

**VISÃO SOCIAL-SISTÊMICA DA CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UM ESTUDO SOBRE A VIABILIDADE DE CRIAÇÃO DE VARAS ESPECIALIZADAS EM IMPROBIDADE E CORRUPÇÃO COMO RESPOSTA À COMPLEXIDADE PROCESSUAL PARA EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL**

*SOCIAL-SYSTEMIC VISION OF CORRUPTION IN THE FRAMEWORK OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY: A STUDY ON THE FEASIBILITY OF CREATING SPECIALIZED LAW-COURTS IN IMPROBITY AND CORRUPTION AS A RESPONSE TO THE PROCEDURAL COMPLEXITY FOR THE EFFECTIVENESS OF THE JURISDICTIONAL PROVISION*

**Fernando de Brito Alves**

Pós-doutorado em Democracia e Direitos Fundamentais pela Universidade de Coimbra (Portugal). Professor Adjunto da Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP, onde é Coordenador do Programa de Mestrado e Doutorado em Ciência Jurídica. Editor da *Argumenta Journal Law*. Paraná (Brasil).

E-mail: fernandobrito@uenp.edu.br.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1975997868167667>.

**Vinicius Alves Scherch**

Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP. Especialista em Direito Constitucional Contemporâneo pelo Instituto de Direito Constitucional e Cidadania - IDCC. Professor do Curso de Direito da Universidade Norte do Paraná - UNOPAR de Bandeirantes. Paraná (Brasil).

E-mail: [vinicius.scherch@gmail.com](mailto:vinicius.scherch@gmail.com).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1721329870636878>.

Submissão: 26.10.2019.

Aprovação: 13.09.2021.

**RESUMO**

---

Aborda a corrupção como uma circunstância social complexa, decorrente da perda da consciência cidadã e do senso coletivo, da qual a improbidade administrativa é uma espécie derivada. Tendo em vista a peculiar situação com a qual o Poder Judiciário se depara, o texto busca fundamentos para a criação de varas especializadas em improbidade e corrupção, verificando a viabilidade de implementação dessa proposta do Bloco 11 das Novas Medidas Anticorrupção que se volta ao aprimoramento da resposta do Estado à corrupção no âmbito da improbidade administrativa. Pelo método hipotético-dedutivo e pela pesquisa bibliográfica, foram construídas hipóteses de compreensão da corrupção e da improbidade e conjeturas a respeito de uma vara especializada nesse âmbito. A conclusão do trabalho aponta pela complexidade fenomenológica da improbidade e da corrupção, que demandam uma estrutura especializada do Judiciário, a fim de minimizar a impunidade e tornar os processos mais céleres e eficientes.

**PALAVRAS-CHAVE:** Aprimoramento do Judiciário; Corrupção e improbidade administrativa; Medidas anticorrupção; Teoria dos sistemas.

## **ABSTRACT**

---

*It deals with corruption as a complex social circumstance, resulting from the loss of citizen awareness and collective sense, from which administrative impropriety is a derived species. In view of the peculiar situation with which the Judiciary is facing, the text seeks grounds for the creation of law-courts specializing in improbity and corruption, verifying the feasibility of implementing this proposal of Block 11 of the New Anti-Corruption Measures, which turns to improvement of the State's response to corruption in the context of administrative impropriety. By the hypothetical-deductive method and by the bibliographical research, hypotheses of understanding of corruption and of improbity and conjectures about a specialized law-court in this scope were constructed. The conclusion of the study points to the phenomenological complexity of improbity and corruption, which require a specialized structure of the judiciary, in order to minimize impunity and make processes faster and more efficient.*

**KEYWORDS:** *Improvement of the Judiciary; Corruption and administrative improbity; Anti-corruption measures; Theory of systems.*

---

## **1 INTRODUÇÃO**

Por certo que a Constituição Federal, em seu artigo 37, prevê que a Administração Pública obedecerá a princípios norteadores da sua atuação, dos quais destacamos a legalidade e a moralidade. Neste sentido, a improbidade administrativa e os crimes contra a administração pública merecem uma proteção e atenção especial do Estado, pois não se está a tratar somente do combate à corrupção e à desonestidade, mas, de forma especial, encontra-se envolvido com a questão, o dano causado ao erário e à sociedade como um todo que padece pela má gestão e pelos desvios de verbas públicas.

De acordo com CNJ, o Relatório de Metas Nacionais do Poder Judiciário 2016<sup>1</sup>, somente 51,02% dos processos relacionados a crimes contra a administração pública e relacionados com a improbidade administrativa foram julgados. Estes processos, para efeitos estatísticos, envolvem temas como: danos ao erário, enriquecimento ilícito, abuso de poder, fraude processual, certidão ou atestado ideologicamente falso, tráfico de função pública, crimes da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações), entre outros.

A fim de contornar esse aparente déficit judicial, estabelecemos como hipótese o estudo de viabilidade de criação de varas especializadas em improbidade e corrupção, pois sendo processos de conteúdo bastante peculiar, muitas vezes, o Judiciário acaba dispendendo

---

<sup>1</sup>

Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/05/64acb190bee63682ea4b7f7805f5acce.pdf>. Acesso em: 04 set. 2018.

VISÃO SOCIAL-SISTÊMICA DA CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UM ESTUDO SOBRE A VIABILIDADE DE CRIAÇÃO DE VARAS ESPECIALIZADAS EM IMPROBIDADE E CORRUPÇÃO COMO RESPOSTA À COMPLEXIDADE PROCESSUAL PARA EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

muito tempo na solução e deixando outras causas – também de complexidade elevada – paradas, o que se transforma em um prejuízo na prestação jurisdicional em geral.

Com a criação de varas especializadas, o processo é direcionado ao juízo para tramitar com mais celeridade e com a adoção de medidas específicas e padronizadas, a fim de garantir a solução do caso sem desvios e procrastinações costumeiras às situações de improbidade e corrupção.

Assim, adotamos o método hipotético-dedutivo, partindo do aspecto geral da prestação jurisdicional, para o caso específico dos processos que enfrentam a improbidade e a corrupção como objeto. A pesquisa adotada é tipo bibliográfica, detida em leituras acerca do tema, assim como dados estatísticos do CNJ.

Como o estudo é de viabilidade, o trabalho foi dividido em três partes, uma tratando da corrupção enquanto corrosão social complexa e outra da improbidade administrativa em suas peculiaridades, vez que nem todo ato de corrupção insere-se no quadro de improbidade administrativa, sendo necessária uma separação dos termos. Na terceira parte, são trazidas as situações com as quais o Judiciário lida diariamente, no âmbito da improbidade e que tornam árdua a atuação do juiz nesses casos, em razão das especificidades da legislação aplicável e da forma de obtenção das informações que chegam ao processo.

