
GRUPO PERMANENTE DE ATUAÇÃO PROATIVA
DA PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
SOB A PERSPECTIVA DE UMA POLÍTICA
PÚBLICA EFETIVA VOLTADA AO COMBATE
À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E À
CORRUPÇÃO, BEM COMO AO INCREMENTO DA
RECUPERAÇÃO DE ATIVOS

*PERMANENT GROUP OF PROACTIVE ACTION OF THE
UNION'S ATTORNEY-GENERAL FROM THE PERSPECTIVE
OF AN EFFECTIVE PUBLIC POLICY AIMED AT FIGHTING
AGAINST ADMINISTRATIVE DISHONESTY AND
CORRUPTION, AS WELL AS INCREASING THE ASSETS
RECOVERY*

Isabela Neves Silveira

Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Mestre em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC/MINAS, Professora Adjunta de Direito Processual Civil da Universidade Federal de Lavras – UFLA e atualmente em exercício profissional na Advocacia-Geral da União na 3ª Região (São Paulo).

Luiz Carlos de Freitas

*Especialista em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e em Direito Processual Civil pelas Escolas Superiores da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo e da Advocacia-Geral da União.
Procurador Regional da União da 3ª Região.*

SUMÁRIO: Introdução; 1. Políticas públicas: 1.1. Considerações propedêuticas; 1.2. Política pública e efetividade; 1.3. Política pública voltada ao combate à improbidade administrativa e à corrupção, bem como ao incremento da recuperação de ativos; 2. Grupo Permanente de Atuação Proativa da Procuradoria-Geral da União: 2.1. Contexto histórico e normas regulamentadoras; 2.2. Nova estrutura do Grupo Permanente de Atuação Proativa; 2.3. Das atribuições dos Grupos Regionais de Atuação Proativa; 2.4. Resultados. 3. Conclusão; Referências.

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo principal examinar o Grupo Permanente de Atuação Proativa da Procuradoria-Geral da União (GRAP) enquanto instrumento de uma política pública efetiva voltada ao combate à improbidade administrativa e à corrupção, bem como ao incremento da recuperação de ativos da União. O Grupo Permanente tratado neste trabalho foi constituído no âmbito da Procuradoria-Geral da União (PGU), órgão superior da Advocacia-Geral da União (AGU). Sendo assim, serão apresentados o conceito e os elementos constitutivos de políticas públicas, as quais representam ações do Poder Público, com amparo em normas, que possuem como propósito a concretização de direitos determinados por deveres inerentes à constituição do próprio Estado e de suas instituições. Na sequência, serão mencionadas as principais características do Grupo em questão, desde o seu contexto histórico, regulamentação normativa, competência, organização nas Procuradorias Regionais da União em Grupos Regionais de Atuação Proativa, com uma subdivisão voltada à defesa da probidade e ao combate à corrupção e outra com foco na recuperação de ativos. Prosseguindo, serão apresentados resultados relevantes que indicam a atuação efetiva do Grupo Permanente. Ao final, concluir-se-á que o Grupo Permanente representa um instrumento que visa conferir maior efetividade para o exercício de deveres inerentes às instituições de Estado voltadas ao combate aos atos de improbidade administrativa e à corrupção e com foco na recuperação de ativos da União.

PALAVRAS-CHAVE: Política Pública. Efetividade. Atuação Proativa. Improbidade Administrativa. Corrupção. Recuperação de Ativos. Procuradoria-Geral da União. Advocacia-Geral da União.

ABSTRACT: The purpose of this work is to examine the Permanent Group for Proactive Action of the Union's Attorney-General (GRAP) as an instrument of effective public policy that is aimed to fight against administrative dishonesty and corruption, as well as increasing the recovery of Union assets. The Permanent Group versed at this work was formed within the Union's Attorney-General (PGU), the highest organ of the Union's Advocacy-General (AGU). Therefore, the concept and the constituent elements of public policies will be presented, which represent the Government's actions, based on rules that have the purpose to realize rights determined by duties inherent to the constitution of the own State and its institutions. Then, the Group's main characteristics will be mentioned, from its historical context, normative regulation, competence and organization into Regional Groups for Proactive Action in the Union's Regional-Attorneys, with a subdivision focused on the defense of probity and the fight against corruption and another subdivision focused on the assets recovery. Next, relevant results will be presented, which indicate the effective performance of the Permanent Group. At the end, it will be concluded that the Permanent Group represents an instrument that aims to confer greater effectiveness to the exercise of duties inherent to State institutions, which are aimed to fight against acts of administrative dishonesty and corruption and focused on the recovery of Union assets.

KEYWORDS: Public Policy. Effectiveness. Proactive Action. Administrative Dishonesty. Corruption. Assets Recovery. Union's Attorney-General. Union's Advocacy-General.

INTRODUÇÃO

Trata-se de artigo científico que tem como objetivo examinar se o Grupo Permanente de Atuação Proativa (GRAP), instituído pela Procuradoria-Geral da União, se constitui em um instrumento de uma política pública efetiva voltada ao combate à corrupção e à improbidade administrativa, bem como para o incremento da recuperação de ativos.

O problema proposto é de grande relevância na atualidade, na medida em que a temática ora tratada deve ser estudada e debatida cada vez mais para se encontrar formas de diminuir as práticas de corrupção e improbidade e seus efeitos deletérios para a sociedade como um todo e para a própria atuação do Estado, por meio de suas instituições, na implementação de políticas públicas. Além disso, a recuperação de ativos

pode viabilizar a criação de novas políticas públicas ou até mesmo a melhoria das já existentes.

O combate à improbidade administrativa, à corrupção e as ações para se impulsionar a recuperação de ativo da União representam deveres inerentes à constituição do próprio Estado e de suas instituições. A atuação proativa nessas atividades relevantes se constitui em si em uma política pública. Por outro lado, o Grupo Permanente de Atuação Proativa representa uma política pública de meios, ou seja, um instrumento para se atingir determinado fim.¹

Em princípio tratar-se-á sobre políticas públicas, adentrando em suas considerações propedêuticas, na relação entre política pública e efetividade e depois na política pública voltada ao combate à improbidade administrativa e à corrupção, bem como ao incremento da recuperação de ativos. Na sequência estudar-se-á o Grupo Permanente de Atuação Proativa, adentrando em seu contexto histórico, normas regulamentadoras, nova estrutura do GRAP, suas atribuições e resultados relevantes. Ao final, a partir das premissas desenvolvidas ao longo do trabalho, o Grupo Permanente será examinado sob a perspectiva de sua efetividade, chegando-se às conclusões de que se trata de um instrumento para implementação de uma concreta política pública voltada às ações mencionadas anteriormente.

Convém ressaltar que o presente artigo percorrerá a análise de conteúdos doutrinários e legais, buscando retirar os pontos fundamentais de cada posicionamento, a fim de apresentar as conclusões acerca do tema tratado a partir de seu objetivo precípuo.²

-
- 1 Conforme ensinamentos da professora Maria Paula Dallari Bucci: "*Há, ainda, uma distinção das políticas públicas quanto ao que poderíamos classificar como "nível hierárquico", em relação aos fins. Assim, por exemplo, a política nacional de educação é uma política geral para o setor da educação, política "de fins", cuja execução supõe a formulação de políticas "de meios", que digam respeito à contratação de pessoal (política de recursos humanos), à construção de prédios escolares, etc.*" (BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e Direito Administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 34, n. 133, mar.1997. p. 95).
 - 2 No que tange a metodologia, o presente trabalho adotará a vertente jurídico-sociológica, que se propõe a "*compreender o fenômeno jurídico no ambiente social mais amplo. Analisa o Direito como variável dependente da sociedade e trabalha com as noções de eficiência, eficácia e efetividade das relações direito/sociedade.*". (GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 22). O presente trabalho utilizará o método indutivo, na medida em que "*o raciocínio parte de uma proposição concreta para construir a proposição discursiva abstrata*" (BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *Metodologia da pesquisa jurídica teoria e prática da monografia para concursos de direito*. São Paulo Saraiva 2015. p. 32-33). Assim, é possível afirmar que o presente trabalho permitirá perquirir a efetividade de um instrumento (GRAP) voltado ao exercício de deveres inerentes à constituição do próprio Estado e de suas instituições.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 CONSIDERAÇÕES PROPEDÊUTICAS

Inicialmente, importa estabelecer uma linha divisória entre as políticas e as políticas públicas. Enquanto as primeiras aparecem nos textos normativos com o seu significado, as segundas representam verdadeiros programas de ação governamental que dispõe sobre os meios de atuação do Poder Público. Assim, é possível perceber que “*nem tudo que a lei chama de política é política pública*”.³

Releva ressaltar o significado de políticas públicas conforme Maria Paula Dallari Bucci ao tratar sobre o assunto:

Políticas públicas são os programas de ação do governo para a realização de objetivos determinados num espaço de tempo certo.

