

A eficácia social da atuação do Ministério Público no combate à improbidade administrativa

Rita Andréa Rehem Almeida Tourinho¹

Resumo

O presente trabalho versa sobre a eficácia, considerada do ponto de vista sociológico, no combate a improbidade administrativa, em decorrência da atuação do Ministério Público. Após comentar alguns aspectos da eficácia da norma jurídica, aborda a improbidade no cenário brasileiro, tentando alcançar o nascedouro desta cultura. Apresenta aspectos terminológicos da expressão "improbidade administrativa", versando sobre questões relacionadas à legislação pertinente à matéria (Lei nº 8.429/92). Delimitada a atuação do Ministério Público, traz dados estatísticos das ações de improbidade perpetradas pelo *parquet* baiano, em paralelo com a escassez de soluções judiciais, fato que referenda a ineficácia jurídica desta atuação. Por outro lado, apresenta exemplos que demonstram a mudança social trazida através deste atuar constante e diligente do Ministério Público e conseqüente eficácia social deste embate ministerial.

Palavras-chave: Improbidade. Ministério Público. Atuação eficaz.

Abstract

The social efficacy at Public Attorney's acting in the combat against administrative improbity

The present work deals with the social efficacy in the combat against administrative improbity as in Law 8.429/92. It demonstrates through statistics datas that even if you do not have a response from judiciary to improbity, sometimes there is a prompt response from society to Public Attorney's acting in the fight against administrative improbity.

Keywords: Improbity. Public Attorney. Prompt response.

A análise de uma série de textos relacionados à Sociologia Jurídica, levou-nos a meditar sobre aqueles referentes a verificação, através de pesquisas empíricas, da eficácia social das normas jurídicas.

Seria, em verdade, a verificação, através de estudo, do *impacto da lei*, expressão utilizada por Richard Lambert, que significa a análise de como uma lei afeta o comportamento e atitudes de indivíduos, grupos ou outras unidades relevantes situados na jurisdição daquele diploma legal. Uma das possibilidades de se observar o impacto da lei é realizar uma comparação da mesma jurisdição antes e depois da lei em questão e buscar mudanças de comportamento que pareçam ser resultados da sua promulgação (LAMBERT, 1999:77-85).

No Brasil são rotineiros, e algumas vezes enfadonhos, os discursos sobre a morosidade da justiça que, na grande maioria, leva a desobediência de regras impostas pelo Estado pela certeza da impunidade. Vive-se em uma era de hipocrisia social, quando diversas leis são formalmente reconhecidas, porém, peremptoriamente, negadas na **práxis** da sociedade.

Apesar desta constatação social, não se pode negar o direito como instrumento de mudança social, sendo esta, no entender de Lawrence Friedman, considerada como alteração no modo de conduta da sociedade (SOUTO, 1999:203-207). Assim, nas sociedades modernas, as regras e instituições constituem fatores essenciais da mudança social.

Ainda na concepção de Lawrence Friedman, distingue-se a mudança *no* Direito da mudança *através* do Direito. A primeira seria uma mudança interna e formal. Já a segunda, seria uma mudança fora do domínio legal, ou seja, modificação em modelos de comportamento (SOUTO, 1999:203-207).

Meditando sobre a questão posta, não pude deixar de transportar tais discussões para o universo da ação de improbidade administrativa. Muito debatido pela sociedade moderna, objeto de constante abordagem pela mídia, é considerado instrumento forte de combate a corrupção e outras formas de imoralidade que rodeiam a Administração Pública. No entanto, constantemente, vejo-me questionando quanto aos efeitos da utilização deste instrumento legal, abordado de maneira genérica pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, desde que, até o momento, são escassas as soluções judiciais advindas desta ação.

A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO CENÁRIO BRASILEIRO

A propósito, como Promotora de Justiça, atuando no Centro de Apoio Operacional de Defesa da Moralidade Administrativa e do Patrimônio Público do Estado da Bahia, recebo as representações encaminhadas ao Centro, instaurando inquérito civil, na ocorrência de fatos sugestivos de improbidade administrativa, o que pode levar a propositura da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade contra o agente público ímprobo, tudo como manda a Lei nº 8.429/92. Poderá, também, ocorrer o arquivamento da representação, quando o fato narrado não se adequar a nenhuma das hipóteses previstas nos artigos 9º, 10º e 11, da lei acima referida ou, ainda, quando não restar comprovada a sua efetiva ocorrência.

