

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO DE ASSIS
FACULDADES INTEGRADAS MACHADO DE ASSIS
CURSO DE DIREITO**

AMANDA LUISA WEBER

**A (IN)EFETIVIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO
INSTRUMENTO DE DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO E COMBATE À
CORRUPÇÃO NO BRASIL
TRABALHO DE CURSO**

Santa Rosa
2022

AMANDA LUISA WEBER

**A (IN)EFETIVIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO
INSTRUMENTO DE DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO E COMBATE À
CORRUPÇÃO NO BRASIL
TRABALHO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas
Machado de Assis, como requisito parcial para
obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Ms. Raquel Luciene Sawitzki Callegaro

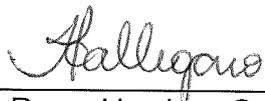
Santa Rosa
2022

AMANDA LUÍSA WEBER

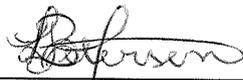
**A (IN)EFETIVIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO
INSTRUMENTO DE DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO E COMBATE À
CORRUPÇÃO NO BRASIL
TRABALHO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

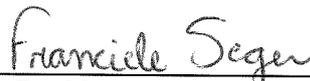
Banca Examinadora



Prof.^a Ms. Raquel Luciene Sawitzki Callegaro – Orientador(a)



Prof.^a Dr.^a Leticia Lassen Ptersen



Prof.^a Ms. Franciele Seger

Santa Rosa, 27 de junho de 2022.

DEDICATÓRIA

Dedico o presente trabalho à minha família, por todo o apoio prestado durante a graduação, período no qual nunca deixaram de acreditar em meu potencial.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em especial à minha orientadora Prof^a Raquel Luciene Sawitzki Callegaro, pela amizade que construímos e por embarcar nesse desafio comigo, me auxiliando no desenvolvimento da monografia e, apesar de todas as minhas inseguranças, sempre ter me incentivado.

Agradeço ao Prof^o Lairton de Oliveira que, mesmo distante fisicamente, contribuiu fortemente com seus conhecimentos na construção do presente trabalho.

Cabem agradecimentos ainda, aos amigos que conquistei ao longo da jornada acadêmica e que tornaram a trajetória mais leve e prazerosa.

“Um povo corrompido não pode tolerar um governo que não seja corrupto.”

Marquês de Maricá

RESUMO

A presente pesquisa possui como tema a Lei de Improbidade Administrativa, no recorte temporal da sua vigência, delimitando-se a estudar a sua (in) efetividade como medida de enfrentamento à corrupção e à improbidade administrativa no Brasil. A partir da delimitação temática, o problema da pesquisa repousa no seguinte questionamento: A Lei de improbidade Administrativa tem se mostrado um instrumento efetivo no combate à corrupção na preservação do interesse público no Brasil? Pressupõe-se, a partir do cenário brasileiro atual, que a lei tem se mostrado um instrumento efetivo na defesa do interesse público e combate à corrupção no Brasil. Nesse contexto, o objetivo geral do trabalho consiste em investigar os efeitos da lei de improbidade administrativa, a fim de aferir sua efetividade aos agentes da Administração Pública no Brasil e aos fins que se destina. A pesquisa justifica-se face à importância em destacar dispositivos que prezem o cumprimento de um serviço público efetivo, aplicando-se, caso contrário, sanções aos agentes corruptos para que se mantenham fiéis à busca e preservação do interesse público. Logo, a pesquisa se mostra relevante na medida em que pretende a reflexão e atenção da sociedade em geral acerca da gestão pública do país, uma vez que, a corrupção entre os agentes públicos interfere diretamente no bem social coletivo. No tocante à metodologia, caracteriza-se como teórico-empírica, uma vez que o construto literário relativo à temática será a partir das abordagens presentes na doutrina, na legislação e na jurisprudência. No tocante ao tratamento de dados, por sua vez, será adotado o método qualitativo. Quanto aos fins, o desenvolvimento da presente pesquisa será na forma descritiva, uma vez que objetiva descrever as características e informações no âmbito da improbidade administrativa para o estudo realizado, tendo em vista os atributos norteadores da pesquisa. Por fim, o levantamento dos dados se dará de forma bibliográfica e documental, portanto, na forma indireta. A estrutura da pesquisa foi organizada em dois capítulos, cada qual com três subtítulos, que coincidem com os objetivos específicos. Sendo assim, o primeiro capítulo destinou-se a contextualizar historicamente a corrupção e a improbidade administrativa no Brasil, a partir da evolução dos modelos de Administração Pública, relacionando a preocupação para com o instituto do interesse público e as previsões constitucionais de salvaguarda à probidade administrativa. Já o segundo capítulo atentou-se a explicar as principais características da lei, tais como, os atos de improbidade, destacando o elemento subjetivo do tipo ímprobo, os sujeitos, a investigação, a ação de improbidade e a prescrição, bem como, realizar ponderações concernente ao tratamento jurisprudencial prévio acerca da possibilidade da retroatividade da lei. Por fim, na conclusão, propõe-se uma reflexão no tocante à posição dos agentes públicos como tomadores de decisões e representantes da probidade administrativa, assim como, do papel da sociedade na escolha de bons gestores e no exercício do controle social.