[...]

No sistema constitucional brasileiro, as políticas públicas mais comumente se expressam por meio de leis⁴.

Na mesma seara, Patrícia Helena Massa-Arzabe sustenta que:

[...] a utilização da expressão política pública serve para designar não a política do Estado, mas a política do público, de todos e para todos. Trata-se da política voltada a fazer avançar os objetivos coletivos de aprimoramento da comunidade e da coesão – ou da interdependência – social⁵.

Ainda na perspectiva conceitual, “*as Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público*”.⁶

3 BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 22.

4 BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e Direito Administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 34, n. 133, mar.1997. p. 95.

5 MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 61.

6 CALDAS, Ricardo Wahrendorff (Coord). *Políticas Públicas: conceitos e práticas*. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. p. 5.

Nesse sentido, seguem ensinamentos da autora Maria Paula Dallari Bucci:

Isso ilustra porque a política pública é definida como um programa ou quadro de ação governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito⁷.

Com efeito, as políticas públicas são programas de ação governamental que visam a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Representam, portanto, arranjos complexos, típicos da atividade político-administrativa, que a ciência jurídica deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de forma a integrar à atividade política os valores e métodos próprios da ciência do Direito. Assim, as políticas públicas possuem elementos estranhos ao Direito, tais como dados econômicos, históricos e sociais de determinada realidade que o Poder Público pretende atingir por meio desses programas de ação governamental.⁸

É possível afirmar, portanto, que o conceito de políticas públicas é resultado de inúmeras variáveis e que não surge por si mesmo ou por fatores endógenos. Ele é delimitado pelas múltiplas possibilidades de conexão de ações que contribuem para fazer da política pública o centro de equilíbrio de forças sociais diferentes.⁹

Apesar de normalmente se expressarem por lei, conforme anteriormente mencionado, as políticas públicas têm diferentes fontes legais:

As políticas públicas têm distintos suportes legais. Podem ser expressas em disposições constitucionais, ou em leis, ou ainda em normas infralegais, como decretos e portarias e até mesmo em instrumentos jurídicos de outra natureza, como contratos de concessão de serviço público, por exemplo.¹⁰

Nesse mesmo diapasão, a promoção e a proteção dos direitos humanos e demais direitos reconhecidos em um ordenamento jurídico são realizados,

7 BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 14

8 BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 38-46.

9 CHRISPINO, Alvaro. *Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. p. 17.

10 BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 11.

pelo Estado, por meio da execução de políticas públicas e, por isso, a sua elaboração deve estar em consonância com o texto constitucional e demais instrumentos normativos e ter como finalidade o interesse público e a promoção e proteção de direitos¹¹.

O autor Fernando Aith, ao considerar política pública a atividade de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações do Estado, aponta como sua finalidade a consolidação do Estado Democrático de Direito e à promoção e proteção dos direitos humanos, “(...) *considera-se política pública a atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas à consolidação do Estado Democrático de Direito e à promoção e proteção dos direitos humanos*”¹².

Tendo em vista os conceitos anteriormente desenvolvidos, percebe-se que as políticas públicas representam ações do Poder Público, com amparo em normas, que possuem como propósito a concretização de direitos determinados por deveres inerentes à constituição do próprio Estado e de suas instituições.

1.2 POLÍTICA PÚBLICA E EFETIVIDADE

Conforme abordado no item anterior, a instituição de planos voltados à implementação de uma política pública direcionada ao combate à improbidade administrativa, à corrupção e a impulsionar a recuperação de ativos é uma medida que ultrapassa uma gestão governamental, pois diz respeito a uma missão perene do Estado.

Nesse contexto, diferenciam-se políticas públicas de Estado e de governo. Tais diferenciações devem observar três fatores principais, quais sejam: a) os objetivos da política pública; b) a forma de elaboração, planejamento e execução da política pública; c) a forma de financiamento da política pública.¹³

No que tange ao Grupo Permanente de Atuação Proativa da Procuradoria-Geral da União, é possível afirmar que se trata de uma política pública de Estado, pois transpassa a questão governamental.

Assim, tendo em vista os fatores principais anteriormente mencionados, verifica-se que o GRAP tem como objetivo a consolidação

11 AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 218.

12 AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 232.

13 AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 235.

institucional da organização política do Estado e não se trata de uma política pontual. No que se refere a forma de elaboração, planejamento e execução, as atividades exercidas pelo referido Grupo Permanente são contínuas, na medida em que não são interrompidas com a mudança de governo; elas são exercidas pelo próprio Estado e possuem como finalidades atividades essenciais do mesmo.¹⁴

O último fator que auxilia na diferenciação de uma política de Estado ou de governo diz respeito a forma de financiamento. O GRAP é mantido integralmente com recursos orçamentários da União destinados ao custeio da Advocacia-Geral da União, abrangendo a manutenção das despesas com instalações e logística para funcionamento, com remuneração de servidores públicos que desenvolvem atividade de apoio, com os subsídios de Advogados da União que exercem suas funções na área.¹⁵ Os investimentos em capacitação da equipe de servidores e Advogados da União, aquisição de equipamentos, ferramentas de Tecnologia da Informação e mobiliários em geral também são custeados pelo orçamento geral da União.

Ademais, como o próprio nome estabelece, diz respeito a um Grupo “Permanente”, o qual independe do governo.

Ao conceituar efetividade¹⁶, relaciona-se com seus resultados a partir de um contexto social próprio, nos seguintes termos:

efetividade é a consequência de um produto, ação ou tecnologia aplicada em condições reais. Desse modo, a efetividade está relacionada aos resultados produzidos num contexto social específico, que devem ser os mais amplos possíveis. A efetividade é medida, portanto, pela quantidade de mudanças significativas e duradouras na qualidade de

14 Segundo Fernando Aith, a política de Estado destina-se às funções essenciais do Estado, que não podem ser delegadas a terceiros, por serem razão de existência do próprio Estado, nem sofrer quebra de continuidade, por serem políticas que dão a estrutura básica do Estado e cuja quebra de continuidade pode colocar em risco a própria existência do mesmo (AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 238).

15 Informação detalhada do orçamento destinado à Advocacia-Geral da União consta no Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União*. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/funcoes/03-essencial-a-justica?ano=2020>>. Acesso em: 17 de maio de 2020).

16 Diversos autores, ao tratarem acerca do tema efetividade, fazem distinções entre eficácia, eficiência e a efetividade propriamente dita. Assim, releva ressaltar que “a eficiência está relacionada ao método com o qual realizamos as ações pretendidas, eficácia diz respeito ao resultado final da ação (alcançou-se ou não o objetivo pretendido) e efetividade corresponde ao grau de qualidade do resultado obtido” (MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública. 5. Rio de Janeiro Atlas 2018. p. 74).

vida ou desenvolvimento do público beneficiário da ação que o projeto ou política foi capaz de produzir¹⁷

As políticas públicas devem ser examinadas a partir dos efeitos institucionais produzidos e por isso devem ser considerados os seus aspectos dinâmicos, ou seja, importante averiguar a efetividade jurídica, que diz respeito aos efeitos “replicados e treplicados” a partir da ação governamental. Maria Paula Dallari Bucci esclarece, ainda, que a efetividade ideal do direito não reside em um ato de vontade do gestor público, mas decorre da cultura institucional, baseada na adoção de práticas que reforçam o tratamento jurídico exposto e sistemático das consequências da ação, seus desdobramentos e seus contra efeitos.¹⁸

A partir das premissas anteriormente desenvolvidas é possível inferir que a efetividade, portanto, se relaciona com os resultados produzidos em um contexto social e não reside em um ato de vontade do gestor público.