O tema **Improbidade Administrativa** não é recente em nossa história. Consta que a repressão à improbidade, vem do direito romano, em razão da *Lex de repetundis*, no ano 149 a.C., decorrente do esforço do tribuno da plebe L. Calpurnio Pisone, prevendo, como sanção, o ressarcimento ao erário (FREITAS, 1977:87).

Nesta difícil área de atuação o primeiro problema com o qual nos deparamos é a noção conceitual da Improbidade.

Improbidade é palavra derivada do latim *improbitate*, significando desonestidade, desonradez, falta de probidade (FAZZIO, 2000:50).

Há sensível dificuldade doutrinária em fixar os limites do conceito de improbidade. Tal dificuldade de conceituação é compreensível, uma vez que estamos diante de um conceito jurídico indeterminado. Mozart Victor Russomano (1988:560), afirma que apesar de sabermos, por extinto, o que é improbidade, podendo, inclusive, apontar quando a conduta humana é ímproba ou proba, não somos capazes de especificar todas as formas concretas e externas pelas quais a improbidade se revela. Associa-se, normalmente, a improbidade aos atos contrários a moralidade administrativa. Assim, a atuação administrativa, para guardar sintonia com o princípio da moralidade administrativa, deve estar de acordo com a lei, observando os bons costumes, as regras da boa-fé, os princípios de justiça, equidade, honestidade, consagrados pela sociedade em determinado momento. Com efeito, atos ímprobos, não são somente aqueles nocivos ao patrimônio público, propriamente dito, mas, também, aqueles que contrariam os princípios administrativos constitucionais previstos no artigo 37, *caput*, da Carta Magna.

No Brasil, a Constituição de 1988 ao fazer referência expressa a improbidade administrativa, no artigo 37, § 4º, especificando quais as sanções aplicáveis em caso de sua ocorrência, abriu uma série de discussões e debates quanto ao assunto, provavelmente estimulados pela imprensa que não somente passou a noticiar e investigar os milhares de casos de improbidade praticados por

gestores públicos, como também, passou a acompanhar o trabalho desenvolvido pelo Ministério Público neste campo de atuação.

É inegável que vivemos em um país que, até pouco tempo, prevalecia a “cultura da improbidade”, onde o adágio popular “rouba, mas faz” era utilizado de maneira confortável pelos brasileiros.

Alguns tentam explicar o problema da improbidade no nosso país, reportando-se, inicialmente, ao espírito aventureiro herdado da colonização lusitana.

O Brasil, como se sabe, foi um país colonizado por portugueses, povo do tipo aventureiro, com uma “concepção espaçosa” do mundo, que valorizava o gasto de energia e esforços somente quando dirigidos a uma recompensa imediata, ou melhor, valorizava-se a riqueza acumulada às custas do trabalho de outrem, principalmente de estranhos.

Na análise de Sérgio Buarque de Holanda (2000:46)

essa pouca disposição para o trabalho, ao menos para o trabalho sem compensação próxima, essa indolência, como diz o deão Inge, não sendo evidentemente um estímulo às ações aventureiras, não deixa de construir, com notável frequência, o aspecto negativo do ânimo que gera as grandes empresas. Como explicar, sem isso, que os povos ibéricos mostrassem tanta aptidão para a caça aos bens materiais em outros continentes?...E essa ânsia de prosperidade sem custo, de títulos honoríficos, de posições e riquezas fáceis, tão notoriamente característica da gente de nossa terra, não é bem uma das manifestações mais cruas do espírito de aventura?

Tal “concepção espaçosa” do mundo vem acompanhando o povo brasileiro, refletindo-se, conseqüentemente, na esfera da Administração Pública.

Nosso passado administrativo revela, desde a colonização, a carência de formação especializada e ausência de instrumentos de fiscalização. Os serviços administrativos são exercidos, em geral, por pessoas despreparadas e sem afinidade com o interesse coletivo. Passou da administração espoliativa, exercida pelas Cortes Portuguesas, à administração servente dos interesses de grupos econômicos localizados (PAZZAGLINI, 1998:15).