## **2 A CORRUPÇÃO ENQUANTO UMA CORROSÃO SOCIAL**

Antes de se falar em improbidade, é importante realizar um delineamento da corrupção, termo este que pode tomar vários aspectos, na fenomenologia social, nas estruturas de poder e também pode surgir em uma visão sistêmica. Para este texto, adotamos este último aspecto, também para o qual realizamos o recorte epistemológico.

### **2.1 A DESIGUALDADE COMO FONTE DA CORRUPÇÃO**

Consoante o pensamento de Dobel (1978) a corrupção tem um matiz moral traduzido na perda da capacidade das pessoas em cultivar o sentimento de lealdade; a vida moral individual torna-se progressivamente privatizada e o interesse próprio torna-se o motivo normal da maioria das ações. Essa espécie de corrosão da capacidade cooperativa e do senso coletivo altera o cálculo moral da sociedade, eliminando a confiança e a fraternidade da vida social do Estado e tornando normal a situação de desigualdade e fomentando a competição entre os cidadãos para preservar o que se possui e ganhar mais, se possível. É por isso que a

VISÃO SOCIAL-SISTÊMICA DA CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UM ESTUDO SOBRE A VIABILIDADE DE CRIAÇÃO DE VARAS ESPECIALIZADAS EM IMPROBIDADE E CORRUPÇÃO COMO RESPOSTA À COMPLEXIDADE PROCESSUAL PARA EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

corrupção social mitiga os compromissos morais com o bem-estar comum e desencadeia uma *práxis* degenerativa na qual as pessoas ficam condicionadas a buscar a realização individual, financeira e a própria segurança.

Partindo de um contexto geral para uma conjectura mais específica, podemos adotar a linha de raciocínio de Dobel (1978, p. 960-961), para quem a corrupção de Estado surge de um desvirtuamento cívico, no qual as pessoas perdem sua capacidade reflexiva e se desinteressam pelo comprometimento com o bem comum, deixando que os valores de uma cidadania substantiva sejam suplantados por uma moral hedionda. Em certa medida, a corrupção ocorre de maneira imperceptível, de modo a solapar a cidadania, dando lugar a uma orientação que se afasta da ideia de solidariedade e convivência, notadamente, orientada por projetos de controle social, tal qual ocorreu nos regimes autoritários.

A causa da corrupção pode ser resultado da natureza humana interagindo com a desigualdade sistemática e duradoura em riqueza, poder e status, e, nesse aspecto, ganha destaque o fato de que certos grupos de indivíduos têm prioridade de fato ou legalmente sancionada de acesso a riqueza, poder e status (DOBEL, 1978, p. 961). Todavia, como Dobel (1978) acentua, a desigualdade não é a única fonte da corrupção. Mas, ainda assim, quase que invariavelmente, o desvirtuamento da conduta normal da busca pelo bem-comum pode ser classificado como uma prática corrupta.

Por isso, é possível afirmar que um Estado que não é acimado pela corrupção detém a capacidade de garantir certas formas básicas de igualdade econômica, jurídica e política substantiva, mas não exige igualdade absoluta em todos os aspectos da vida; nesse ponto é admissível a desigualdade razoável, já que pode ser justificada, na medida que contribua para o direito substantivo ou, pelo menos, não ameace as liberdades substantivas dos cidadãos (DOBEL, 1978, p. 962). Especificamente, as medidas de criar e incentivar a discriminação positiva, podem servir como um mecanismo de combate à corrupção, tanto pelo acesso aos cargos e posições públicas, como pela melhor distribuição de recursos e de pluralização do espaço público.

Ainda que seja inevitável em uma sociedade como a brasileira, que respira a modernidade tardia, a desigualdade nunca deve se desenvolver a tal ponto de ameaçar a integridade da lei e do governo, bem como figura aqui a função do judiciário em ressignificar as proposições legais para obtenção de um ideário de justiça social:

A contemporaneidade aspira à convivência de valores e princípios, de modo que uma espécie de pluralismo conforma a convivência coletiva através de valores como: a livre iniciativa, mas também as reformas sociais; a

VISÃO SOCIAL-SISTÊMICA DA CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UM ESTUDO SOBRE A VIABILIDADE DE CRIAÇÃO DE VARAS ESPECIALIZADAS EM IMPROBIDADE E CORRUPÇÃO COMO RESPOSTA À COMPLEXIDADE PROCESSUAL PARA EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

igualdade perante a lei, mas também as ações afirmativas; os direitos individuais e por outro lado os direitos coletivos, etc.

O trabalho da jurisprudência seria realizar a concordância prática dessa diversidade, que pode ser considerada teoricamente contraditória, mas que é desejável do ponto de vista pragmático. (BREGA FILHO; ALVES, 2015, p. 126)

Por isso é que se pode falar que a corrupção é sistêmica, na medida que se espalha no tecido social e alcança os sentidos morais das pessoas e do Estado em todas as suas funções, deixando que subsistam grandes riquezas com origem pura e simples na hereditariedade e sem qualquer controle legal sobre isso, ou que as pessoas não tenham uma integridade econômica mínima garantida. A busca pelo bem-estar, ainda que passe por qualquer aspecto de igualdade, envolve a redistribuição de rendas, as políticas tributárias justas e a eliminação de fontes disruptivas de enriquecimento sem causa, especialmente aqueles fundados nas mazelas alheias.

## 2.2 A CORRUPÇÃO EM UMA VISÃO SISTÊMICA

Na perspectiva de Luhmann, a sociedade pode ser compreendida como um sistema autopoietico global de primeiro grau que compreende toda a comunicação, situação em que as informações que processam e distinguem o sistema e o ambiente, para que o sistema se mantenha (BOTELHO, 2010, p. 77). Ou seja, a sociedade é um sistema no qual os seres humanos não fazem parte propriamente, mas fazem parte do meio que possibilita a reprodução por meio da comunicação; o aspecto global decorre de uma percepção de que os sistemas que compõem a sociedade se organizam de forma fechada mas operam em lógica circular, se autorreferenciando. Assim, a reprodução dos sistemas comunicativos só é possível por meio da comunicação (LUHMANN, 2005, p. 123), sendo esta o elemento estrutural e diferenciador do sistema:

Por supuesto, la sociedad a pesar y gracias precisamente a su autocerradura, es un sistema en el entorno. Es un con límites constituidos por la sociedad misma, que separan la comunicación de todos los datos y acontecimientos no comunicacionales, es decir, no pueden fijarse ni territorialmente ni grupos de personas. En la medida en que se aclara este principio de los límites autoconstituidos, la sociedad entra en un proceso de diferenciación. Sus resultados se vuelven independientes de las características naturales de su procedencia, montañas, mares, etcétera; y como resultado de la evolución finalmente sólo hay una sociedad: la sociedad mundial, que incluye toda la comunicación y sólo esta, y que así adquiere límites completamente claros.

