos atos administrativos e viabilização jurídica das políticas públicas de estado, entre outras, constata-se que a atuação judicial dos entes da Administração no polo ativo de ações judiciais que demandam a primordial tutela da probidade, em que pese a relevância do desempenho dessa competência, ainda tem se mostrado tímida no âmbito repressivo, sendo mais incisiva na área preventiva.

Constatou-se que a ausência de autonomia administrativa e orçamentária tem se mostrado um obstáculo à expansão de sua atuação na seara repressiva do combate à improbidade. Mas tal desafio tem sido gradativamente superado com criatividade e inovação e, em que pese sua atuação ainda tímida nesta seara, é chegada a hora da Advocacia Pública, instituição em franco desenvolvimento e em incessante busca por sua identidade institucional, abraçar e exercitar, em sua inteireza e extensão, todas as atribuições e prerrogativas que lhe foram legalmente confiadas. Desta forma, demonstrar seu protagonismo na seara do controle de probidade e moralidade na Administração Pública, não só no âmbito preventivo (contexto até mais importante de atuação, já que com potencialidade de barrar o ato na origem), mas também no âmbito repressivo, exercendo seu espaço de competência pública junto com as demais instituições competentes para tanto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi apresentar os avanços da Advocacia Pública na defesa da probidade e da moralidade na Administração Pública e seu alinhamento aos princípios da responsabilização (*accountability*) e da capacidade de resposta (*responsiveness*).

Verificou-se que a Advocacia Pública de Estado experimentou, ao longo de sua evolução histórica, grandes mutações orgânicas e funcionais, sendo certo que, há muito, não pode mais ser concebida como “mero” órgão de representação dos interesses

patrimoniais do erário (tarefa também primordial à sustentação das instituições da República).

No contexto contemporâneo, de crescente anseios da sociedade por moralização da atividade pública, não só a Advocacia Pública, mas diversas instituições estatais têm experimentado uma veloz redefinição de seus papéis e dos seus espaços de exercício das suas competências públicas.

Não se tem dúvidas da aptidão institucional e perene missão da Advocacia Pública no controle da moralidade e na defesa da probidade visando assegurar a consecução dos objetivos da República, valores éticos que devem ser zelados não só pela Advocacia Pública, mas por todas as instituições integrantes do sistema de justiça e demais instituições republicanas constitucionalmente vocacionadas e legitimadas ao controle, fiscalização e repressão de atos contrários à moralidade no complexo contexto de atuação da Administração Pública brasileira, culturalmente manchada por diversos escândalos de desvios de conduta.

Nesse norte, a busca da eficiência administrativa, também no campo da tutela da probidade, recomenda um modelo de atuação fulcrado na multiplicidade de atuação de instituições de Estado na busca da máxima eficiência na defesa do direito fundamental à moralidade pública. Está conceituada como bem jurídico protegido pelo ordenamento jurídico brasileiro como elemento fundamental e imprescindível para o bom funcionamento do Estado Democrático de Direito – no ideal de busca do “modo ótimo” ou do “melhor modo possível” na realização de determinado fim. Assim, as instituições de Estado devem, autonomamente, mas também de forma síncrona, exercitar suas competências institucionais, seguindo estratégias próprias de atuação que rumam a um mesmo horizonte, qual seja, a defesa da reserva moral e ética da Administração Pública.

Sob esse aspecto, a atuação em rede revela manifestação do exercício da capacidade de responsabilização alinhada ao conceito de *accountability* horizontal e, neste cenário, múltiplas instituições podem conviver harmonicamente em seus espaços de atuação, na busca da máxima eficiência na repressão da improbidade.

Em que pese a crescente assunção de novas funções institucionais, competências e responsabilidades, no contexto de uma aspiração popular por uma Administração Pública cada vez mais pautada pela ética e retidão, a Advocacia Pública tenta superar as limitações de recursos, agravada pela ausência de autonomia administrativa e financeira (prerrogativa que as demais funções essenciais à justiça já detêm). E segue

conquistando musculatura institucional suficiente a reafirmar a sua vocação em zelar pelos princípios da Administração e atuar de forma não apenas preventiva, mas também repressiva na seara do combate à improbidade, prestando inegável contribuição nesta rede a atuação horizontalizada voltada à repressão da improbidade.