Pretende-se, também, explicar o alto índice de improbidade administrativa existente no Brasil, apontando as dificuldades históricas na diferenciação da esfera pública e privada.

O cientista político argentino Guillermo O'Donnell (1987 :8-15), ao analisar a tradição brasileira no período pré-constituente de 1988 ao regime democrático, reporta-se à incapacidade dos governantes em estabelecer a diferença entre o público e o privado, acrescentando que

em todas as oportunidades propriamente políticas, o capricho puramente pessoal (do soberano) decide sobre os limites que correspondem às competências dos seus funcionários (...) A organização política patrimonial não conhece o conceito da competência, tampouco o de autoridade ou magistratura, no sentido atual da palavra (...) A separação entre assuntos público e privados, entre patrimônio público e privado (...) desapareceu à medida que se difundia o sistema de prebenda e apropriações.

Emir Sader, Professor do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, em artigo intitulado *O Estado Imoral*, publicado no jornal Folha de São Paulo, de dezembro de 1997, afirma que no Brasil vivencia-se a atuação de um *Estado Imoral* que “arrecada pessimamente - metade dos impostos é sonogada, cobra-se mais dos que têm menos - e gasta horrorosamente - mais em juros da dívida e no PROER do que em educação e saúde, prestando péssimos serviços”. Ao final acrescenta que “deve-se fazer o Estado deixar de ser instrumento privilegiado de subsídio ao capital para ter na afirmação dos direitos de cidadania seu objetivo central”.

Some-se, a tudo quanto exposto, o emaranhado de leis que mudam com grande velocidade, não para acompanhar as velozes mudanças sócias, mas, muitas das vezes, para beneficiar determinados setores. Normalmente quando algum setor privilegiado sente-se ameaçado, especialmente quando se cogita de combater a sua improbidade, modificam-se a lei ou criam-se obstáculos à atuação dos órgãos fiscalizadores (OSÓRIO, 1998:16).

Tais processos levam à falta de credibilidade nas instituições e, conseqüente, deterioração da cidadania do povo brasileiro.

O COMBATE À IMPROBIDADE – ANTECEDENTES À LEI Nº 8.429/92

As modernas economias globalizadas vêm atuando no combate a práticas nocivas ao patrimônio público, uma vez que o aniquilamento do setor público gera instabilidade e o conseqüente descrédito na administração pública, fato que, invariavelmente, reflete de forma negativa sobre a economia de mercado.

No Brasil este quadro não é diferente. Vive-se em um Estado Democrático de Direito, que requer a aplicação uniforme das regras que se destinam a categorias de pessoas e atos, e cuja sobrevivência dependerá do combate duro a corrupção e as outras formas de improbidade administrativa que levará, em consequência, a superioridade do interesse coletivo sobre o interesse público.

A Constituição Federal de 1988, inovando quanto a esta questão, refere-se expressamente à improbidade administrativa, trazendo, no Artigo 37, §4º, algumas das sanções aplicáveis aos agentes ímprobos, como consequência de seus atos. Apesar desta referência constitucional, referido dispositivo não é passível de autoexecutoriedade. Logo, no período compreendido entre 05 de outubro de 1988 e 03 de junho de 1992 permaneceram inaplicáveis as sanções previstas naquele artigo.

Lei nº 8.429, publicada em 03 de junho de 1992, no Diário Oficial da União, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa – LIA, visou complementar o dispositivo Constitucional acima referido, no que tange ao tratamento conferido à improbidade administrativa, dispondo sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou afronta aos princípios constitucionais da Administração Pública.

As Cartas Constitucionais que antecederam a Constituição de 1988, não ignoraram a matéria por completo.

Numa rápida incursão pela memória das Constituições brasileiras, observa-se que a Constituição de 1934 previa a possibilidade de qualquer cidadão pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados e dos Municípios. A Carta de 1937 estendeu a previsão para alcançar as autarquias e as sociedades de economia mista.