VISÃO SOCIAL-SISTÊMICA DA CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UM ESTUDO SOBRE A VIABILIDADE DE CRIAÇÃO DE VARAS ESPECIALIZADAS EM IMPROBIDADE E CORRUPÇÃO COMO RESPOSTA À COMPLEXIDADE PROCESSUAL PARA EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

Un sistema comunicacional de este género no pretende ser autosuficiente para comunicar, se lo impide la triple estructura de la comunicación: se comunica sobre algo, sólo excepcionalmente se comunica sobre la comunicación. Así, el impulso externo, como información, siempre está presente. Si la comunicación lo olvidara, se lo recordaría a sí misma, pues sólo puede reproducirse como vivencia y acción que procesa la información. La cerradura de las relaciones recursivas y de comunicación, por consiguiente, no libera al sistema del entorno; depende y siempre dependerá de los sensores que median su entorno. (LUHMANN, 1998, p. 367)

A partir dessa circulação da informação que se dá através da comunicação, como tratado por Luhmann, é possível a distinção entre o sistema social e o entorno. Os sistemas são autorreferenciais na medida em que se observam mutuamente e possuem capacidade própria de processar as informações compartilhadas, funcionando como mútuos canais de entrada e saída. Em meio à complexidade que o sistema social adquire, notadamente pela inter-relação das partes no todo, surgem sistemas emergentes, como subsistemas, dos quais se destacam o jurídico e o político (BOTELHO, 2010, p. 78-79).

Mas, é nesse âmbito que a corrupção ganha volume, como uma imperfeição da natureza humana, que faz surgir a necessidade de diferenciar entre o dominante e o dominado; ocasião em que o problema se agrava para a parte dominante, pois deveria alcançar uma retidão em seu juízo e na sua vontade, de modo a representar o todo do todo (LUHMANN, 1998, p. 31)

### 2.1.1 O subsistema do Direito

O direito como um subsistema social, também autopoietico e inter-relacionável com outros subsistemas, recebendo e encaminhando informações, que servem para a garantia de manutenção das expectativas comportamentais normativas, através de mecanismos: (i) de garantia de geração de variedade na superprodução de possibilidades; (ii) de seleção de possibilidades aproveitáveis; e (iii) de manutenção e estabilização das possibilidades escolhidas, ainda que as escolhas fiquem restritas a um campo complexo e contingente; (LUHMANN, 1983, p. 174). Esses mecanismos atuam de forma peculiar:

Destarte, enquanto o centro de gravidade da superprodução de possibilidades localiza-se no nível normativo, o mecanismo da institucionalização do direito atua como fator de seleção, no sentido de que a escolha de novas expectativas será feita a partir de um consenso de terceiros. Finalmente, a estabilização é conseguida por meio da fixação de sentido transmitido por meio de uma linguagem. A evolução e inter-relação entre esses três

VISÃO SOCIAL-SISTÊMICA DA CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UM ESTUDO SOBRE A VIABILIDADE DE CRIAÇÃO DE VARAS ESPECIALIZADAS EM IMPROBIDADE E CORRUPÇÃO COMO RESPOSTA À COMPLEXIDADE PROCESSUAL PARA EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

mecanismos têm como base comum a complexidade social. (BOTELHO, 2010, p. 81-82)

Assim, o direito enquanto mantém-se autodeterminado tem fundamento em expectativas normativas e cognitivas; constituindo um sistema normativamente fechado – porque cria seus próprios conceitos e normas – e cognitivamente aberto – porque recebe influência heterorreferencial do meio no qual é produzido –, por isso encontra uma condição combinada entre abertura e fechamento sistêmicos dentro da teoria de Luhmann (BOTELHO, 2010, p. 90-91).

É possível perceber que o direito tem um forte traço evolutivo – e cíclico - que passa de uma concepção moral a um direito puro e retoma seu aspecto moral. Partindo de um Direito Natural, conforme Celso Lafer (1988, p. 51), seria comum a todos, ligado à própria origem da humanidade, representaria um padrão geral que se distingue em dois planos: (i) ontológico se constitui no dever-ser do Direito Positivo; e (ii) deontológico na medida em que o dizer o Direito e o fazer a justiça são concebidos como atividades sinônimas, figurando num sistema imutável e universal de valores. Assim, o Direito Natural pode ser dito como um antecessor e preeminente do Direito Positivo, que não tem uma intervenção antropocêntrica embora antropocêntrico, mas é uma espécie de convencionado erga omnes que obriga à justiça universal.

O Direito Positivo é aquele que se constitui a partir da vontade humana, expressada em atos legislativos – Constituição e leis – e normativos atípicos – decretos, resoluções e instruções –, dotado da característica de vinculação, ou seja, possui coercibilidade (DIMOULIS, 2006, p. 79). Nesse sentido, o direito positivo é explicado por Kelsen como uma estrutura interna que é criada a partir de uma norma fundamental, tendo por base estabelecer que algo deve ser ou acontecer, e, especialmente, que um homem se deve conduzir de determinada maneira; assim o objetivo do direito positivo ao fundar o ordenamento normativo é a regulação de comportamentos em aspectos positivos ou negativos: quando a um indivíduo é prescrita a realização ou a omissão de um determinado ato, ocorre a regulação positiva; ou, quando, não sendo proibida pelo ordenamento, também não é positivamente permitida por uma norma delimitadora do domínio de validade de uma outra norma proibitiva, ocorre a regulação negativa (KELSEN, 1998, p. 4-12).

Notadamente motivado pela ruptura com os regimes totalitários, o pós-positivismo surge como um movimento de reparação e reconstrução de um ideário de direito com um *telos* mais voltado à justiça e pacificação social, do que à simples imposição do legalismo. O direito

VISÃO SOCIAL-SISTÊMICA DA CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UM ESTUDO SOBRE A VIABILIDADE DE CRIAÇÃO DE VARAS ESPECIALIZADAS EM IMPROBIDADE E CORRUPÇÃO COMO RESPOSTA À COMPLEXIDADE PROCESSUAL PARA EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

passa de uma forma básica de controle social a uma forma composta de controle e de direção social (BOBBIO, 2007, p. 209).