Questão de grande relevância na atualidade diz respeito aos resultados da política pública, pois ao implementá-la, através de programas sociais, ela deve possuir metas e objetivos bem explícitos, a fim de que o sucesso ou o fracasso possam ser observados e medidos empiricamente. A afirmação ou a simples pressuposição de que a medida vai ter sucesso, é insuficiente para os dias atuais.¹⁹

A implementação, portanto, constitui uma fase da produção de política pública que não é habitualmente analisada como responsável pelo êxito ou pela falência daquela política. Todavia, é no seu decurso que se observa a concretização do projeto que o governo entendeu ser o mais adequado para solucionar a questão. Percebe-se que é possível a partir da implementação examinar a quem vai beneficiar efetivamente a política, de que forma, com que meios e através de quem. Além disso, é exatamente ao longo desse itinerário que é possível identificar necessidades de adaptações.²⁰

Nesse sentido, faz-se necessário examinar ainda que a atuação proativa no combate à improbidade administrativa e à corrupção, bem como ao incremento da recuperação de ativos, representa uma política

17 CHRISPINO, Alvaro. *Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. p. 207.

18 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

19 BILHIM, João. Políticas públicas e agenda política. *Revista de Ciências Sociais e políticas*, Lisboa, nº 2, p. 99-121, jan./abr. 2008. p. 103.

20 CARDIM, Maria Engrácia. Implementação de políticas públicas – Do discurso às práticas. *Revista de Ciências Sociais e políticas*, Lisboa, nº 3, p. 133-149, jan./abr. 2009.

pública, avaliando, outrossim, os resultados decorrentes da atuação do Grupo Permanente instituído pela PGU.

1.3 POLÍTICA PÚBLICA VOLTADA AO COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E À CORRUPÇÃO, BEM COMO AO INCREMENTO DA RECUPERAÇÃO DE ATIVOS

Conforme visto anteriormente, a política pública é constituída por diversas ações do Poder Público para a realização de objetivos determinados, sendo amparada por um rol de normas para a sua efetivação.

Trazendo os elementos e o conceito de políticas públicas para o tema objeto deste trabalho, verifica-se que o combate à improbidade administrativa, à corrupção e a atuação na recuperação de ativos representam deveres inerentes à instituição do próprio Estado e de suas instituições, ou seja, são objetivos de ordem pública. Logo, a atuação proativa em tais ações pode ser considerada como uma política pública pois impulsiona o cumprimento de tais objetivos públicos de forma mais eficiente.

A partir de tais bases, depreende-se que as políticas públicas são organizadas e estruturadas por meio de planos, os quais são veiculados por ato normativo (Poder Legislativo) e executados por medidas implementadas pelo Poder Executivo e pelas instituições de Estado, dentre as quais se insere a Advocacia-Geral da União.

Logo, seria possível afirmar que o combate a atos de corrupção e a defesa da probidade administrativa estão definidos na Constituição Federal, em tratados internacionais e em leis e demais atos normativos infraconstitucionais, sendo organizados em Planos Nacionais de Combate à Corrupção e Defesa da Probidade (o mesmo se aplica à recuperação de ativos) e materializados em ações governamentais e de instituições de Estado por meio de medidas administrativas com vista a se atingir tais objetivos, a exemplo da criação do Grupo Permanente de Atuação Proativa no combate à improbidade administrativa, à corrupção²¹ e no incremento à recuperação de ativos²².

21 Apenas a título exemplificativo, releva registrar legislações importantes que tratam sobre improbidade administrativa e corrupção a partir da evolução cronológica: -Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940; - Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965; - Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; - Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990; - Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990; -Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; - Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992; -Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; -Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002; - Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011; -Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013; - Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013; - Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.

22 Registra-se, exemplificadamente e de forma cronológica, principais legislações que tratam a respeito da recuperação de ativos: - Decreto-Lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967; -Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998; - Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016; - Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017; - Decreto nº 9.406, de 12 de junho de 2018.

A instituição de planos voltados à implementação de uma política pública direcionada ao combate à improbidade administrativa, à corrupção e para impulsionar a recuperação de ativos é uma medida que suplanta uma gestão governamental, pois diz respeito a uma missão perene do Estado, voltada a se atingir o interesse público, o qual é conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses dos indivíduos que compõem a sociedade, ou seja é o interesse do conjunto social ou a dimensão pública dos interesses individuais, na expressão empregada pelo professor Celso Antonio Bandeira de Mello.²³

A atuação do Estado no combate à improbidade administrativa, à corrupção e na recuperação de ativos está, portanto, voltada ao atendimento ao interesse público primário, ou seja, suplanta o próprio interesse da pessoa jurídica de direito público interno (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e as diretrizes político-institucionais de determinado governante (interesse público secundário ou da própria pessoa jurídica de direito público),²⁴ constituindo-se, a rigor, em política pública permanente do Estado brasileiro.

No que tange ao combate à improbidade administrativa releva registrar que:

O combate à improbidade administrativa, para lograr o grau de efetividade exigido na Magna Carta, não pode jamais ser mera atividade pontual da Administração. A constituição exige uma política pública de repressão ao referido fenômeno, que coloca em risco o Estado Democrático²⁵

Nesse mesmo sentido, José Roberto Pimenta Oliveira afirma que “a vedação à prática de atos de improbidade administrativa é concretização

23 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Grandes temas de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros. 2009. p. 182.

24 O interesse público, o interesse do todo, do conjunto social, nada mais é que a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da sociedade (entificada juridicamente no Estado), nisto abrangendo também o depósito intertemporal destes mesmos interesses (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo, Malheiros, 2007. p. 57).

25 OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Improbidade Administrativa e sua autonomia constitucional*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 507. Ainda sobre a temática tratada, o mesmo autor sustenta ainda que “A improbidade administrativa constitui um sistema constitucional geral, autônomo e com feição primariamente punitivo e secundariamente reparatório, de responsabilidade dos agentes públicos e terceiros. A identidade normativa da improbidade tem sido bastante prejudicada pela ausência de estudo sistemático do sistema constitucional geral no qual ela se insere, bem como de abordagem sistemática do próprio regime, levando em consideração os elementos normativos estruturais do seu sistema” (OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *O Conflito de Interesses como ato de improbidade administrativa*. Disponível em: <<https://www.congressodecompliance.leg.com.br/2018/workshop-k/1594-9-Pimenta-ComentariosColImprobidade.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2020. p. 158).

*constitucional autêntica do princípio republicano, e seus corolários de moralidade e impessoalidade no exercício das funções estatais*²⁶

O termo corrupção, conforme ensinamentos de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, tem inúmeros significados e serve tanto para designar uma ação como um estado, evidentemente inter-relacionados. Portanto, enseja ora um enfoque dinâmico, ora um outro estático. Ademais, afirma ainda referido autor, que a corrupção não é novidade e em algo exclusivo do Brasil e, em sentido estrito, “*o termo se refere à conduta de autoridade que exerce o poder de modo indevido, em benefício de interesse privado, em troca de uma retribuição de ordem material*”.²⁷

A atuação na recuperação de ativos é uma atividade que amplia as possibilidades de atuação do Estado, pois recupera aos cofres públicos recursos que são destinados ao custeio das despesas do próprio Estado ou mesmo são aplicados na implementação de políticas públicas.

A improbidade administrativa e a corrupção são fatores que prejudicam ou chegam a impedir a implementação de políticas públicas. Por outro lado, a atuação no combate a tais práticas ilícitas e a obtenção do aumento da recuperação de ativos são medidas relevantes para viabilizar a criação de novas políticas públicas ou até mesmo a melhoria das já existentes.