A Constituição de 1946 previu que a lei deveria dispor sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito no exercício de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica. A Carta de 1967, por sua vez, ampliou a idéia de lesividade para outras entidades tidas como públicas, prevendo, nas hipóteses de condenação criminal de agentes públicos por prática de atos lesivos ao erário, a suspensão dos direitos políticos e consequente inelegibilidade e perda da função (OSÓRIO, 1998:58).

No plano infraconstitucional, a Lei Federal nº 3.164/57, denominada Lei Pitombo-Gondof, tratava do seqüestro de bens de servidor público, adquiridos por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal. Relevante observar que referido diploma legal conferia legitimidade ao Ministério Público para a iniciativa da ação civil.

Posteriormente, veio a Lei nº 3.502/58 conhecida como Lei Bilac Pinto, para complementar a sua antecessora (Lei Federal nº 3.164/57), estabelecendo o sequestro e o perdimento de bens de servidor público da administração direta e indireta, nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função. Tal Lei foi revogada expressamente pelo artigo 25 da Lei nº 8.429/92 (PAZZAGLINI, 1998:32).

Como se pode observar, até o advento da Constituição de 1988 a legislação preocupava-se apenas com o enriquecimento ilícito do agente público, decorrente ou não do prejuízo ao erário. Da mesma forma, as sanções limitavam-se ao ressarcimento e pagamento de perdas e danos.

A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – ALGUNS DOS SEUS ASPECTOS

A raiz legislativa da Lei Federal nº 8.429/92, é encontrada no anteprojeto remetido pelo então Ministro da Justiça, Jarbas Passarinho, ao Presidente da República, Fernando Collor de Mello, que em seus discursos pré-eleitorais pregava o combate aos “marajás”, criando no povo brasileiro a expectativa de um governo justo, livre de corrupções e desacelerador do processo de desnivelamento social.

Encaminhado ao Congresso Nacional em agosto de 1991, o anteprojeto recebeu mais de três centenas de emendas de diversas espécies, tendo sido aprovado no primeiro semestre de 1992, após sofrer uma série de modificações (PAZZAGLINI, 1998:37).

A Lei nº 8.429/92, utilizada no combate a improbidade administrativa, possui uma série de imperfeições. Reúne normas de direito administrativo, de direito civil, de direito processual civil, de direito penal e de direito processual penal. Peca pela falta de sistematização, e o uso descuidado das expressões *dolo* e *culpa* aliado ao estilo penal de definir os atos de improbidade administrativa, levou alguns estudiosos ao lamentável equívoco de conferir-lhe natureza criminal.

Como pontos positivos, além da inserção do enriquecimento sem causa no rol dos casos de enriquecimento ilícito, merece aplausos a dispensa da ocorrência de dano patrimonial à Administração Pública para caracterizar a improbidade. Assim, pune a violação aos princípios administrativos, o que constitui, a nosso ver, um grande avanço no controle da atuação discricionária do agente público, que até os dias atuais vem utilizando a discricionariedade como mando para ocultar uma série de irregularidades.

Merece, também, destaque a amplitude que foi dada ao conceito de agente público para incidência da Lei. Deste modo, são agentes públicos, e conseqüentemente sujeitos do dever de probidade, todos aqueles que mantenham qualquer forma de vínculo com a Administração Pública (MARTINS, 2001:240).

A lei nº 8.429/92 descreve três modalidades de improbidade administrativa: enriquecimento ilícito do agente público (art. 9º), prejuízo ao erário (art.10) e violação aos princípios administrativos (art.11). Todos os artigos arrolam, exemplificativamente, situações que caracterizam cada uma das espécies, estando os núcleos das condutas previstos no *caput* dos artigos.

Vale, ainda, ressaltar a gravidade das sanções previstas no artigo 12 da lei nº 8.429/92, em três incisos, cada qual correspondendo a uma espécie de improbidade. Desta maneira, o inciso I corresponde ao artigo 9º da lei, o inciso II relaciona-se ao artigo 10 e o inciso III vincula-se ao artigo 11.