Daí dizer, que isso implica na revisão da concepção de Estado e da função jurisdicional idealizadas no positivismo tradicional, para entender que aquele não mais legisla aspectos negativos, mas passa a prever situações positivas ou promocionais, e esta não é somente uma atividade de execução de ordens, meramente declaratória, mas se apropria de uma criacional que, ainda que focada na moldura legal, buscar valores sociais e filosóficos. Ou seja, a resposta do pós-positivismo é a reabilitação do direito com a moral, na qual, destacam-se as decisões jurisdicionais. Assim, como afirma Dworkin (2002) a decisão dos juízes e tribunais, além dos aspectos legais, pauta-se na busca pela melhor justificação moral, fazendo uma análise mais prolixa – que compreende as regras e os princípios – e, ao mesmo tempo, mais racional – através de valores morais objetivos – que são capazes de nortear e limitar a resposta do Judiciário, uma vez que está sempre obrigado a observar o perímetro fixado no direito preexistente.

Nessa medida é que o direito vai se tornando cada vez mais complexo e precisa lidar com situações amplamente distintas e plurais de uma sociedade hipercomplexa, ainda mais, diante de países inseridos no contexto da modernidade tardia. É nesse ponto em que o direito, ao receber as influências externas, precisa, ao mesmo tempo que estabelece parâmetros normativos e as compara com a satisfação das expectativas comportamentais, precisa se amoldar à sociedade buscando adesão.

### 2.1.2 O subsistema da Política

A política é também um componente do sistema social, figurando em um subsistema peculiar e complexo. É também fundamental no que alcança o desenvolvimento dos aspectos de compreensão e relacionamento sistêmico, já que “atualiza a sociedade segundo um ponto de vista próprio, partindo de uma perspectiva particular de sistema e entorno” (BOTELHO, 2010, p. 95).

Neste sentido, o subsistema político encerra em si mesmo um sistema que tem por objetivo a concretização de ideais coletivos, mediante decisões vinculantes. Pelas palavras de Luhmann (1994, 94) a função que provoca a diferenciação do sistema político pode se realizar com o emprego da capacidade de impor decisões vinculantes. O sistema político é fundado em três espaços de comunicação: política, administração e público (CORSI; *et al*, 1996, p. 130-131; BOTELHO, 2010, p. 95- 96). Cabe destacar que cada um desses espaços não



VISÃO SOCIAL-SISTÊMICA DA CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UM ESTUDO SOBRE A VIABILIDADE DE CRIAÇÃO DE VARAS ESPECIALIZADAS EM IMPROBIDADE E CORRUPÇÃO COMO RESPOSTA À COMPLEXIDADE PROCESSUAL PARA EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

encerra em si um novo sistema, mas possui uma função de produzir decisões coletivas vinculantes, que é de acordo com o sistema político (ZYMLER, 2003, p. 129).

Assim, no âmbito da política, podemos dizer que os partidos políticos possuem a função de coadunar e direcionar a vontade dos membros da sociedade, mediante um canal de comunicação político, que faz a intermediação entre os indivíduos e o político – pré-representante – e entre a política – na macro atuação social-partidária, representatividade de interesses. Os partidos políticos são mediadores no espaço político de comunicação.

A Administração, através de sua atuação técnica, tem a capacidade de produzir e influenciar a seleção de projetos no âmbito da realização da política na sociedade. Assim, pela sua atuação, consegue orientar boa parte dos destinos políticos, fazendo o aporte de informações necessárias para a tomada de decisões coletivas vinculantes mediante a conjugação de fatores reais de possibilidades e satisfação da agenda social.

O público, por seu turno, consegue influenciar a Administração, não somente pela escolha do representante, mas também mediante uma atuação de cidadania ativa, ocasião em que pode interferir diretamente na vontade estatal por meio de ferramentas político-constitucionais como o exercício direito de acesso a informação, a participação em audiências públicas, orçamento participativo e atuação por meio de conselhos.

O sistema político é autopoietico de segundo grau, pelo que tem um entorno interno à sociedade, que se forma por sistemas psíquicos e viventes, razão pela qual pode, inevitavelmente, apresentar um “curto-circuito” derivado do déficit de percepção do meio ambiente, que se dá por uma comunicação baseada somente na auto-observação (BOTELHO, 2010, p. 97). Essa situação de autorreferência, pautada somente em si mesma, sem uma abertura a aspectos externos ao sistema, deixa sobressair o defeito que Luhmann (1994, p. 57) aponta consistir na visão binária – dicotomia governo/oposição - dos problemas de ingovernabilidade e incompetência para o manejo das pautas coletivas. Ou seja, o sucesso do governo implica no fracasso da oposição e o fracasso do governo, invariavelmente, no sucesso da oposição.

Uma vez que o sistema político tem estrutura tridimensional, passando pela política, pela administração e pelo público, é pela opinião pública que se pode buscar a referência ambiental entre o público e a política; na relação entre política e administração a ambientação se dá mediante a referência a pessoas que ocupam ou têm potencial de ocupar cargos políticos e administrativos; e a relação entre o público e a Administração tem sua ambientação, grande parte, definida pelo direito (BOTELHO, 2010, p. 98).

VISÃO SOCIAL-SISTÊMICA DA CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UM ESTUDO SOBRE A VIABILIDADE DE CRIAÇÃO DE VARAS ESPECIALIZADAS EM IMPROBIDADE E CORRUPÇÃO COMO RESPOSTA À COMPLEXIDADE PROCESSUAL PARA EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

### 2.1.3 Entre o sistema do direito e o sistema da política

A partir da ideia de sistema jurídico que, como vimos, se torna complexo à medida que precisa buscar a construção de elementos normativos internos que precisam encontrar coerência com o ambiente externo e, também, partido do sistema político que trabalha com aspectos psíquicos e viventes, é que se pode extrair a relação entre os sistemas até então distintos.

Ocorre que a produção normativa passa pela esfera política, que passa pela esfera pública. Assim, é no contexto de uma democracia que se dá a harmonia e a coerência sistêmica, tanto do direito, quanto da política, a ambientação e o autorreferenciamento só se viabilizam com a inevitável entrada da participação popular no processo de comunicação estruturante dos elementos internos e dos aspectos externos de um e outro.

Como a corrupção é um fenômeno que podemos encarar como desvio de natureza humana, nela se encontra, para efeitos uma compreensão sistêmica, a ruptura do canal de comunicação ou o bloqueio das informações que dão fundamento aos componentes dos sistemas. A corrupção pode ser vista também como a introdução de elementos não válidos no âmbito do sistema jurídico e do sistema político, que lhes retiram a legitimidade.

