

Uma Lei de Improbidade mais segura

» RODRIGO DE BITTENCOURT MUDROVITSCH

Doutor em direito pela Universidade de São Paulo (USP). Sócio-fundador de Mudrovitsch Advogados

» GUILHERME PUPE DA NÓBREGA

Doutorando em direito pelo IDP. Sócio em Mudrovitsch Advogados

No último dia 6, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei nº 2.505/2021 (originalmente nº 10.187/2018), que empreendeu profundas reformas na Lei de Improbidade Administrativa (nº 8.429/1992). Produto de anteprojecto elaborado por comissão de juristas, com sensíveis mudanças ao longo de tramitação, que congregou amplos debates, a inovação normativa, em que pese o amadurecimento por que passou ao longo de mais de três anos, ensejou ruidosa repercussão a pôr em dúvida seus méritos e a questionar se não estaria ela a patrocinar a impunidade. De modo a recompor algumas questões e a contrapor um discurso crítico não raro enviesado, permitimos tecer algumas considerações que, objetivas, talvez tragam consigo o predicado da elucidação:

a) a mudança não favorece impunidade: com um mote que visou a justamente coibir abusos e a evitar a dissuasão de bons quadros, as alterações, em nosso sentir, resgatam a essência da improbidade administrativa como instituto, prevenindo sua banalização. São inegáveis os bons préstimos da lei nas últimas décadas, mas, refém de sua própria “eficiência”, a norma observou excessos capazes de fazer emergir reflexões sobre seu necessário aprimoramento;

b) de modo geral, inobstante haja um maior ônus argumentativo para que se condene alguém, há, em contrapartida, um agravamento das sanções passíveis de serem impostas a agentes ímprobos; isto é, revigoram-se os direitos fundamentais processuais, conquanto se punam mais severamente aqueles que verdadeiramente mereçam a pecha de ímprobos; e

c) a eliminação de rol exemplificativo, da modalidade culposa e do dolo genérico de fato excluem uma série de comportamentos que poderiam merecer censura, o que, absolutamente, não quer dizer que falhas ou erros, notadamente quando graves, fiquem a descoberto



o. O que se deve ter em mente é que a improbidade é somente uma das veredas punitivas (excepcional e, talvez, das mais gravosas), mas, seguramente, não é a única, havendo nas esferas cível, disciplinar e criminal terreno fértil para pretensões sancionadoras.

Insistimos, na esteira dos três pontos acima: improbidade é ilícito consubstanciado em imoralidade gravíssima, legalmente qualificada, que aproxime a conduta típica a uma desonestidade latente e de alta censura. Seu âmbito de vigência material não há (ou não haveria) de contemplar erros formais, ou mesmo equívocos, muito embora se o te-

ma feito com alguma frequência ao longo dos últimos quase 30 anos. Daí a importância de um ajustamento da mencionada lei, para calibrá-la mais adequadamente ao seu verdadeiro objetivo.

Eis, pois, o ponto que merece ficar claro: não se pode plácitar uma conversão da Lei de Improbidade em plataforma de práticas capazes de produzir efeitos colaterais tão ruins ou até piores que a própria chaga enfrentada. Certamente, a ninguém interessa uma evasão de bons agentes da esfera pública; nenhum proveito gera um engessamento da máquina, fruto de um temor reverencial normativo; inexistente vantagem em ocupar a administração com atividades-meio, que mais se ocupem de blindar e prevenir qualquer sorte de posicionamento que de executar e planejar suas atividades-fim. Enfim, não pode o direito patrocinar o uso de seus institutos de modo a produzir efeitos contrários ao próprio direito.

É claro que é possível que a reforma da Lei de Improbidade inspire opiniões sobre uma aparente leniência normativa com agentes ímprobos. Essa visão, contudo, padece do mesmo erro de perspectiva que se buscou combater com a mudança: a de que todo réu em improbidade seria presumidamente culpado. Não deve o escopo da lei identificar sua pretensa efetividade com facilitação de condenações, mas sim dotar o sistema de ferramentas que, como vetores de realização de direitos fundamentais, concretizem o devido processo legal e garantam substancialmente a ampla defesa.

Por tudo o que foi dito, o que observamos com a reforma em questão não foi, de modo algum, uma flexibilização do combate à improbidade, mas, sim, um reequilíbrio do instituto e seu resgate, menos como plataforma para exercício de um desmedido poder punitivo e mais como uma proteção a direitos e garantias individuais capaz de evitar uma confusão entre honestos e desonestos.

rosa Controladoria-Geral do Distrito Federal; a Novacap (Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil) atingiu elevado grau de organização interna que lhe habilita a construir escolas e hospitais de campanha; e o BRB (Banco de Brasília) tem alcançado sucessivos recordes de lucratividade, revertida em benefícios à população, face à boa gestão que produz alta credibilidade mercadológica.