Qualquer que seja o ato de improbidade perpetrado poderá levar a perda da função pública, a suspensão de direitos políticos, a imposição de multa civil, ao ressarcimento de danos, a proibição de contratar com o poder público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. A depender do ato de improbidade perpetrado caberá, ainda, a perda dos bens acrescidos ilicitamente ao patrimônio.

Coerentemente, a Lei nº 8.429/92 - sem inibir a iniciativa das pessoas jurídicas interessadas - conferiu legitimidade ao Ministério Público na defesa da moralidade administrativa. Assim é que o artigo 17, da mencionada lei, prevê que a ação de improbidade administrativa terá o rito ordinário e será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada.

A AÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO COMBATE À IMPROBIDADE

Não foi sem razão que o constituinte de 1988 definiu o Ministério Público como sendo a instituição encarregada de resguardar a ordem jurídica democrática, avançando enormemente em relação aos sistemas anteriores, ao conferir maiores garantias e prerrogativas aos membros do Ministério Público, necessárias a operacionalização do combate à improbidade administrativa. Autores salientam que o Ministério Público é o fiscal institucional, que possibilita o controle realizado pelo Estado-juiz das condutas dos agentes públicos, capazes de causar lesão ao erário ou atentar contra os princípios constitucionais referentes à Administração Pública (PAZZAGLINI, 1998:37).

Oportuno ressaltar que o Órgão Ministerial não desconhece que o administrador público, no exercício de sua função, necessita de uma margem de trânsito discricionário ao aplicar a lei para satisfação do interesse público. Em momento algum, pretende se transformar o administrador em escravo da legislação abstrata, porém este, mesmo atuando no exercício de competência discricionário, não pode desprezar a observância dos princípios administrativos. Da mesma forma, inegável que o princípio da eficiência, introduzido na Constituição Federal através da Emenda 19, reduziu a margem de discricionariedade na prática de atos administrativos.

A atuação tímida do Ministério Público, logo após a publicação da Lei nº 8.429/92, foi gradativamente alcançando maiores dimensões, sendo, hoje, inegável a sua atuação fiscalizadora sobre as condutas adotadas no âmbito do executivo e sobre os atos administrativos do legislativo e do judiciário, na defesa da probidade administrativa.

Do ano de 1995 até setembro de 2001, pelo levantamento de dados realizado pelo Centro de Apoio Operacional de Defesa da Moralidade Administrativa e do Patrimônio Público, do Ministério Público do Estado da Bahia, foram propostas 298 (duzentos e noventa e oito) ações contra prefeitos por prática de atos de improbidade administrativa, sendo que 95% (noventa e cinco por cento) destas ações foram propostas a partir de 1998.

Especificamente, na Comarca de Salvador, que também engloba distritos judiciários, existem trinta ações civis públicas por ato de improbidade administrativa, propostas contra agentes públicos.

Fato curioso e revelador da importância da atuação do Órgão Ministerial no combate à improbidade administrativa é que, apesar da legitimidade concorrente conferida a entidade da Administração Pública interessada para propositura da ação por ato de improbidade administrativa, na Bahia todas as ações desta natureza foram propostas pelo Ministério Público, realidade esta não muito diversa nos outros Estados. Com raras exceções, o que se assiste é a inércia da pessoa jurídica lesada pela conduta dos seus próprios dirigentes. Dificilmente instaura-se sindicância, auditorias internas ou inquéritos administrativos para averiguação dos atos lesivos à Administração Pública, praticados por seus agentes.

A EFICÁCIA DA ATUAÇÃO DO ÓRGÃO MINISTERIAL

Apesar da incontestável importância do *Parquet* no combate travado contra a improbidade praticada por agentes públicos, não podemos deixar de questionar a real eficácia desta atuação.

Na comarca de Salvador, apesar da existência de 30 (trinta) ações civis públicas por ato de improbidade em andamento, não há, até a presente data, nenhuma sentença transitada em julgado. Para se ter uma idéia da inércia verificada, somente duas dessas ações se encontram em fase de instrução, estando, a maioria, a se arrastar a passos de tartaruga. Nas comarcas do interior do Estado a realidade não é, também, muito diversa.

Ora, a partir desta análise da realidade fática, será que, ainda, podemos afirmar que a atuação do Ministério Público no combate à improbidade é, realmente, eficaz?