Ainda, nesse aspecto de entrelaço do sistema jurídico com o sistema político, podemos ter na Constituição o aspecto elementar de trânsito de informações e composição das ligaduras entre o direito e a política, formatando estruturas de poder e de cobertura das necessidades e garantias, coletivas e individuais, por meio da disposição de direitos fundamentais. É no tensionamento entre o direito e a política que a corrupção pode acontecer:

A corrupção sistêmica não pode ser vista como um acontecimento normal na vida política e uma forma de ajudar os que estão no Poder a realizar seus projetos de governo. Em outras palavras, as “Razões do Poder” não podem justificar os meios para que sejam atingidos os fins. O dizer popular “rouba, mas faz” é uma total incoerência com a pretensão de instalação concreta de um Estado Democrático de Direito, razão pela qual devemos buscar formas de banir, definitivamente, esse pensamento de nossa cultura. Um projeto de poder, de governabilidade, deve, sim, estar atrelado com a consistência das propostas em face das necessidades da população e não com a troca de favores, com a instalação da corrupção política, seja ela individual ou sistêmica, com a busca da impunidade. (BOTELHO, 2010, p. 105)

A corrupção muitas vezes se reveste de uma resposta ao reclamo popular por uma solução aos problemas econômicos e sociais de países de modernidade tardia, permitindo a

VISÃO SOCIAL-SISTÊMICA DA CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UM ESTUDO SOBRE A VIABILIDADE DE CRIAÇÃO DE VARAS ESPECIALIZADAS EM IMPROBIDADE E CORRUPÇÃO COMO RESPOSTA À COMPLEXIDADE PROCESSUAL PARA EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

sua instalação e estruturação no sistema político e no sistema jurídico, para garantir de um lado a governabilidade e de outro a garantia das promessas constitucionais.

Nesse sentido é que precisam ser buscados mecanismos de aprimoramento da identificação e do combate à corrupção, já que uma vez inseridas as pautas morais no âmbito jurídico, em nome de um “bem-comum” práticas ímprobas podem ser justificadas ou podem ser punidas, ao alvedrio da discricionariedade do julgador em sentido amplo – tanto Poder Judiciário como o Poder Legislativo em suas atribuições de julgar crimes de responsabilidade ou na simples aprovação das contas do Poder Executivo.

### 3 PECULIARIDADES DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Enquanto um elemento desconstitutivo da ordem constitucional e democrática, a improbidade administrativa revela-se na erosão não somente da consciência cívica, mas também de um ideal de estabelecimento de um Estado de Justiça:

Pode-se chancelar que o combate à improbidade administrativa é a incessante guerra travada contra a corrupção, esta que não vem de hoje, mas que nos dias atuais, em razão do regime democrático vivenciado em nossa nação, é levada ao conhecimento público, principalmente pela divulgação dos meios de comunicação.

Assim, é de se considerado que a improbidade é a falta de probidade. Dessa feita, ato de improbidade administrativa pode ser entendido como a ação ou omissão que, descrita em lei, tipifica condutas realizadas em detrimento da coisa pública, mesmo sem importar em enriquecimento ilícito ou prejuízo aos cofres públicos. (CAVALCANTI, 2009, p. 39)

A improbidade administrativa é uma construção jurídica que surge de uma necessidade republicana de responsabilizar os agentes públicos por eventuais desvios em sua conduta funcional. Isso porque, o ser ímprobo é dissoluto, desregrado, sem moral, desrespeitando, assim, a todas as normas morais, sociais e costumeiras (SIMÃO NETO, 2014, p. 45), pelo que não ostenta idoneidade suficiente para estar à frente de um cargo público, representando o Estado ou o povo.

Nos termos da Lei nº 8.429/92, em seu art. 1º, qualquer agente público, servidor ou não, ligado à administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer das esferas de poder, podem figurar como sujeitos ativos na prática da improbidade.

No parágrafo único do art. 1º da Lei nº 8.428/92, também são considerados atos de improbidade aqueles praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção,

VISÃO SOCIAL-SISTÊMICA DA CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UM ESTUDO SOBRE A VIABILIDADE DE CRIAÇÃO DE VARAS ESPECIALIZADAS EM IMPROBIDADE E CORRUPÇÃO COMO RESPOSTA À COMPLEXIDADE PROCESSUAL PARA EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

benefício ou incentivo de órgãos públicos, limitando a sanção à repercussão do ilícito sobre o recurso público.

Pela definição legal, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades públicas ou privadas que tenham entrada de patrimônio público são considerados agentes públicos.

Os sujeitos dos atos de improbidade podem, a priori, ser considerados em ativos ou passivos. Como sujeitos ativos, podem figurar os agentes públicos em sentido amplo e como sujeito passivo, é de se ter a coletividade e também a pessoa jurídica de direito de público que suporta o dano contra ela perpetrado. Emprestando a conceituação do direito administrativo, agente público é “toda pessoa física que atua como órgão estatal, produzindo ou manifestando a vontade do Estado”, ocasião em que o indivíduo que desempenha uma função pública tem o dever de orientar sua conduta à satisfação de valores fundamentais e ao atendimento das necessidades coletivas, sob pena de responder individualmente por um comportamento incompatível (JUSTEN FILHO, 2015, p. 879,881).

Partindo da premissa de que os atos administrativos são manifestações de vontade do agente público, enquanto emissões determinativas intencionais, precisam coadunar o interesse do Poder Público; o Estado, enquanto ficção jurídica não age por si, mas na figura do agente público materializa os efeitos ideais do qual reveste-se razão de existência, primordialmente ligada à prestação de serviços públicos, se o ato administrativo se insere na linha de regularidade administrativa, da boa administração, não há improbidade (FAZZIO JUNIOR, 2014).

Decorre do art. 4º da Lei nº 8.429/92 um dever geral de probidade, no qual os agentes públicos são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no exercício de sua função pública e enquanto estiverem vinculados à apresentação e representação do Estado.

O ato de improbidade passa por quatro modalidades, a teor dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92, sendo (i) o enriquecimento ilícito decorrente do exercício da atividade pública; (ii) a lesão ao erário por ação ou omissão, culposa ou dolosa; e (iii) a ação ou omissão para conceder benefício financeiro ou tributário que torne a alíquota do imposto sobre serviços de qualquer natureza inferior a 2%; e (iv) o ato que atente contra princípios da administração pública.