A existência, a valorização e a plena operacionalidade das Cortes de Contas são, portanto, requisitos essenciais ao profícuo e adequado funcionamento do Estado; e as suas decisões, diretrizes e orientações servem atualmente não só à fiscalização, mas também — e sobretudo — configuram norte seguro sob os pontos de vistas jurídico e econômico para a atuação dos condutores da administração pública e para a efetividade na implementação e execução de projetos e programas que beneficiem os diversos setores da população.

Como conclui a prof^a Fernanda de Carvalho Lage, doutora em direito pela Universidade de Brasília, em substancial estudo sobre a natureza jurídica da Corte de Contas (<http://www.publicadireito.com.br/artigos/cod/?=57e5cb96e2254600>), “a legitimidade do Estado Democrático está ligada a um controle efetivo sobre a atividade financeira, pois a proteção dos direitos e garantias individuais está diretamente relacionada ao fato de não haver prepotência do Estado e os atos de seus dirigentes forem realizados em favor da sociedade e direcionados ao bem comum.”

O relevante papel das Cortes de Contas

» LEONARDO MUNDIM

Diretor de Regularização Social e Desenvolvimento Econômico da Terracap, e Presidente do Conselho de Administração da Novacap

Em 7 de novembro de 1890, sustentado no ideal republicano de freios e contrapesos, o Decreto nº 966-A criou, por iniciativa do notável Rui Barbosa, o Tribunal de Contas da União (TCU). Cabia à nova Corte “o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e despesa da República” (art. 1º da norma), sendo que “todos os decretos do Poder Executivo, ordens ou avisos dos diferentes Ministérios, susceptíveis de criar despesa, ou interessar as finanças da República, para poderem ter publicidade e execução, serão sujeitos primeiro ao Tribunal de Contas, que os registrará, pondo-lhes o seu ‘visto’” (art. 2º da norma de criação, ortografia da época).

Foi, portanto, um nascedouro intenso e prontamente complexo, em que o Tribunal exercia um controle prévio e preventivo sobre todo e qualquer gasto de dinheiro público, podendo vetá-lo quando a previsão de dispêndio violasse disposição legal ou excedesse os créditos autorizados pelo Poder Legislativo. Após 130 anos, e tendo sido o modelo da União replicado nas legislações estaduais e distrital, as Cortes de Contas vivenciam hoje um conjunto de atribuições incrementado pela modernidade, visto, mercadamente, como sustentador da democracia e dos valores republicanos.

Compete a elas não só julgar as contas de administradores e demais responsáveis pelo trato com o dinheiro público, mas também apreciar atos de admissão e aposentadoria na administração direta e indireta; realizar inspeções e auditorias, ainda que de ofício; advertir órgãos e

entidades sobre falhas identificadas no exato cumprimento da lei; sustar a execução dos atos do Poder Público impugnados, mesmo no início do procedimento apuratório, prevenindo a ocorrência de dano ao erário; e apoiar o resgate de verbas públicas desviadas.

Esse tipo de atuação vem focado na boa gestão, não apenas para encontrar e punir responsáveis, mas também para orientar acerca da correta modelagem e, especialmente, na construção de soluções que viabilizem a legítima operação de políticas públicas.

O Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), que, no mês passado, completou 61 anos de edificante história, atua por exemplo na fiscalização da eficiência das medidas de combate à covid-19, no acompanhamento de obras de grande impacto para nossas cidades e na conferência da lisura dos concursos públicos. Atividades de reconhecida importância para assegurar higidez, probidade e eficiência à máquina pública.

E os reflexos da firme atuação do TCDF, bem como do Ministério Público de Contas, na melhoria das empresas públicas do Distrito Federal são visíveis, constatando-se a implementação ou incremento de processos de gestão de riscos, de estruturas autônomas de compliance, de auditorias internas operacionais e de maior zelo com o interesse público nas decisões cotidianas.

Apenas para destacar três delas, tem-se que a Terracap (Companhia Imobiliária de Brasília) ganhou em todos os últimos cinco anos o prêmio de Transparência Ativa concedido pela valo-

Visto, lido e ouvido

DESDE 1960

Circe Cunha (Interina) // circecunha.df@dabr.com.br

Quem quer dinheiro?

