
Lei da improbidade deve combater ilegalidades, mas respeitar limites

A aplicação da Lei de Improbidade Administrativa (8.429/1992) deve ser aplaudida como ferramenta republicana no Estado Democrático brasileiro, desde que respeitados os princípios da segurança jurídica, proporcionalidade, razoabilidade e dignidade humana, além dos princípios reitores do Direito Administrativo Sancionador, que absorvem, como se sabe, a dogmática do Direito Penal, com matizes.

Desde o advento desta lei, como era previsível, aumentou a cobrança dos gestores públicos brasileiros, em matéria de responsabilidades por ressarcimento ao erário. Contra eles aplicam-se multas civis, suspensão de direitos políticos e interdições de direitos, através de ações civis públicas que mais se encaixam no regime jurídico de um direito punitivo do que propriamente no clássico Direito Processual Civil.

A partir dela, especula-se que muitos agentes públicos passaram a transitar num limbo: teriam perdido o direito de errar e ficado temerosos de ousar, ou que os bons gestores estariam assustados, afastando-se do setor público. Outrossim, especula-se, também, que teria havido um aumento substancial no combate às práticas de má gestão pública no Brasil e redução dos níveis históricos de impunidade. O certo é que são muitas as controvérsias acesas em torno da interpretação desta Lei.

De fato, a Lei de Improbidade Administrativa transformou-se num autêntico Código Geral de Conduta para todos os agentes públicos brasileiros, com eficácia jurídica. As condutas proibidas vão desde a "violação dos princípios da Administração Pública" até a prática de ato diverso da regra de competência, bem como negar publicidade aos atos oficiais ou facilitar que terceiro se enriqueça ilicitamente.

Pode-se dizer que uma das características centrais da referida lei é o uso abundante de cláusulas gerais, termos jurídicos indeterminados e princípios como técnicas abertas de enquadramento. Após o advento da Lei 8.429/1992, proliferaram as ações de improbidade, sendo um dos seus efeitos aflitivos mais notáveis o abalo moral, causado pelo impacto das informações transmitidas pelos meios de comunicação social.

O risco da Lei é transformar ilegalidades em improbidades, banindo o direito ao erro por parte do administrador público. Daí a importância de se aquilatar cuidadosamente quais as regras vigentes, hoje, no sistema. Nesse sentido, é importante um levantamento estatístico qualitativo sobre a eficácia da Lei no Brasil, nestes quase 20 anos de vigência, que se completarão em junho de 2012, tempo suficiente para produção de jurisprudência nos Tribunais Superiores e, sobretudo, para uma sociologia rica no mundo forense.

Em tal direção, sugere-se ao CNJ e ao CNMP um trabalho de campo na seguinte ordem: a) pesquisa qualitativa e quantitativa sobre todos os processos ajuizados e cases suscitados, nos Tribunais ordinários, e nas ações propostas, para verificar, na praxe das instituições, se há uniformidade de critérios no tocante à seleção das condutas proibidas pelo Ministério Público (e eventualmente por outros legitimados), à luz dos princípios da unidade institucional e segurança jurídica; b) pesquisa qualitativa e quantitativa sobre processos julgados procedentes e improcedentes, com suas respectivas causas, para avaliação da relação custo-benefício da Lei e do que pode significar a eficiência do sistema punitivo no período,

especialmente considerando o impacto dos processos na vida de pessoas inocentes (deve-se considerar que uma determinada margem de erro para os acusadores é admissível, mas, se houver uma margem demasiado larga, pode haver um erro sistêmico); c) sistematização das normas de conduta geradas na "jurisprudência", para orientar os administradores públicos com maior segurança jurídica, de tal sorte a prevenir problemas e pautar comportamentos lícitos, coibindo gestores de boa-fé; imperioso diagnosticar, aqui, se existe uma fragmentação muito dispare a respeito da tipificação dos atos de improbidade no sistema brasileiro.

A realização de seminários, estudos, congressos, obras jurídicas, em torno a este complexo temário, tem ocorrido nos últimos anos, para o aperfeiçoamento desse notável instrumental jurídico. Da mesma forma, já há mais de uma instituição que maneja com frequência esta Lei: não apenas o Ministério Público é um ativo protagonista, mas, nos últimos anos, também as Advocacias Públicas vêm assumindo seus espaços, de que é exemplo eloquente a Advocacia-Geral da União, fato público e notório.

Assim sendo, a tendência é fortalecer-se o caminho de combate às práticas de má gestão pública, o que é louvável e necessário, mas, simultaneamente, merecem proteção máxima os direitos dos acusados em geral, seja na órbita dos direitos difusos ou no campo dos direitos individuais.

O que vai reduzir a impunidade, em nosso país, é a boa gestão do sistema punitivo, e não a redução dos direitos fundamentais dos acusados ou investigados, cuja presunção de inocência há de ser salvaguardada.

Date Created

09/12/2011