VISÃO SOCIAL-SISTÊMICA DA CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UM ESTUDO SOBRE A VIABILIDADE DE CRIAÇÃO DE VARAS ESPECIALIZADAS EM IMPROBIDADE E CORRUPÇÃO COMO RESPOSTA À COMPLEXIDADE PROCESSUAL PARA EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

De maneira geral, a Lei nº 8.429/92 estabelece um verdadeiro código geral de condutas, que, ao mesmo tempo que permanece aberto à entrada de elementos éticos e principiológicos, encerra um sistema de regras administrativas capazes de regular as condutas incidentes de todos os agentes públicos (CAMARGO; OLIVEIRA, 2017, p.60). A Lei de Improbidade, pelas suas disposições, permite não só o combate à improbidade no âmbito repressivo – após a ocorrência da conduta contra o Poder Público –, mas também no aspecto preventivo – fazendo um aporte de ideais e concepções que servem para a educação dos agentes públicos.

#### **4 VARAS ESPECIALIZADAS EM IMPROBIDADE E CORRUPÇÃO**

A corrupção pode ser tida como gênero do qual a improbidade administrativa deriva, nesse sentido, aquela seria mais ampla ao comportar diversas condutas atentatórias aos aspectos morais que são fundados em uma consciência social, coletiva e que objetiva ao bem comum. Dentro dessa noção, podemos dizer ainda que a improbidade administrativa é uma subespécie da improbidade em sentido amplo, a qual contempla não só as condutas em âmbito das relações com o Poder Público, mas também diversas práticas atentatórias à honestidade em relações sociais. Neste sentido, a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) trouxe algumas inovações e ampliou o que poderíamos denominar de sistema de combate à corrupção, mas ainda assim, é vinculada tão somente ao âmbito da Administração Pública.

A pauta que envolve a corrupção é uma agenda de difícil consolidação no Brasil, que pese os movimentos sociais e de organizações civis e institucionais que vão se consolidando, que, todavia, acabam revestindo-se de uma conotação política. Ainda que inevitável a imbricação entre os aspectos jurídicos e os aspectos políticos, o que deve manter-se como necessário é o objetivo final de restabelecer a higidez dos sistemas e extirpar a corrupção endêmica. E é nessa parte que o Poder Judiciário pode oferecer soluções substanciais, se devidamente equipado.

Há vários elementos que são analisados nos casos que envolvem a corrupção e a improbidade administrativa, especialmente porque o Estado tem distintas funções e cada uma delas precisa ser considerada. Por isso, não se pode atribuir o fracasso no combate à corrupção, bem como o atraso da prestação jurisdicional, exclusivamente ao Judiciário. Como relatamos no início deste trabalho, segundo o CNJ, somente 51,02% dos casos relacionados a

VISÃO SOCIAL-SISTÊMICA DA CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UM ESTUDO SOBRE A VIABILIDADE DE CRIAÇÃO DE VARAS ESPECIALIZADAS EM IMPROBIDADE E CORRUPÇÃO COMO RESPOSTA À COMPLEXIDADE PROCESSUAL PARA EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

esta espécie encontram julgamento e trata-se de um passivo processual relevante, que nem sempre encontra no Judiciário o destinatário da culpa pelo congestionamento dos processos.

Quando observamos que menos de um quarto dos servidores demitidos administrativamente (24,26%) realmente enfrenta processos judiciais cíveis, e que desse percentual nem todos, aliás poucos, dos servidores públicos envolvidos com corrupção têm contra si uma condenação definitiva com trânsito em julgado, o desempenho judicial do sistema cível é estimado em 1,59% (ALENCAR; GICO JUNIOR, 2011, p. 89). Embora datada de 2011, a pesquisa dos autores mantém ainda uma boa margem de aproveitamento ao presente estudo, pois não tivemos alterações impactantes na legislação para alterar significativamente o quadro geral da corrupção e da improbidade, a conclusão da pesquisa é a seguinte:

De um lado, os dados revelam que, dos servidores demitidos administrativamente por corrupção que questionaram judicialmente tal decisão, apenas 29 conseguiram uma ordem de reintegração. Um pouco menos de um terço dessas ordens (9), até 2009, ainda eram passíveis de reversão em sede de apelação, isto é, não eram definitivas. Assim, apenas 4,5% dos servidores demitidos (441) foram judicialmente reintegrados, de onde se pode concluir que é um mito a impressão de que os processos administrativos de demissão são majoritariamente anulados pelo Poder Judiciário.

Por outro lado, nossos resultados demonstram que a chance de um servidor público corrupto ser criminalmente processado é muito menor que 34,01%, e as chances de ser civilmente processado são ainda menores, apenas 24,26%. Além disso, a chance de ser efetivamente condenado criminalmente é de meros 3,17%, enquanto a chance de ser responsabilizado civilmente é – novamente – ainda menor, apenas 1,59%.

Diante desses resultados, é possível afirmar-se que a eficácia do sistema judicial no combate à corrupção no Brasil é desprezível, o que apenas torna o controle administrativo ainda mais relevante.

Como um agente racional está normalmente preocupado com “p”, isto é, a probabilidade de ser punido, e não com a probabilidade de ser meramente processado, decorre diretamente da teoria e dos dados levantados que, atualmente, há no Brasil enormes incentivos à realização de práticas de corrupção, pois o servidor provavelmente sairá impune. Nesse caso, a percepção popular está amparada por evidências empíricas.

Há décadas tem sido anunciada a passagem do Brasil de uma sociedade fechada para uma sociedade aberta. Nossos resultados demonstram que essa passagem pode estar comprometida ou, ao menos, seriamente adiada pelos níveis atuais de corrupção burocrática, sem mencionarmos a corrupção política, que não foi objeto de nosso trabalho.

Como a probabilidade de punição é uma das variáveis mais relevantes na determinação do nível de atividade criminosa, é de se esperar que o nível de corrupção no Brasil ainda seja muito elevado. Um alto nível de corrupção certamente diminui a cooperação social e enfraquece a capacidade de o Estado implementar boas políticas públicas (se tentar). Além disso, a

VISÃO SOCIAL-SISTÊMICA DA CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UM ESTUDO SOBRE A VIABILIDADE DE CRIAÇÃO DE VARAS ESPECIALIZADAS EM IMPROBIDADE E CORRUPÇÃO COMO RESPOSTA À COMPLEXIDADE PROCESSUAL PARA EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

presença de altos níveis de corrupção representa um alto nível de comportamentos “rentistas” (rent seeking), cujo efeito é simplesmente destruir riqueza na busca por redistribuição de recursos, o que empobrece a sociedade.

É importante ressaltar que não foi feito um esforço, nem para se explicar esses resultados pífios, nem para se identificar as prováveis causas associadas. Essas são questões importantes deixadas como uma agenda de pesquisa. Esperamos que outros pesquisadores se interessem pelo trabalho e se esforcem para estendê-lo, explicá-lo ou contestá-lo. De um jeito ou de outro, por mais desagradável que seja, demonstramos que, ao menos por enquanto, no Brasil, o crime compensa. (ALENCAR; GICO JUNIOR, 2011, p. 89-90).