A ampliação do exercício da sua competência nesta seara deve-se, em parte, ao alinhamento da atuação institucional da Advocacia Pública aos princípios da Governança Pública. Destaca-se o aperfeiçoamento de sua integração à rede de *accountability* que tem fortalecido sua capacidade de resposta (*responsiveness*) devido a rearranjos institucionais. Estes têm permitido a racionalização de sua atuação, concentrando seus objetivos estratégicos em ações prioritárias, com a crescente preocupação do controle da probidade na Administração Pública brasileira, fenômeno complexo e com causas multivariadas.

Assim, em que pese a limitação de recursos, agravada pela ausência de autonomia orçamentária, as Procuradorias dos mais diversos entes federativos vêm se adequando a políticas de governança que, sob o aspecto da capacidade de resposta, têm sido capazes de imprimir maior dinamismo e eficiência na responsabilização de agentes ímprobos.

Por outro lado, não se pode negar que a ausência de autonomia administrativa e orçamentária tem se mostrado um obstáculo à expansão ainda maior de sua atuação na seara repressiva do combate à improbidade. A amplitude de suas competências demanda, em um contexto ideal, além de um correto quantitativo de Procuradores, uma estrutura de cargos de apoio administrativo e assessoramento jurídico suficientes a dar suporte operacional às ações finalísticas de seus membros, o que não se observa na maioria das Advocacias Públicas dos diversos entes federados.

Portanto, o alinhamento das Advocacias Públicas aos princípios da Governança Pública, voltados ao monitoramento das ações estratégicas, de implementação de processos de modernização administrativa e aperfeiçoamento da normatização e de arranjos institucionais tem contribuído para se imprimir maior eficiência e capacidade de resposta (*responsiveness*) de tais instituições no controle da moralidade pública e na defesa da probidade. Verifica-se que a Advocacia Pública tem tomado uma posição de destaque como agente de mudança da realidade social na dinâmica e complexa relação da Administração e de seus agentes.

É importante mencionar que esta pesquisa se baseou em uma revisão bibliográfica e análise conceitual, não envolvendo a coleta de dados primários e, também

por isso, o presente estudo oferece uma contribuição significativa para futuros estudos e pesquisas na área, tais como identificação de lacunas de conhecimento, desenvolvimento de novos instrumentos de pesquisa (questionários, entrevistas ou estudos de caso, para a coleta de dados primários que aprofundem a compreensão dos avanços da Advocacia Pública nessa área), análises comparativas, aprofundamento conceitual e orientações para práticas institucionais e políticas voltadas ao fortalecimento da rede de *accountability* com foco na defesa da moralidade e probidade na Administração, por seus correspondentes órgãos de Advocacia Pública.

REFERÊNCIAS

ABREU, Rafael Sirangelo Belmonte de. A tutela jurisdicional do direito à probidade administrativa: o rito da Lei de improbidade administrativa e sua integração pelos demais diplomas processuais. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, Porto Alegre, RS, n. 8, p. 174-205. Disponível em: <https://revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/article/view/11/58>. Acesso em: 20 mar. 2023.

ALMEIDA, Bruno Félix de. **Advocacia pública e controle da probidade: proatividade e procedimento no exercício da legitimidade ativa nas ações de improbidade administrativa**. 2020. 178 f. Dissertação (Mestrado em Direito) -- Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, 2020. Disponível em http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/51043/1/2020_dis_bfalmeida.pdf. Acesso em: 30 mar. 2023.

ALMEIDA, Ricardo Marques de. O MP ganhou legitimidade exclusiva para ações civis públicas por improbidade?. **Consultor Jurídico**, São Paulo, nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-22/ricardo-almeida-mp-acoes-civis-publicas-improbidade>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BICA, Ronald Christian Alves. **Breve história da advocacia pública, do ministério público e da advocacia de estado: uma investigação luso-brasileira**. São Luis: Resistência Cultural, 2023.

BRASIL. ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Ordem de Serviço AGE nº 76, de 20 de abril de 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de Novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **DOU** - Seção 1 - 23/11/2017, Página 3.

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. **DOU**, 3 jun. 1992.

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. **DOU**, 26 out. 2021.

BRASIL. MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 151**. Altera a Lei Complementar nº 83, de 28 de janeiro de 2005, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Advocacia-Geral do Estado - AGE - e dá outras providências, e a Lei Complementar nº 81, de 10 de agosto de 2004, que institui as carreiras do Grupo de Atividades Jurídicas do Poder Executivo, e dá outras providências.

BRASIL. MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 47.963, de maio de 2020**. Dispõe sobre a organização da Advocacia-Geral do Estado e dá outras providências.