Marcelo Figueiredo (1997:14) ao comentar, em linhas gerais, a Lei de Improbidade Administrativa, afirma que não será a primeira nem a última vez que temos a nossa frente o instrumental jurídico e deixamos de aplicá-lo, revelando, assim, o seu descrédito na eficácia da mencionada norma jurídica. O mesmo autor, em edição atualizada e ampliada de sua obra (2000:13), aduz que passados alguns anos da vigência da norma, não se tem notícia da sua real utilização, acrescentando que o Brasil não pode ser considerado modelo de moralidade pública e de respeito e lisura no trato da coisa pública.

O nosso país é afamado pela distância entre a realidade e a norma jurídica (CAVALIERI, 1997:73). Costuma-se dizer entre nós que *a lei não pegou*. Em verdade, velhos hábitos, privilégios e costumes de certos grupos impedem a aplicação da lei, muitas vezes por estarem em jogo diversos interesses políticos e econômicos.

Apesar de não serem poucos aqueles que discursam no sentido da ineficácia do combate à improbidade, a realidade fática demonstra o contrário, a eficiência dessa atuação.

Partindo-se do conceito etimológico do termo *eficácia*, esta seria a qualidade de se produzir o efeito desejado. Segundo Sergio Cavalieri Filho (1997:80) "eficácia é uma consequência da validade(...) é a força do ato para produzir os efeitos desejados".

Para o direito, a norma jurídica eficaz é aquela apta a produzir os ditames jurídicos nela trazidos. A sociologia jurídica, por sua vez, considera eficaz a lei que tem força para produzir os efeitos sociais para os quais foi editada ou os objetivos condizentes com o consenso social (ROSA, 1996:131).

Caso fossemos responder ao questionamento aqui trazido pelo conceito de eficácia apresentado pelos juristas, poderíamos negar, peremptoriamente, o resultado da atuação do Órgão Ministerial no combate à improbidade administrativa na Comarca de Salvador, e porque não dizer no Estado da Bahia, pelo simples fato de que, não tendo sido julgada em definitivo, até o presente momento, nenhuma ação desta natureza, nenhum dos ditames jurídicos contidos na Lei n. 8.429/92 surtiu efeito. Esta conclusão, no entanto, não se aplica, caso partamos do conceito de eficácia apresentado pelos sociólogos, conforme demonstraremos.

ANÁLISE FÁTICA DOS EFEITOS DECORRENTE DA ATUAÇÃO DO PARQUET NO COMBATE À IMPROBIDADE

Investigações realizadas no comportamento social demonstram que, apesar da morosidade na tramitação judicial das ações de improbidade, a atuação do Ministério Público, apurando os atos dos agentes ímprobos, instaurando inquérito civil e propondo ações quando necessário, vem causando uma série de modificações no comportamento dos cidadãos.

A título de ilustração, vale apresentar alguns exemplos práticos.

No ano de 1997, três cidadãos, domiciliados em um distrito judiciário da Comarca de Salvador, ingressaram, no Ministério Público, com representação contra a edilidade daquela unidade, aduzindo que os mesmos estavam a perceber, desde o início do ano de 1996, subsídios no valor de R\$ 10.500,00 (dez mil e quinhentos reais), enquanto que os membros da assembléia legislativa, a mesma época, recebiam cerca de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) mensais. Alegavam, ainda, que os Edis tinham o hábito de realizar viagens mensais, visando, unicamente, o recebimento de diárias.

Acolhida a representação, instaurou-se inquérito civil, com ampla divulgação pela imprensa escrita baiana, para apurar a veracidade do quanto alegado. Neste mesmo mês, os vereadores daquela localidade reduziram seus subsídios para R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), devolvendo aos cofres públicos, conforme determinação do Tribunal de Contas dos Municípios, a importância percebida a maior. Ademais, houve uma sensível redução no pagamento de diárias, culminando, também, com a modificação da assessoria judiciária da casa legislativa.