2 GRUPO PERMANENTE DE ATUAÇÃO PROATIVA DA PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO

2.1 CONTEXTO HISTÓRICO E NORMAS REGULAMENTADORAS

A Advocacia-Geral da União foi criada pela Constituição Federal de 1988 (artigo 131), como instituição essencial à justiça, com a missão de representar a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, ainda, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.²⁸ A representação da União em matéria fiscal, abrangendo a cobrança judicial e administrativa de créditos tributários e não tributários e no assessoramento e consultoria jurídica no âmbito especificamente do Ministério da Economia

26 OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Improbidade Administrativa e sua autonomia constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 501.

27 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A corrupção como fenômeno social e político*. Disponível em: <file:///C:/Users/biel_/Downloads/44482-99309-1-PB%20(1).pdf>. Acesso em: 21 maio 2020.

28 A representação da administração pública federal indireta (autarquias, agências reguladoras e fundações públicas federais) cabe à Procuradoria-Geral Federal, instituída pelo artigo 9 da Lei 10.480, de 2 de julho de 2002, como órgão vinculado à Advocacia-Geral da União, nos termos do artigo 131 da Constituição Federal. Há, ainda, a Procuradoria-Geral do Banco Central, que representa judicial e extrajudicialmente especificamente o Banco Central do Brasil, bem como exerce as funções de consultoria e assessoramento jurídico, conforme o disposto no artigo 4º da Lei 9.650, de 27 de maio de 1998.

cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, integrante da Advocacia-Geral da União, nos termos do §3º do artigo 131 da Constituição Federal. A lei orgânica da Advocacia-Geral da União foi editada em 1993 (Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993).

Dentre os órgãos superiores da Advocacia-Geral da União, o artigo 2º da Lei Complementar nº 73/93 instituiu a Procuradoria-Geral da União responsável pela representação judicial da União, abrangendo os três poderes da República e as funções essenciais à justiça, atuando nas diversas instâncias do Poder Judiciário, bem como no contencioso internacional, além das demais relevantes funções previstas no artigo 21 da estrutura regimental da AGU.²⁹

A Procuradoria-Geral da União é estruturada em Departamentos, sob a direção e supervisão do Procurador-Geral da União,³⁰ dentre os quais o Departamento de Patrimônio Público e Probidade (DPP), que tem por atribuição o planejamento, a coordenação e a supervisão das atividades relativas à representação e à defesa da União em matéria de patrimônio, meio ambiente, probidade e recuperação de ativos, além da representação judicial na defesa da União na referida temática junto a tribunais superiores, em especial o Superior Tribunal de Justiça, bem como orientar e supervisionar as atividades de representação e defesa judicial da União nos precatórios e requisições de pequeno valor.³¹

Para exercer as suas atribuições em todo o país, a Procuradoria-Geral da União conta com unidades de execução consistentes em cinco Procuradorias Regionais da União,³² com uma Procuradoria da União em cada Estado federado, além de diversas Procuradorias-Seccionais da União com a competência abrangendo determinados Municípios, conforme o artigo 22, inciso III, da estrutura regimental da AGU.

Pelo histórico brevemente apresentado, depreende-se que a atuação nas áreas de combate à corrupção, na defesa da probidade e na recuperação de ativos, no âmbito da Procuradoria-Geral da União, passou a ser estruturada, centralizada e coordenada com a criação do Departamento de Patrimônio Público e Probidade. Contudo, nas unidades de execução da PGU em todo o país as atividades nessas áreas continuaram a ser desenvolvidas segundo as respectivas organizações internas.

29 Estrutura Regimental da AGU: Anexo I do Decreto federal nº 7.392, de 13 de dezembro de 2020.

30 Artigo 41, inciso II, da Estrutura Regimental da AGU, anexa ao Decreto federal nº 7.392/2010.

31 Artigo 2º da Estrutura Regimental da AGU anexa ao Decreto Federal nº 7.392/2010, com redação atual conferida pelo Decreto 8.995, de 2 de março de 2017.

32 As Procuradorias Regionais da União apresentam como abrangência de atuação as mesmas definidas para a competência jurisdicional dos Tribunais Regionais Federais, conforme fixado pela Resolução nº 1, de 6 de outubro de 1988, do extinto Tribunal Federal de Recursos, pelo artigo 27, §§ 6º e 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, com regulamentação pela Lei 7.727, de 9 de janeiro de 1989.

Na busca de avanços de gestão, a Procuradoria-Geral da União, por meio da Portaria PGU n.º 15, de 25 de setembro de 2008, criou o Grupo Permanente de Atuação Proativa, com o objetivo de organizar, uniformizar e sistematizar a atuação em tais áreas em todas as unidades.

Nesse sentido, a Portaria PGU n.º 15/2008 definiu em seu artigo 1º a criação de grupos permanentes de atuação proativa no âmbito das Procuradorias Regionais da União, das Procuradorias da União e das Procuradorias-Seccionais da União, bem como estabeleceu o quantitativo mínimo de Advogados da União necessários para dar suporte à atuação nos processos judiciais e nas matérias elencados em seu artigo 2º.³³

As atividades do Grupo Permanente tiveram início em janeiro de 2009, constituindo-se em um grande avanço na atuação proativa, com uma maior uniformização dos procedimentos e, por conseguinte, um aumento considerável do número de ações propostas e de valores recuperados ao erário.

Nesse sentido, analisando-se os relatórios de atividades do Grupo Permanente, elaborado pelo Departamento de Patrimônio Público e Probidade da PGU, que apresentam dados de 2001 a 2019, verifica-se um incremento significativo na atuação proativa com o aumento do número de ações ajuizadas e de valores recuperados ao erário, conforme será detalhado no item 2.4 deste artigo.

A instituição do Grupo foi reconhecida com a concessão do Prêmio INNOVARE, no Tema: Combate ao Crime Organizado, no ano de 2011, conferido pelo Instituto Innovare, com destaque para a recuperação efetiva de valores desviados das áreas de saúde, educação e infraestrutura, a exemplo de saneamento básico.³⁴

No decorrer desse período após a criação do Grupo Permanente em 2008 e início de seu funcionamento em janeiro de 2009 houve uma grande transformação na forma de trabalho na Administração como um todo, mas especialmente no Poder Judiciário e na Advocacia-Geral da União, com o avanço do processo eletrônico. Com a Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006, foi admitido o uso do meio eletrônico na tramitação

33 Dentre as atividades do Grupo, a Portaria PGU n.º 15/2008 atribuiu propor e acompanhar ações civis públicas e ações de improbidade administrativa, proceder a intervenção no polo ativo das ações citadas e em ações populares, propor e acompanhar também as ações de execução de julgados do Tribunal de Contas da União, as ações de ressarcimento ao erário decorrentes de atos de improbidade ou cuja recomposição seja superior a um milhão de reais, atuar na instauração e acompanhamento de procedimento administrativo prévio para a coleta de documentos e informações para a atuação judicial nas citadas ações judiciais, analisar e preparar propostas de termos de ajustamento de conduta, para prevenir ou terminar litígios relacionados às citadas ações judiciais, dentre outras.

34 INSTITUTO INNOVARE. *Prêmio innovare - Edição VIII - 2011*. Disponível em: <<https://www.premioinnovare.com.br/praticas/1/grupo-permanente-de-atuacao-pro-ativa-da-agu>>. Acesso em: 25 maio 2020.

dos processos judiciais, tendo sido firmado acordos de cooperação técnica pelo Conselho Nacional de Justiça com o Conselho da Justiça Federal e os diversos tribunais,³⁵ possibilitando a paulatina substituição do processo físico pelo processo eletrônico.

Na Advocacia-Geral da União, além do impacto do processo judicial eletrônico, houve também a substituição, a partir do início de 2014, dos expedientes, dossiês e processos administrativos físicos pelo eletrônico, com a instituição do Sistema Sapiens de Inteligência Jurídica (SAPIENS)³⁶.