Não se enganem: nenhum cidadão brasileiro de bem preocupado com o futuro do país e com as novas gerações apoia a liberação dos jogos de azar e a volta dos cassinos ao Brasil. A regulamentação dos cassinos, dos caça-níqueis, dos bingos e mesmo o jogo do bicho, ativamente tramado dentro do Congresso Nacional por grupos de parlamentares que enxergam benefícios nessas contravenções, interessa, sobremaneira, a contabilidade e a receita de diversas organizações criminosas, que terão nessa atividade um alvará e uma licença para a lavagem de dinheiro sem maiores esforços, sem medo da polícia e da Receita Federal.

A liberação dos jogos e a volta dos cassinos não interessam ao professor, ao médico, ao pesquisador, ao trabalhador braçal, ao motorista, ao balconista e uma infinidade de outros profissionais sérios que labutam arduamente no dia a dia para garantir sustento e segurança alimentar a sua família. Essa é uma proposta que interessa apenas àqueles que lucrarão com a miséria alheia.

Na mecânica de corporações como os cassinos, para cada sortudo que sai no lucro, corresponde a outros mil que sofreram prejuízos e perdas. Não há mágicas. Tudo é montado para ludibriar o jogador e a fiscalização, quando existe. Eis aqui um típico projeto que agrada às máfias dos caças-níqueis, aos contraventores, aos contrabandistas, aos corruptos, que podem usar a jogatina para justificar desvios de recursos públicos, aos traficantes e a toda uma cadeia de criminosos, para quem os cassinos representam uma bênção e uma liberdade para delinquir.

Num momento em que o Brasil vive uma de suas maiores crises humanitárias, com centenas de milhares de mortos, desemprego, inflação, insegurança, crise hídrica histórica e uma das piores imagens no exterior, nossos representantes ainda encontram tempo, disposição e indiferença com o que acontece a sua volta e se debruçam em propostas que, mais uma vez, poderão beneficiá-los, em detrimento da nação.

Estivéssemos em um país sério, os representantes da população estariam cuidando de aprovar as reformas políticas, fiscais e tributárias que a população aguarda. Estariam resolvendo questões como a prisão em segunda instância e não tirando poder do MP. O fim do foro privilegiado, como luta o Podemos. Estariam preocupados com os gastos públicos, com as emendas individuais, de bancada e de relatores, que são inócuas e um acinte para os cidadãos.

Essa história, como dizia o filósofo de Mondubim, é “conversa para levar gato para nadar”. Dizer que a liberação dos jogos e dos cassinos gerará empregos e renda para os estados e que só existirão em resort, é uma falácia. Os próprios auditores fiscais, que conhecem a dificuldade que existe para cobrar dívidas dos caloteiros profissionais, sabem muito bem que os efeitos negativos que virão com essas liberações superam infinitamente quaisquer possíveis ganhos econômicos.

Atividades paralelas à jogatina, como o tráfico de drogas, a corrupção, a prostituição, a lavagem de dinheiro e outros crimes, ganham mais espaço e mais poder de atuação à sombra dos cassinos e em torno das mesas de bacará. O que está sendo arquitetado na surdina, dentro do Legislativo e a toque de caixa, é a derrota das leis, do combate ao crime e a ascensão e o fortalecimento do crime organizado e de seus padrinhos do colarinho engomado.

»» A frase que foi pronunciada

“Jogos de azar. A maneira segura de conseguir algo por nada.”

Wilson Mizner (dramaturgo)

Câmara

» Deve ser votado no plenário do Senado importante projeto aprovado pela Câmara dos Deputados sobre a semana de conscientização sobre o TDAH. Trata-se do Transtorno do Deficit de Atenção com Hiperatividade, que merece atenção, principalmente, dos pais e mestres. Muitos lidam com crianças com TDAH sem conhecer o diagnóstico.

Livros

» Duas ótimas notícias. Aberta, a Biblioteca Nacional está com a frequência cada vez maior. Com livros e internet e salas de estudo à disposição dos interessados. Os 1.500 livros doados pelo Boulevard Shopping para crianças carentes estão sendo devorados pela criança. Sem oportunidade de manusear livros, as crianças agraciadas com a doação estão descobrindo um mundo novo.

Filósofo

» Muito interessante o registro de Ari Cunha na história de Brasília, que pode ser lida abaixo. Ele sugere a numeração das áreas da cidade, exatamente como são hoje. Essa é a nossa responsabilidade. Ter cuidado com a capital, desde o primeiro dia de vida.

»» História de Brasília

Assim, as quadras da W-3 teriam a numeração das superquadras, correspondentes em centenas. Seria assim: superquadra 105, superquadra 305, na W-1 e Quadra 505 e 705, na W-3. (Publicada em 10/02/1962).