Vale salientar que a ação civil pública, decorrente do mencionado inquérito, somente foi proposta no segundo semestre de 1999, e até hoje - 28 de setembro de 2001 - não foi formalizada a citação dos vereadores acionados. Porém, fato importante e revelador da eficácia social da atuação do Ministério Público, foi que, no pleito

municipal de 2000, somente quatro vereadores foram reeleitos pela comunidade do mencionado Distrito Judiciário. Insta salientar que na eleição municipal anterior, realizada em 1996, com exceção de dois vereadores, todos os demais foram reeleitos.

Outro exemplo foi, inclusive, objeto de matéria jornalística publicada no jornal A TARDE, de 23 de outubro de 2000, intitulada **Eleitor não reelegeu prefeitos acusados de desviar o Fundef**. Esta reportagem aduz que o eleitor decidiu punir os maus gestores nas eleições municipais de 01 de outubro de 2000, no Estado da Bahia, vez que dos 415 (quatrocentos e quinze) prefeitos, apenas 185 (cento e oitenta e cinco) foram reeleitos. Dentre os administradores municipais reprovados há um ponto em comum: todos estão envolvidos em atos de improbidade administrativas, praticados contra o Fundo de Valorização do Magistério (Fundef), que estão sendo apurados pelo Ministério Público, com fundamento na Lei n. 8.429/92. Observe-se que, mesmo com o poder econômico oriundo da máquina administrativa, os Prefeitos ímprobos, na sua maioria, não foram reeleitos, o que traduz o efeito social na atuação do *Parquet* no combate à improbidade.

Saliente-se, ainda, que apesar de tramitar mais de uma centena de ações por atos de improbidade contra prefeitos e ex-prefeitos do interior do Estados, propostas pelo Ministério Público, somente um único Chefe do executivo municipal foi condenado pela Câmara Especializada do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, lembrando que tal decisão não é definitiva, uma vez que, ainda passível de recurso.

Nesta mesma linha, a revista VEJA, de 08 de novembro de 2000, traz uma reportagem, cujo título – **O Jogo Começa Agora** – reporta-se à análise dos resultados da última eleição municipal. Segundo observação feita pelo diretor do instituto Vox Populi, Marcos Coimbra, os prefeitos parecem ter sido julgados, pelos eleitores, de forma mais técnica que nas eleições passadas. Honestos e competentes permaneceram no cargo. Ladrões e desonestos, “o Brasil mandou passear”.

CONCLUSÃO

Ora, toda esta modificação que vem ocorrendo no cenário nacional, cuja clarividência verificou-se nas eleições municipais, pode ser, em parte, atribuída a atuação do Ministério Público no combate a improbidade. A sociedade não mais aceita, pacificamente, os maus gestores. Até nas pequenas cidades, o cidadão procura o Promotor de Justiça para denunciar os administradores desonestos e exigir providências. Obviamente que a imprensa, instância formadora de opinião pública, teve certa influência neste processo, ao tempo em que esteve denunciando agentes públicos ímprobos e acompanhando todo trabalho desenvolvido pelo Órgão Ministerial.

Enfim, a sociedade brasileira começa a se conscientizar que possui direito público subjetivo a uma administração honesta. Não mais se admite a afirmação de que todos os meios são bons e juridicamente aceitáveis quando atingem determinada finalidade ou utilidade para o público. A atuação administrativa jamais poderá distanciar-se dos princípios que rondam a administração pública, seja qual for a finalidade almejada. Pretende-se uma administração moral, fundamentada nos valores da lealdade, boa-fé, honestidade, justiça. Deseja-se uma administração ponderada, que observe a proporcionalidade entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos.

Apesar de, infelizmente, não se ter uma resposta rápida do judiciário na punição daqueles administradores que atentam contra o interesse público, cujas razões não interessam neste trabalho, não podemos deixar de afirmar que a Lei de Improbidade Administrativa – desacreditada por muitos – manuseada por um Ministério Público diligente, preocupado em exercer suas atribuições constitucionais, tem trazido significativas modificações no trato da coisa pública, como também na conscientização do povo brasileiro. Caso a justiça não se encarregue de banir os maus gestores, certamente a sociedade se encarregará de fazê-lo.