Com o avanço do processo eletrônico, também ganhou impulso na Advocacia-Geral da União a adoção de mecanismos de gestão para a atuação na área contenciosa com maior especialização e com foco na redução de litigiosidade. Nessa linha, a Procuradoria-Geral da União editou a Portaria n.º 2, de 13 de abril de 2018, definindo, dentre as diversas áreas de atuação, a de recuperação de ativos e de patrimônio e probidade, com vista a promoção da racionalização dos trabalhos, a especialização, a uniformização de entendimentos, a redução de litigiosidade e a equalização do volume de trabalho entre as diversas Procuradorias e suas respectivas equipes.³⁷

As Procuradorias Regionais, paulatinamente, foram inserindo tais diretrizes em suas equipes de trabalho.³⁸ A Procuradoria Regional da União da 3ª Região em 2019 criou quatro equipes regionalizadas, substituindo a atuação por competência territorial das dozes unidades existentes na 3ª

35 Tribunais Regionais Federais, Tribunais de Justiça dos Estados, Justiça Militar, Justiça do Trabalho e por fim com a Justiça Eleitoral.

36 O Sistema SAPIENS é uma ferramenta de gerenciamento de processos e informações integrado ao processo judicial eletrônico. Permite a instauração de processos administrativos eletrônicos, sua tramitação e a troca de informações com órgãos conveniados. Assim, com a implementação do Sistema SAPIENS em toda a Advocacia-Geral da União, houve a substituição de dossiês e autos físicos por eletrônicos, tornando mais célere, integrada e eficaz a tramitação de processos, quer administrativos quer judiciais.

37 Somam-se à citada Portaria PGU n.º 2/2018: a) a Portaria PGU n.º 3, de 20 de abril de 2018, que instituiu o modelo de gestão judicial, que tem por objetivo aperfeiçoar os trabalhos internos, a atuação estratégica, a gestão do conhecimento e a racionalização das atividades judiciais, jurídicas e administrativas em busca de uma representação e defesa da União de modo eficiente, efetiva e uniforme; b) a Portaria PGU n.º 10, de 04 de dezembro de 2018, que institui diretrizes para a gestão do conhecimento na Procuradoria-Geral da União e em suas unidades. Essa Portaria criou Comissões Temáticas para a gestão do conhecimento, dentre as quais as Comissão Temática a de Recuperação de Ativos e Patrimônio Público e Probidade; c) a Portaria PGU n.º 11, de 14 de dezembro de 2018, que institui diretrizes para a gestão de riscos administrativos, judiciais e estratégicos. Todas as citadas Portarias integram a Política de Governança e Projetos da PGU e da AGU.

38 A Procuradoria Regional da União da 4ª Região foi a precursora dentre as Regionais nas iniciativas nesse sentido ao instituir duas coordenações com perfis regionais na área do proativo, a Coordenação Regional de Recuperação de Ativos (CORAT) e a Coordenação Regional de Atuação Proativa (COAPRO), conforme disciplinadas na Portaria PRU4 n.º 6, 07 de agosto de 2017.

Região (abrangendo os Estados de São Paulo e de Mato Grosso do Sul) pela atuação temática e regional.³⁹

Diante de tais transformações, e tendo transcorrido período de mais de dez anos desde a criação do Grupo Permanente de Atuação Proativa, a Procuradoria-Geral da União procedeu a reestruturação dos trabalhos desenvolvidos nessa área e por conseguinte a revisão da Portaria PGU n.º 15/2008, com a edição da Portaria PGU n.º 10, de 16 de maio de 2019, que institui no âmbito das Procuradorias Regionais da União, os Grupos Regionais de Atuação Proativa (GRAPs), conforme será tratado a seguir.

2.2 NOVA ESTRUTURA DO GRUPO PERMANENTE DE ATUAÇÃO PROATIVA

A Portaria PGU n.º 10, de 16 de maio de 2019, reestrutura o Grupo Permanente de modo que o mesmo possa atingir eficazmente as suas duas grandes missões: recuperar ativos e combater à corrupção e à improbidade administrativa.

Assim, o artigo 3º da citada Portaria estabelece que o Grupo Permanente é formado por duas equipes distintas, cada qual com suas competências e áreas de atuação bem definidas, conforme definidas nos artigos 10 e 11. O artigo 9º, por sua vez, estabelece as atribuições comuns aos Advogados da União de ambas as equipes.

Uma equipe é especializada no combate da corrupção, atuando nos inquéritos policiais, nas ações penais, por meio da intervenção da União, quando for o caso, nas ações judiciais pela prática de atos de improbidade administrativa, nas ações civis *ex delicto*, decorrentes de atos de improbidade ou de corrupção, nas ações judiciais de responsabilização de pessoa jurídica na forma da Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013, bem como nas ações populares em que a União aderir ao polo ativo.

Por sua vez, a outra equipe é especializada na recuperação de ativos, que abrange a atuação extrajudicial e judicial voltada à obtenção junto aos devedores da restituição ou pagamento de valores devidos ao erário, ressalvados os que versem sobre assuntos internacionais.

39 Foram criadas pela Procuradoria Regional da União da 3ª Região a Divisão Regional de Juizados Especiais Federais (Ordem de Serviço PRU3 n.º 2, de 11/01/2019), a Coordenação Regional de Atuação Proativa (Portaria PRU3 n.º 8, de 26/09/2019), a Divisão de Atuação Trabalhista (Portaria PRU3 n.º 18, de 26/09/2019) e a Divisão de Saúde Pública (Portaria PRU3 n.º 17, de 24/9/2019). As áreas de atuação de tais equipes especializadas deixaram de ser de atribuição das Procuradorias que integram a 3ª Região e passaram a ser de responsabilidade das referidas equipes, formadas por Advogados da União das diversas unidades. Com o processo eletrônico e o uso do Sistema SAPIENS o Advogado da União de uma equipe especializada consegue desenvolver as atividades de processos de outras unidades, somente restando um percentual mínimo de atividades presenciais, que ficam a cargo dos Advogados da União com exercício na unidade em que a atividade deve ser realizada.

As cinco Procuradorias Regionais da União instituíram os respectivos Grupos Regionais de Atuação Proativa, com os quantitativos mínimos de Advogados da União determinados pela PGU no quadro anexo à citada Portaria.⁴⁰ As equipes devem absorver os trabalhos das Unidades da respectiva Região relacionados às matérias disciplinadas na Portaria PGU n.º 10/2019, o que é viável diante do processo eletrônico e da distribuição das tarefas administrativas, jurídicas e judiciais aos Advogados da União por meio do Sistema SAPIENS.

Além da delimitação de duas equipes especializadas, o artigo 2º da Portaria PGU n.º 10/2019 estabelece que os Advogados da União que integram o Grupo Permanente devem atuar em regime de dedicação exclusiva, ou seja, não devem atuar concomitantemente em outra atividade ou em equipe especializada diversa.