Desta forma, faz-se necessário entender que o juiz que lida com a corrupção e a improbidade administrativa tem, na figura do agente público e de eventuais terceiros processados, pessoas geralmente com um alto nível de conhecimento da legislação e das artimanhas processuais para alcançar a impunidade pelas vias escusas. Tirando o fato de eventuais ações que chegam ao juiz decorrentes de uma atuação arbitrária da Administração Pública – e que, do ponto de vista prático, de tornam em real desperdício de tempo – os processos que envolvem a demissão de servidores envolvidos com corrupção e improbidade administrativa praticamente se arrastam pelo fluxo processual.

A fim de tornar mais efetiva a prestação jurisdicional, a criação de varas especializadas para lidar com as ações que envolvem a corrupção e a improbidade, se tornar em uma necessidade da atualidade, já que os juízes se tornariam mais afeiçoados aos meandros que o litígio envolve e teriam soluções mais céleres e padronizadas.

Como em boa parte a corrupção e a improbidade são levadas ao Judiciário por ações civis públicas (Lei nº 7.347/85) ou por ações populares (Lei nº 4.717/65), é de se ter que o Código de Processo Civil é uma fonte subsidiária de manejo processual. Dada a essa peculiaridade, uma série de entrevenhos processuais pode ocorrer até que se atinja a decisão final. Sobretudo, a Lei nº 8.429/92, contempla uma sistemática de procedimento administrativo e de processo judicial, a partir do seu art. 14.

No âmbito de uma atuação administrativa, a Lei nº 8.429/92 dispõe que qualquer pessoa pode representar à autoridade administrativa para que seja instaurada a investigação da prática do ato de improbidade, assim, além dessa legislação, o procedimento administrativo reveste-se da legislação própria do ente público no qual tenha ocorrido o ato investigado.

O processo administrativo rege-se por legislações específicas que variam de acordo com o Município e com o Estado, encontrando na União, fonte própria de dispositivos, ou seja, cada qual com seu estatuto dos servidores terá ferramentas e procedimentos próprios

VISÃO SOCIAL-SISTÊMICA DA CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UM ESTUDO SOBRE A VIABILIDADE DE CRIAÇÃO DE VARAS ESPECIALIZADAS EM IMPROBIDADE E CORRUPÇÃO COMO RESPOSTA À COMPLEXIDADE PROCESSUAL PARA EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

para a instauração de sindicâncias e processos administrativos disciplinares ou para apuração do suposto ilícito. Em síntese, não é porque a Lei nº 8.429/92 determina no art. 14, §3º que se proceda na forma dos arts. 148 a 182 da Lei nº 8.112/98, que essa regra tenha que ser adotada pelos demais entes públicos, sob pena de violação da autonomia federativa.

Guardadas as peculiaridades, não raro as administrações públicas não encontram em seu corpo de servidores, aqueles que tenham a qualificação necessária para a condução de um processo administrativo destinado à apuração da improbidade, seja pelo reduzido quadro funcional, seja pelo excesso de atribuições que muitos acabam cumulando em razão do cargo que ocupam junto ao Poder Público. Vigora que, em regra, muitas das denúncias são arquivadas por motivos inócuos e não alcançam efetividade no combate à corrupção e à improbidade administrativa, e sequer chegam ao cumprimento do art. 16 da Lei nº 8.429/92, com a comissão representando ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

Quando a questão é judicializada, o art. 17 da Lei nº 8.429/92 traz alguns suportes específicos, especialmente, a vedação do §1º quanto à celebração de transação, acordo ou conciliação que, na atualidade, precisaria comportar a leitura compartilhada com as disposições da Lei nº 12.846/2013 quanto ao acordo de leniência, por exemplo. E ainda, é peculiar a situação da defesa prévia que surge do §7º do art. 17 da Lei nº 8.429/92. Cabe ressaltar ainda, que:

Como a improbidade administrativa possui natureza não penal (exegese do art. 37, §4º, da Constituição Federal), sujeita-se às regras processuais gerais da Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85). Em outras palavras, o art. 17 da Lei nº 8.429/1992 – apesar de prever regras especiais, notadamente quanto à fase inicial do processo judicial de apuração da prática de ato de improbidade administrativa (art. 17, §7º) – não é incompatível com as regras procedimentais previstas na Lei nº 7.347/1985, tampouco, regulamentou inteiramente o procedimento aplicável aos atos de improbidade administrativa.

Com efeito, mesmo a Lei nº 8.429/1992 sendo posterior à Lei nº 7.347/1985, e ainda que aquela lei não tenha uma regra explícita dizendo que esta legislação se aplica subsidiariamente, outra conclusão não é possível senão a que privilegia a interpretação que maior efetividade dê à Constituição. Assim, se o art. 129, III, da CF afirma que cabe ao Ministério Público promover a ação civil pública para a proteção do patrimônio público, estranho seria concluir que tal ação, regulamentada na Lei nº 7.347/1985, não é a mesma que deve ser ajuizada para a responsabilização judicial pela prática de atos de improbidade administrativa, justamente quando o escopo



VISÃO SOCIAL-SISTÊMICA DA CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UM ESTUDO SOBRE A VIABILIDADE DE CRIAÇÃO DE VARAS ESPECIALIZADAS EM IMPROBIDADE E CORRUPÇÃO COMO RESPOSTA À COMPLEXIDADE PROCESSUAL PARA EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

da Lei nº 8.429/1992 é a proteção do patrimônio público. (CAMBI, 2015, p. 135)

Percebe-se que a corrupção e a improbidade encontram características processuais que engendram dificuldades na prestação jurisdicional, tanto pela definição da competência territorial, em razão da pessoa, peculiaridades que podem advir da extensão do dano, das consequências sociais e do manejo das provas que decorrem, muitas vezes, viciadas do procedimento administrativo, seja pela inexperiência da comissão, seja pela “consciência institucional” de algumas autoridades públicas. Ocorre que, no caso da improbidade administrativa, mais do que uma mera irregularidade ou ilegalidade, o ato do administrador está despido de boa-fé, bem por isso, os agentes públicos não podem se aproveitar das prerrogativas de suas funções em proveito pessoal ou de outrem (CAMBI, 2018, p.645).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da ideia de corrupção que podemos obter, enquanto vista como um fenômeno de corrosão do senso humano de coletividade e de busca pela sobreposição individual – manutenção das desigualdades para a vantagem dos dominantes –, podemos tê-la como um produto (anti)social que não é exclusividade da política ou do Estado, mas se espraia pelas inter-relações das pessoas. Em sua nuance sistêmica é quase possível ter na corrupção um novo sistema com mecanismos internos e com a ambientação com o entorno, o que torna ainda mais difícil seu combate e a sua punição.