BRASIL. Presidência da República. Casa civil. **Guia da política de governança pública**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. 86 p. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 16 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7042**. Ação direta de inconstitucionalidade. Processo eletrônico. Brasília, DF: STF, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>. Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7043**. Ação direta de inconstitucionalidade. Processo eletrônico. Brasília, DF: STF, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315955>. Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 976.566 (Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe 26/09/2019).

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário 208.790. Tribunal Pleno. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1661117>. Acesso em: 25 maio 2023.

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; SCHURGELIES, Vinicius. Accountability nos atos da administração pública federal brasileira. **Pretexto**, Belo Horizonte, MG, v. 19, n. 4, p. 46-62, 2018. Disponível em: http://revista.fumec.br/index.php/pretexto/article/view/5715/artigo_3_4_2018.pdf. Acesso em: 12 abr. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2011.

CASAGRANDE, Cássio Luís; BARREIRA, Jônatas Henriques. O caso McCulloch v. Maryland e sua utilização na jurisprudência do STF. **Ril**: Revista de Informação Legislativa, Brasília, DF, v. 56, n. 221, p. 247-270, jan./mar. 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril_v56_n221_p247.pdf. Acesso em: 25 mar. 2023.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FERRAZ, Luciano. **Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da administração pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins)**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

GABARDO, Emerson. **Princípio da eficiência**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia>. Acesso em 17 de Maio de 2023.

GUIMARÃES, Gustavo de Queiroz. **A tutela do interesse público em juízo pelos Procuradores de Estado: missão constitucional e vocação institucional**. Revista Brasileira de Advocacia Pública, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 71-91, jan./jun. 2016.

MARINHO, Bruna Marcelle Bastos Dias. Procuradorias do estado: contribuição para a democracia e seu papel na rede de *accountability*. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 1-14, set./dez. 2021. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/261/201>. Acesso em: 27 abr. 2023.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa On Line**. Disponível em <https://michaelis.uol.com.br/>. Acesso em 20 maio 2023.

MOOG, Marcos Costa Viana. O exercício da advocacia pública pelo procurador do estado: um esforço de delimitação. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, MS, n. 12, dez. 2004. Disponível em: http://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2015/03/Rev._PGE_n.12-2004_p1.pdf. Acesso em: 11 abr. 2022.

MOURA, Cristovam Pontes de. Advocacia de estado no brasil no período colonial e no império: matriz das procuraturas constitucionais. *In*: Congresso Nacional de Procuradores de Estado, 2012, Brasília, DF. **Tese**. Disponível em: https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/2012-02Artigo_1_Advocacia_de_Estado_no_Brasil.pdf. Acesso em: 25 mar. 2023.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em 25 maio 2023.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. Salvador, BA: Juspodivm, 2021.

NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Método, 2007.

O'DONNELL, Guilherme. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, Lua Nova, n. 44, p.27-54, 1998.

OLIVEIRA, Daniel Garcia de. ALMEIDA, Jáder Miranda de. Unicidade orgânica da Procuradoria do Estado e exclusividade das funções institucionais de representação judicial e consultoria jurídica por seus membros. **Revista Brasileira de Advocacia Pública**, Belo Horizonte, MG, v. 1., n. 1, jul./dez. 2015.

PEDRA, Adriano Sant'Ana (coord.). **Advocacia pública de estado: estudos comparativos nas democracias euro-americanas**. Curitiba: Juruá, 2014.

PORTO NETO, Benedicto Pereira. PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. Violação ao dever de licitar e a improbidade administrativa. *In*: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. **Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

RODRIGUES, Leandro do Nascimento. **O Conselho Nacional de Justiça como instrumento de *accountability* horizontal: análise do período 2005-2007**. 2008. 138 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) -- Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/2021>. Acesso em: 13 abr. 2023.

SANTOS JÚNIOR, Belisário dos; PETIAN, Angélica. Por uma cultura de integridade agora. *In*: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (coord.). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

Schedler, A. Conceptualizing Accountability. *In*: A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner, **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 13-28.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SILVA, José Afonso da. **A advocacia pública e o Estado Democrático de Direito**. *Revista de Direito Administrativo*, v. 230, p. 281-290, 2002.

TONETTO, Fernanda Figueira; GUERRA, Sidney. A advocacia de estado e o controle da administração pública. **Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas**, Santo Ângelo, RS, v. 20, n. 37, p. 67-83, maio/ago. 2020. Disponível em <https://san.uri.br/revistas/index.php/direitoejustica/article/view/25>. Acesso em: 12 abr. 2023.

ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Nova lei de improbidade administrativa comentada**. Leme, SP: Mizuno, 2022.