Outra medida presente no citado ato regulamentador (artigo 8º, inciso I) consiste na determinação para que os Coordenadores Regionais dos GRAPs organizem os trabalhos e formem as equipes de modo a permitir que as atividades de ajuizamento e acompanhamento das ações judiciais sejam realizadas regularmente, evitando-se, assim, a formação de passivo de dossiês eletrônicos, tão prejudicial para se atingir os objetivos almejados pela Portaria PGU n.º 10/2019.⁴¹

Conclui-se, portanto, que a grande inovação da Portaria PGU n.º 10/2019 foi a criação de duas equipes, uma voltada ao combate à corrupção e a defesa da probidade e a outra com foco na recuperação de ativos, sendo tais equipes formadas regionalmente e responsáveis pelas demandas de trabalho nessas áreas de todas as unidades. Tal atuação regional possibilita ganhos em especialização e produtividade. A seguir serão abordadas as

40 A PRU da 1ª Região, pela Ordem de Serviço PRU1 n.º 05, de 03/7/2019; a PRU da 2ª Região, instituiu os GRAPs, segundo a regulamentação da Portaria PGU n.º 10/2019, mas sem um regramento específico; a PRU da 3ª Região, pela Portaria PRU3 n.º 08, de 26/06/2019; a PRU da 4ª Região, por sua vez, já disciplinava as competências da Coordenação Regional de Recuperação de Ativos e da Coordenação Regional de Atuação Proativa, nos moldes dos GRAPs Recuperação de Ativos e Probidade, Nos termos da Portaria PRU4 n.º 01, de 16/04/2019, as adaptando para as atribuições fixadas pela Portaria PGU n.º 10/2019; a PRU da 5ª Região, pela Ordem de Serviço n.º 05, de 29/7/2019,

41 Para a organização dos trabalhos nas equipes que compõem os Grupos Regionais, os Coordenadores dispõem de instrumentos de gestão conferidos pela Procuradoria-Geral da União, tais como as mencionadas Portarias PGU n.º 2, 3, 10 e 11, todas de 2018 (indicadas na nota de rodapé n.º 39), assim como a Portaria PGU n.º 18, de 30 de julho de 2019, que estabelece diretrizes para o cadastramento, controle e gestão do acervo de procedimentos extrajudiciais relativos às matérias de atuação dos GRAPs, o que possibilita o controle e a gestão eficaz das demandas que são encaminhadas aos Grupos Regionais. Por sua vez, outro instrumento de gestão para otimizar os trabalhos na recuperação de ativos consiste na Portaria PGU n.º 01, de 01 de fevereiro de 2018, que regula, no âmbito da PGU, os procedimentos e diligências a serem adotados para a localização de bens, que permite aos Advogados da União a atuação com foco em medidas que efetivamente possam resultar na recuperação de ativos para a União.

competências do Grupo Permanente de Atuação Proativa e a divisão de atribuições entre os Grupos Regionais.

2.3 DAS ATRIBUIÇÕES DOS GRUPOS REGIONAIS DE ATUAÇÃO PROATIVA

Conforme abordado no item anterior, as atribuições das equipes regionais de Defesa da Probidade e de Recuperação de Ativos são bem delimitadas na Portaria PGU n.º 10/2019. As competências das equipes de Defesa da Probidade estão previstas no artigo 10 e as das equipes de Recuperação de Ativos, no artigo 11.

Segundo o artigo 10, à equipe regional de Defesa da Probidade cabe propor e acompanhar as ações judiciais pela prática de ato de improbidade administrativa, conforme disciplinado pela Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, com fundamento constitucional no artigo 37, §4º, da CF. A União é parte legítima para ingressar com a referida ação, nos termos do artigo 17 da referida Lei. Nessa área de atuação uma gama considerável de expedientes e dossiês administrativos distribuídos às equipes são alusivos a processos administrativos disciplinares que resultam na apuração de atos ilícios praticados por servidores públicos federais, com aplicação de sanções administrativas de demissão e cassação de aposentadoria, para avaliação se é cabível o ingresso de ação judicial para obter o ressarcimento ao erário de prejuízos causados e de demais cominações legais. Conforme se depreende dos relatórios produzidos pela Controladoria-Geral da União, a segunda causa para aplicação de sanções administrativas consiste na prática de atos de corrupção, tema adstrito à área de atuação do GRAP em tela.⁴²

Compete à equipe da Defesa da Probidade propor e acompanhar as ações judiciais voltadas à responsabilização civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, conforme prevista na Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013 (denominada Lei Anticorrupção Empresarial). As condutas lesivas à administração pública, conforme indicadas no artigo 5º da citada norma, além da responsabilização criminal (passível de acompanhamento pelo GRAP-Probidade), ensejam a responsabilização administrativa e judicial. Nos termos do artigo 19 da citada Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgão de representação judicial, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das sanções previstas no mencionado artigo 19 da mencionada Lei Anticorrupção.

Além da atuação do GRAP-Probidade, a Procuradoria-Geral da União, por meio a Portaria PGU n.º 08, de 30 de novembro de 2018, instituiu

⁴² Maiores informações disponíveis em: <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>. Acesso em: 26 maio 2020.

o Grupo de Ajuizamento de ações decorrentes de Acordos de Leniência (GRAAL).⁴³ Trata-se de equipe nacional, sob a supervisão e coordenação do Departamento de Patrimônio Público e Probidade da PGU, a qual é responsável pelo cadastramento, gerenciamento, instrução e ajuizamento das medidas judiciais cabíveis decorrentes das informações e documentos obtidos pelo Estado a partir de acordos de leniência celebrados pela Advocacia-Geral da União e pela Controladoria-Geral da União.⁴⁴ Cumpre destacar que as Comissões que conduzem as negociações de acordos de leniência contam com a participação de integrantes da Controladoria-Geral da União e da Advocacia-Geral da União, por força da Portaria Interministerial CGU-AGU n.º 2.278, de 15 de dezembro de 2016.

Compete às equipes regionais de Probidade, ainda, a atuação em inquéritos policiais e em processos judiciais criminais envolvendo infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União. Na fase inquisitorial, a equipe do GRAP-Probidade, sempre que houver interesse e efetiva utilidade para a União, deve atuar de modo a obter acesso às informações para que sejam adotadas medidas judiciais ou extrajudiciais na defesa dos interesses da União e do erário. Na ação penal, caberá, quando for o caso, a atuação como assistente do Ministério Público, nos termos do artigo 271 do Código de Processo Penal, visando resguardar o direito da União ao perdimento de bens, eventual multa, e à reparação do dano causado pela infração penal. Além da atuação na fase inquisitorial e na ação penal, compete à equipe em tela o ajuizamento de ações civis *ex delicto* e eventuais medidas acessórias, com relação a condenações penais que envolvam a defesa da probidade e o combate à corrupção.⁴⁵

Com relação às ações de improbidade administrativa, às ações judiciais voltadas à responsabilização civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, com base na Lei Anticorrupção Empresarial, às ações civis *ex delicto*, abrangendo as movidas pela União

43 Acordo de Leniência é o instrumento de ajuste entre ente estatal e um infrator confesso pelo qual o primeiro recebe a colaboração probatória do segundo em troca de um abrandamento da punição ou mesmo da sua extinção. Trata-se de um instrumento negocial com obrigações recíprocas entre uma entidade pública e o particular, se constituindo em um importante instrumento para a apuração de atos ilícitos e para a obtenção do ressarcimento de valores ao erário. O Acordo de Leniência é disciplinado no artigo 16 da Lei 12.846/2013, com regulamentação pelos artigos 28 a 40 do Decreto federal n.º 8.420, de 18 de março de 2015.

44 Já foram firmados onze acordos de leniência pela Controladoria-Geral da União e pela Advocacia-Geral da União, com valores envolvidos na ordem de mais de R\$ 13 bilhões, a título de ressarcimento ao erário por dano, enriquecimento ilícito e pagamento de multas. Há diversas outras tratativas em curso. Informações constam na página da Controladoria-Geral da União, acessada em 27/05/2020, no seguinte endereço eletrônico: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/acordo-leniencia>.

45 A Portaria PGU n.º 7, de 9 de novembro de 2018, regula a atuação em inquéritos criminais, ações penais e nas ações civis *ex delicto*.

e nas quais o Ente Federado ingressa no polo ativo, assim como as ações populares em que a União integre o polo ativo, o cumprimento de sentença, disciplinado em suas regras gerais pelos artigos 513 a 519 do Código de Processo Civil, também cabe à equipe do GRAP-Probidade, salvo se o provimento jurisdicional objeto do cumprimento envolver apenas valores pecuniários devidos pela parte contrária, pois, neste caso, a competência será do GRAP-Recuperação (incisos II, III e IV do artigo 10 da Portaria PGU n.º 10/2019).