No caso da improbidade administrativa, em que pese a Lei nº 8.429/92 tenha estabelecido importantes referências para a atuação do Estado, na esfera preventiva e corretiva dos casos que envolvem os desvios de conduta do agente público, ainda há muito o que se construir para efetivamente derrubar a evidente impunidade que permeia a situação desprestigiada na qual se encontra a Administração Pública.

Há uma complexidade envolvida na situação da improbidade, porque, como uma espécie de rede, ela vem fixada em vários pontos da sociedade, não se limitando somente ao âmbito interno do órgão público em que ocorre. Por isso é que seus efeitos são mais perceptíveis fora da rotina, pela aparência de legalidade com que os atos são realizados, dificultando ainda mais a sua investigação e uma punição efetiva ao gestor ímprobo.

Como o diagnóstico da atuação do Poder Judiciário não é dos mais positivos – e isso não se atribui a uma má atuação, mas à falta de elementos eficazes para o trabalho – é

VISÃO SOCIAL-SISTÊMICA DA CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UM ESTUDO SOBRE A VIABILIDADE DE CRIAÇÃO DE VARAS ESPECIALIZADAS EM IMPROBIDADE E CORRUPÇÃO COMO RESPOSTA À COMPLEXIDADE PROCESSUAL PARA EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

necessário repensar a organização judiciária para a criação de varas especializadas em corrupção e improbidade administrativa, que possam tratar com mais agilidade das situações que envolvem os desvios de condutas dos agentes públicos e a dilapidação do patrimônio público.

Além disso, pela falta de varas especializadas, é possível afirmar que a impunidade cada vez mais aumenta, pois, a corrupção e a improbidade estão em constante aprimoramento pelas figuras ocultas do poder, que têm como certo que a conduta imoral e ilícita compensa.

Por fim, esclarecemos que a criação de varas especializadas em improbidade e corrupção é uma medida que por si não encerra a luta contra a corrupção, mas trata apenas dos casos que chegam ao Judiciário, restando ainda uma grande parcela de ações que precisam ser implementadas junto à sociedade, ao Executivo e ao Legislativo. O ponto positivo de ter uma vara especializada é que, pelo menos os casos que chegarem ao Judiciário terão a devida apreciação e a prestação jurisdicional será mais célere e eficaz, evitando o congestionamento processual de um modo geral, com uma resposta específica ao caso concreto da improbidade e da corrupção.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. **Revista Direito GV**, [S.l.], v. 7, n. 1, p. 075-098, jan. 2011. ISSN 2317-6172. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24041/22794>. Acesso em: 10 Set. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências... Rio de Janeiro, RJ, 2 jun. 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm). Acesso em: 18 ago. 2018.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. Barueri: Manole, 2007.

BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes. **Corrupção política**: uma patologia social. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BREGA FILHO, V; ALVES, F.B. Termidorizar a Deliberação: O Papel das Cortes Constitucionais nas Democracias Contemporâneas. **Revista Brasileira de Direito**, [s.l.], v. 11, n. 1, p.124-134, 30 jun. 2015. Complexo de Ensino Superior Meridional S.A.

VISÃO SOCIAL-SISTÊMICA DA CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UM ESTUDO SOBRE A VIABILIDADE DE CRIAÇÃO DE VARAS ESPECIALIZADAS EM IMPROBIDADE E CORRUPÇÃO COMO RESPOSTA À COMPLEXIDADE PROCESSUAL PARA EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

CAMBI, Eduardo. Conflito de atribuições entre ministério público federal e estadual para a investigação dos atos de improbidade administrativa e a definição da competência da justiça federal ou estadual para o ajuizamento da respectiva ação civil pública. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**: improbidade administrativa. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília. CNMP, n. 5, 2015, p. 129-158. Disponível em: [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/revista\\_cnmp\\_verseaowe-b-5edicao.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/revista_cnmp_verseaowe-b-5edicao.pdf) Acesso em: 23 set. 2018.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo**: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. 2 ed. São Paulo: Almedina, 2018.

CAVALCANTI, Fabrício José. **O ministério público e o combate à improbidade administrativa**: lei nº 8.429/1992 comentada. Leme: Editora Cronus, 2009.

CAMARGO, Patrícia Maria Seger de; OLIVEIRA, Celmar Corrêa de. Lei de improbidade administrativa brasileira: mecanismo preventivo à boa administração pública? **Revista Eletrônica do Curso de Direito da Ufsm**, [s.l.], v. 12, n. 1, p.41-64, 19 abr. 2017. Universidade Federal de Santa Maria. <http://dx.doi.org/10.5902/1981369423218>. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/23218/pdf>. Acesso em: 21 set. 2018.

CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. **Glossário sobre teoria social de Niklas Luhmann**. México: Universidad Iberoamericana, 1996.

DIMOULIS, Dimitri. **Positivismo jurídico**: introdução a uma teoria do direito e defesa do pragmatismo jurídico-político. São Paulo: Método, 2006.

DOBEL, J. Patrick. The corruption of a state. **American Political Science Review**, Los Angeles, v. 72, n. 3, p.958-972, set. 1978.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução e notas Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa, doutrina, legislação e jurisprudência**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. 6ª ed. - São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LAFER, Celso. **Reconstrução dos direitos humanos** – um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LUHMANN, Niklas. **Organización y decision. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo**. Traducción: Darío Rodríguez Mansilla. Santiago: Universidad Iberoamericana, 2005.

LUHMANN, Niklas. **Sistemas Sociales**: Lineamientos para una teoría general. Traducción Silvia Pappé y Brunhilde Erker. Bogotá: CEJA, Pontificia Universidad Javeriana, 1998

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do direito I**. Tradução de Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

VISÃO SOCIAL-SISTÊMICA DA CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UM ESTUDO SOBRE A VIABILIDADE DE CRIAÇÃO DE VARAS ESPECIALIZADAS EM IMPROBIDADE E CORRUPÇÃO COMO RESPOSTA À COMPLEXIDADE PROCESSUAL PARA EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

LUHMANN, Niklas. **Teoría política en el Estado de bienestar**. Traducción: Fernando Vallespín. Madrid: Alianza, 1994.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11 ed. rev. Atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

SIMÃO NETO, Calil. **Improbidade administrativa: teoria e prática**. 2. ed. Leme : J. H. Mizuno, 2014.

ZYMLER, Benjamin. **Política e direito: uma visão autopoietica**. Curitiba: Juruá, 2003.