NOTAS

¹ Promotora de Justiça. Mestranda em Direito Público pela UFPE/UCSAL.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio
2000 *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- CAVALIERI FILHO, Sérgio.
1997 *Programa De Sociologia Jurídica*. São Paulo: Forense, 1997.
- FIGUEIREDO, Marcelo.
2000 *Probidade Administrativa - Comentários à Lei 8.429/92 e Legislação Complementar*. São Paulo; Malheiros, 2000.
- FREITAS, Juarez.
1997 *Ilustração do Papel Concretizador da Interpretação Jurídica, In O Ensino Jurídico no Liminar do Novo Século*, Faculdade de Direito Pucrs, Rio Grande Do Sul, Editora Pucrs, 1997.
- FRIEDMAN, Lawrence; LADINSKI, Jack.
1999 *O Direito como Instrumento de Mudança Social Incremental, Versão Portuguesa de Maria Tereza Duarte Lima, In SOUTO Cláudio e FALCÃO, Joaquim, Sociologia do Direito*. São Paulo: Editora Pioneira, 1999.
- LAMBERT, Richard.
1999 *Estratégias de modelo de pesquisa no estudo do impacto da lei – o controle de hipóteses plausíveis contrárias. Versão portuguesa de José Francisco Gomes, in SOUTO, Cláudio e FALCÃO, Joaquim, 1999.*
- MEDINA OSÓRIO, Fábio.
1998 *Improbidade Administrativa – Observações Sobre A Lei 8.429/92*, Porto Alegre: Síntese Editora 1998.

O'DONNEL, Guillermo.

1987

A Transição é um Imenso Pastiche, In *Revista Senhor*, Atlas, pp.8-15.

PAZZAGLINI FILHO, Marino e outros.

1998

Improbidade Administrativa – Aspectos Jurídicos da Defesa do Patrimônio Público. São Paulo: Atlas 1998.

ROSA, Felipe Augusto de Miranda.

1996

Sociologia do Direito-Fenômeno Jurídico Como Fato Social. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.

SOUTO Cláudio e FALCÃO, Joaquim.

1999

Sociologia do Direito. São Paulo: Editora Pioneira, 1999.

Instruções aos Colaboradores

Veritati – Revista da UCSal, de periodicidade semestral, aceita colaborações em forma de artigos ou resenhas, reservando-se o direito de publicar ou não o material apresentado, que deve ser inédito.
Os artigos podem estar redigidos em português, espanhol ou inglês.

As colaborações devem estar redigidas em Word for Windows, Times New Roman, tamanho 11, espaço simples.

Os artigos – contribuições originais, sustentadas numa sólida base teórica, sobre temáticas específicas – devem ter entre 15 e 25 laudas, incluindo figuras, tabelas, notas explicativas e referências bibliográficas. Os textos devem ser acompanhados de uma concisa apresentação do autor, em nota de rodapé; 5 palavras-chave; um resumo de 5 a 10 linhas em português; um *abstract* de 5 linhas em inglês; a tradução do título e das palavras-chave para o inglês.

As resenhas, sobre publicações nacionais ou estrangeiras, devem ter entre 4 e 8 páginas.

Todas as colaborações serão apreciadas pelo conselho editorial ou por dois consultores *ad hoc*, que poderão:

- Recomendar os textos para a publicação;
- Recomendar os textos para a publicação, caso sejam realizadas alterações;
- Negar a publicação.

As notas, quando de natureza substantiva, devem estar no final do texto.

As menções a autores devem estar na forma (autor, data: página), como neste exemplo: (Touraine, 1995: p. 23). Diferentes títulos do mesmo autor publicados no mesmo ano devem estar diferenciados adicionando uma letra depois da data: (Touraine, 1996a: p.56).

As notas no final do texto e a bibliografia, em ordem alfabética no final do artigo, devem estar redigidas seguindo as normas da ABNT.

Gráficos e mapas (com escala gráfica) podem ser realizados em CorelDraw ou em um programa compatível, vindo em disquete separado. As tabelas devem ser digitadas em Excel ou em Word, também em disquete separado.

As fotografias – em preto e branco ou coloridas – devem apresentar boa qualidade e bom contraste.

As figuras (gráficos, mapas e fotos) e as tabelas terão numeração consecutiva e autônoma e título ou legenda auto-explicativa.