Quanto ao GRAP – Recuperação de ativos, dentre as suas atribuições está a de promover medidas extrajudiciais para a cobrança de créditos, tais como cobrança prévia, protesto e inscrição em cadastro restritivo de crédito, como medida para evitar a judicialização (inciso IV do artigo 11 da Portaria PGU n.º 10/2019). Para tanto, ter uma equipe especializada, com todo o fluxo de procedimentos e cadastros para a realização das medidas extrajudiciais de cobrança é fundamental para se conferir a máxima eficácia às medidas extrajudiciais de cobrança de créditos da União. Não sendo frutífera a tentativa de cobrança extrajudicial, o caminho é o ingresso de medidas judiciais, conforme as competências definidas no artigo 11 da citada Portaria.

Compete à equipe de Recuperação de Ativos, nos termos do artigo 11 da Portaria PGU n.º 10/2019, propor e acompanhar as ações civis públicas e outras ações que tenham por objeto o ressarcimento ao Erário. Caberá também a análise da conveniência e a necessidade do ingresso da União no polo ativo de ações civis públicas que tenham por objeto o ressarcimento ao Erário (inciso I, alíneas “a” e “b” e inciso III).

A equipe atua em ações judiciais que envolvam matéria de competência da Justiça Eleitoral (alínea “b” do inciso I). A nova redação do art. 37, § 6º, da Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, dada pela Lei 12.034, de 29 de setembro de 2009, confere caráter jurisdicional aos processos de cobrança de créditos da União decorrentes de decisões judiciais de desaprovação de contas eleitorais, deixando de ser um procedimento administrativo. Como consequência, as decisões proferidas nos processos de prestação de contas também possuem natureza jurisdicional, constituindo-se em título executivo judicial. O Tribunal Superior Eleitoral, por meio da Resolução n.º 23.463/2015, estabeleceu em seu artigo 72, §1º, a atribuição da Advocacia-Geral da União para atuar nesses processos.⁴⁶

⁴⁶ Nessa linha, foi editada a Portaria PGU n.º 2, 12 de maio de 2016, que disciplina os procedimentos relativos à atuação judicial e extrajudicial da Procuradoria-Geral da União e de seus órgãos de execução, nos processos remetidos pela Justiça Eleitoral à Advocacia-Geral da União, na representação da União, visando à cobrança dos créditos apurados em favor do erário ou do Fundo Partidário, em processos de prestação de contas eleitorais. A referida Portaria, a partir de seu artigo 3º, regula os procedimentos para a cobrança extrajudicial e judicial de valores decorrentes de decisão judicial que apreciar as contas do órgão partidário

A equipe de Recuperação de Ativos atua, também, nas ações de execução de julgados do Tribunal de Contas da União que resultem em condenação ao ressarcimento ao erário ou pagamento de multa aplicada pela Corte de Contas (alínea “c” do inciso I). Não abrange a competência do GRAP-Recuperação de Ativos o ajuizamento de demanda que se destine a fazer cumprir, por exemplo, uma obrigação de fazer determinada em um julgado do TCU, por exemplo, cessar o pagamento de um benefício a servidor público ou a adoção de medidas na implementação de uma política pública. Tais comandos do TCU não estão diretamente adstritos ao combate à corrupção ou à recuperação de ativos, logo, não atrai a competência do GRAP-Recuperação ou mesmo do GRAP-Probidade, mas sim de outras equipes das Procuradorias. Nessa linha, também não é de competência do GRAP, por qualquer de suas equipes, a defesa da União em ação judicial que visa anular acórdão do TCU. O foco da atuação do GRAP é o combate a corrupção, a defesa da probidade e a recuperação de ativos.

Compete, ainda, à equipe de Recuperação de Ativos, a atuação nas ações em que a União figurou, inclusive, como parte ré, sendo que, após o trânsito em julgado, se apura que há valores devidos ao erário em decorrência, por exemplo, do cumprimento pela União de tutela de urgência posteriormente revertida. Neste caso, a recuperação de tais valores cabe a tal equipe do GRAP.

Ao GRAP-Recuperação de Ativos compete, também, atuar nas ações civis *ex delicto* e eventuais medidas acessórias nos termos do artigo 5º da Portaria PGU n.º 7, de 9 de novembro de 2018, ressalvada a atuação do GRAP-Defesa da Probidade, conforme visto no tópico anterior.

Caberá ao GRAP-Recuperação de Ativos, por seu turno, promover o cumprimento das sentenças proferidas nas ações referidas acima e das ações judiciais sob atribuição do GRAP-Defesa da Probidade quando remanescerem valores devidos pela parte contrária. A razão de tal distinção consiste no fato de que nesses casos a atuação está adstrita à recuperação de valores, concentrando-se, para ganhos em eficiência e especialização, na equipe de Recuperação de Ativos (artigo 11, inciso II).

A seguir serão apresentados os resultados que demonstram a evolução da atuação proativa voltada ao combate à corrupção e à recuperação de ativos da União com a criação dos Grupos Regionais de Atuação Proativa.

e de seus dirigentes. No entanto, diante da ausência de norma específica a respeito de processos relativos a candidatos, a mesma norma vem sendo seguida para orientar os procedimentos internos também nestes casos. Deverá, primeiramente, ser adotada medida para a cobrança extrajudicial, partindo-se, caso não seja exitosa essa forma de cobrança, para o ingresso de pedido de cumprimento de sentença, junto ao próprio júízo eleitoral.

2.4. RESULTADOS

A partir da análise dos relatórios anuais produzidos pelo Departamento de Patrimônio Público e Probidade da Procuradoria-Geral da União,⁴⁷ é possível constatar os avanços em termos de uma atuação proativa mais eficiente, com a instituição em janeiro de 2009⁴⁸ do Grupo Permanente de Atuação Proativa e posteriormente com a atuação de modo regionalizado, a partir de julho de 2019, por meio dos Grupos Regionais de Atuação Proativa em todas as Procurarias Regionais da União, nos termos definidos pela Portaria PGU n.º 10/2019.

Na atuação voltada ao combate à corrupção e aos atos de improbidade administrativa, a concentração dos trabalhos em equipes especializadas, com atuação de modo regionalizado, gerou um ganho em produtividade de mais de 20% (vinte por cento) especificamente no número de ações civis públicos por improbidade administrativa ajuizadas em 2019 (primeiro ano de instituição dos GRAPs), em comparação ao número de ações ajuizadas em 2018.⁴⁹ Deve-se levar em consideração que os GRAPs foram instituídos efetivamente entre julho e agosto de 2019, o que demonstra o ganho da especialização em tela. Os expedientes encaminhados pelos órgãos para os Grupos Regionais de Probidade são invariavelmente de análise complexa, exigindo tempo e dedicação para o estudo de grande acervo documental e preparação do conjunto probatório que deve instruir a petição inicial, sendo um grande ganho de produtividade destacar em cada Procuradoria Regional uma equipe destinada apenas ao ajuizamento de ações voltadas ao combate à corrupção e à improbidade administrativa.

Além do número de ações, constata-se também que houve uma redução no tempo despendido entre a chegada dos expedientes aos GRAPs e o efetivo ajuizamento da demanda ou mesmo o arquivamento do dossiê, em decorrência de não ser caso de ajuizamento. Isto também denota aumento na efetividade dos trabalhos.

No valor arrecadado com base na atuação no combate à corrupção também houve um significativo avanço. Os valores envolvidos nas ações de improbidade ajuizadas em 2019 corresponderam a mais de três bilhões e trezentos milhões de reais. Valores muito superiores ao do ano anterior à instituição dos GRAPs.

47 A PGU-DPP produziu relatórios da atuação proativa a partir de 2010, sendo o último relatório divulgado o de 2019. Os relatórios constam do banco de dados e informações na *Intranet*, da *Rede AGU*, do Departamento de Patrimônio Público e Probidade da PGU.

48 Portaria PGU n.º 15/2008.

49 No ano de 2018 foram ajuizadas 43 ações civil pública de improbidade pela União sendo que em 2019 foram ajuizadas 53 ações dessa natureza, tendo sido efetivamente revertido ao erário valor superior a dois bilhões de reais.

Nos acordos de leniência, a atuação especializada por parte da PGU-DPP e em parceria com a Controladoria-Geral da União resultou em um total de onze acordos com empresas investigadas pela prática de atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção, ilícitos administrativos previstos na Lei de Licitações e na Lei de Improbidade Administrativa, gerando recursos na ordem treze bilhões e seiscentos milhões de reais.

Na recuperação de ativos ganha destaque o ingresso pela União de ações de execução de julgados do Tribunal de Contas da União, verifica-se que no ano de 2008 (ano anterior à criação do Grupo) foram ajuizadas 845 (oitocentos e quarenta e cinco) ações de execução de julgados do TCU, ao passo que no primeiro ano de sua implementação foram ajuizadas 1.776 (um mil, setecentos e setenta e seis) ações, sendo que em 2010 foram ajuizadas 2.147 (duas mil, cento e quarenta e sete) ações. Do ano anterior à criação do Grupo ao final do segundo ano de seu funcionamento houve um aumento mais de 227% (duzentos e vinte e sete por cento) no número de ações propostas. Os valores envolvidos em 2010 correspondem a mais de quinhentos e vinte e oito milhões de reais. No primeiro ano em que se deu a implantação das equipes regionalizadas de atuação proativa, 2019, o número de ações propostas correspondeu a 1.296 (mil, duzentas e noventa e seis) execuções ajuizadas.

A atuação nos processos de ressarcimento oriundos da Justiça Eleitoral também merece destaque, tendo sido ajuizadas 547 ações, com valores arrecadados na ordem de três milhões, cento e quarenta e cinco mil reais.

O valor total arrecadado ao erário com a atuação das equipes Regionais do Grupo Permanente, no ano de 2019, somando os processos oriundos da Justiça Eleitoral, do Tribunal de Contas da União, de ações de improbidade e cobranças em geral, chegou ao importe de mais de noventa milhões de reais, sendo este o maior valor efetivamente arrecadado desde o início da atuação do Grupo Permanente.⁵⁰

Também foram realizados em 2019 mais de seiscentos acordos pelos GRAPs, o que gerou a redução de litigiosidade e a arrecadação de recursos no importe de um bilhão e trezentos e vinte e um milhões de reais.

Nesse sentido, partindo-se da análise dos relatórios de atuação proativa da PGU, verifica-se um aumento significativo no número de ações ajuizadas e nos valores recuperados ao erário, o que demonstra a maior efetividade na atuação do Grupo Permanente, especialmente com a subdivisão em equipes regionais de probidade e de recuperação de ativos.

⁵⁰ No ano de 2018, o valor arrecadado foi de 39 milhões de reais, no ano de 2017, 58 milhões de reais, no ano de 2016, 53 milhões de reais e o ano de 2016, 13 milhões de reais.

3 CONCLUSÃO

Ante todo o exposto a respeito do tema, é possível concluir que as políticas públicas representam ações do Poder Público, com amparo em normas, que possuem como propósito a concretização de direitos determinados por deveres inerentes à constituição do próprio Estado e de suas instituições.

O combate à improbidade administrativa, à corrupção e as ações para se impulsionar a recuperação de ativo da União representam deveres inerentes à constituição do próprio Estado e de suas instituições. A atuação proativa nessas atividades relevantes se constitui em si em uma política pública. Por outro lado, o Grupo Permanente de Atuação Proativa no combate à corrupção e recuperação de ativos representa uma política pública de meios, ou seja, um instrumento de uma política pública efetiva.

A Procuradoria-Geral da União, por meio da Portaria nº 15/2008 criou o Grupo Permanente de Atuação Proativa, com o objetivo de organizar, uniformizar e sistematizar a atuação em tais áreas em todas as unidades. Posteriormente, foi editada a Portaria nº 10/2019 que reestruturou o Grupo Permanente de Atuação Proativa e apresentou como grande inovação a criação de duas equipes, uma voltada ao combate à corrupção e a defesa da probidade e outra com foco na recuperação de ativos, sendo tais equipes formadas regionalmente, responsáveis por todo trabalho nessas áreas nas cinco Procuradorias Regionais da União, com ganhos em especialização e produtividade.

O GRAP Defesa da Probidade tem as atribuições previstas no artigo 10 da Portaria PGU n.º 10/2019, compreendendo propor e acompanhar as ações judiciais pela prática de ato de improbidade administrativa e voltadas à responsabilização civil da pessoa jurídica por atos ilícitos contra a administração pública. Compete, ainda, a atuação em inquéritos policiais e em processos judiciais criminais envolvendo infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços e interesses da União. Cabe ao citado Grupo, também, analisar e adotar as providências para a intervenção da União no polo ativo das ações citadas e em ações populares.

Ao GRAP Recuperação de ativos, nos termos do artigo 11 da citada Portaria, compete promover medidas extrajudiciais para a cobrança de créditos da União. Compete, na seara judicial, propor e acompanhar ações civis públicas e outras ações que tenham por objeto o ressarcimento ao Erário, além da análise quanto à conveniência e a necessidade do ingresso da União no polo ativo dessas ações. Esse Grupo atua nas ações judiciais de cobrança de créditos da União em processos de competência da Justiça Eleitoral, bem como nas ações de execução de julgados do Tribunal de

Contas da União. O Grupo atua, ainda, nas ações civis *ex delicto*, bem como ao mesmo compete promover o cumprimento de sentença proferida nas ações judiciais citadas.

Os resultados da atuação do Grupo Permanente de Atuação Proativa, a partir de 2009, e dos Grupos Regionais de Defesa da Probidade e de Recuperação de Ativos, a partir de 2019, demonstram que há um ganho com a especialização, padronização na atuação e no trabalho de modo regionalizado, tendo havido aumento nos ajuizamentos de ações voltadas ao combate à corrupção e à improbidade administrativa, bem como para a recuperação de ativos da União, assim como houve um significativo aumento dos valores arrecadados pela União, demonstrando a eficiência nessa forma de atuação.

Assim, tendo em vista que a efetividade se relaciona com os resultados produzidos em um contexto social e não reside em um ato de vontade do gestor público, verifica-se que o Grupo Permanente de Atuação Proativa é um instrumento que visa conferir maior efetividade para o exercício de deveres inerentes às instituições de Estado voltadas ao combate aos atos de improbidade administrativa e à corrupção e com foco na recuperação de ativos da União.

Por fim, convém registrar que com a implementação e o aprimoramento do Grupo Permanente em tela foi possível encontrar formas para se atuar com maior eficiência na adoção de medidas voltadas ao combate à corrupção e à improbidade e a seus efeitos deletérios para a sociedade como um todo e para a própria atuação do Estado. Ademais, foi possível ainda a recuperação de elevados valores de ativos, o que auxilia e confere suporte à implementação de novas políticas públicas e no aperfeiçoamento das já existentes. Sendo assim, o Grupo Permanente de Atuação Proativa é um importante instrumento para a consolidação do Estado Democrático de Direito e também para a solidificação dos deveres inerentes à constituição do próprio Estado e de suas instituições.

REFERÊNCIAS

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *Metodologia da pesquisa jurídica teoria e prática da monografia para concursos de direito*. São Paulo Saraiva 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e Direito Administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 34, n. 133, mar.1997.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff (Coord). *Políticas Públicas: conceitos e práticas*. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

CHRISPINO, Alvaro. *Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. p. 207.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União*. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/funcoes/03-essencial-a-justica?ano=2020>>. Acesso em: 17 maio 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A corrupção como fenômeno social e político. Disponível em: <[file:///C:/Users/biel_/Downloads/44482-99309-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/biel_/Downloads/44482-99309-1-PB%20(1).pdf)>. Acesso em: 21 maio 2020.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010

INSTITUTO INNOVARE. *Prêmio innovare - Edição VIII – 2011*. Disponível em: <<https://www.premioinnovare.com.br/praticas/1/grupo-permanente-de-atuacao-pro-ativa-da-agu>>. Acesso em: 25 maio 2020.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

MATIAS-PEREIRA, José. *Administração pública*. Rio de Janeiro Atlas 2018, p. 74.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo, Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Grandes temas de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2009.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Improbidade Administrativa e sua autonomia constitucional*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.