Palavras-chave: corrupção - Administração Pública - improbidade administrativa – interesse público

ABSTRACT

The subject of this research is the Administrative Improbity Law, in the time frame of its validity, limiting itself to studying its (in)efficacy as a measure to combat corruption and administrative improbity in Brazil. From the thematic delimitation, the research problem rests on the following question: Has the Law of Administrative Improbity been shown as an effective instrument in the fight against corruption in the preservation of public interest in Brazil? Based on the current Brazilian scenario, it is assumed that the law has proven to be an effective instrument in the defense of public interest and the fight against corruption in Brazil. In this context, the general objective of the work is to investigate the effects of the administrative improbity law, in order to evaluate its effectiveness for the agents of the Public Administration in Brazil and the purposes for which it is intended. The investigation is justified in view of the importance of highlighting the devices that value the fulfillment of an effective public service, applying, otherwise, sanctions to corrupt agents so that they remain faithful to the search and preservation of the public interest. Therefore, the research is relevant to the extent that it seeks reflection and attention from society in general on the public management of the country, since corruption among public agents directly interferes with the collective social good. Regarding the methodology, it is characterized by being theoretical-empirical, since the literary construction related to the subject will be based on approaches present in the doctrine, legislation and jurisprudence. Regarding data processing, in turn, the qualitative method will be adopted. As for the purposes, the development of this research will be descriptive, since it aims to describe the characteristics and information in the context of administrative improbity for the study carried out, in view of the guiding attributes of the research. Finally, the data collection will be carried out in a bibliographical and documentary way, therefore, indirectly. The structure of the research was organized into two chapters, each with three subtitles, which coincide with the specific objectives. Therefore, the first chapter aimed to historically contextualize corruption and administrative improbity in Brazil, based on the evolution of Public Administration models, relating the concern for the institute of public interest and the constitutional provisions to safeguard probity. administrative. The second chapter tried to explain the main characteristics of the law, such as the acts of improbity, highlighting the subjective element of the dishonorable type, the subjects, the investigation, the action of improbity and the prescription, as well as making relative considerations of the treatment. previous jurisprudence on the possibility of retroactivity of the law. Finally, in the conclusion, a reflection is proposed on the position of public agents as decision-makers and representatives of administrative probity, as well as the role of society in the election of good managers and in the exercise of social control.

Keywords: corruption - Public Administration - administrative improbity - public interest

LISTA DE ABREVIACÕES, SIGLAS E SÍMBOLOS

Art. - artigo

p. - página

§ - parágrafo

LIA - Lei de Improbidade Administrativa

Nº- número

EC – emenda complementar

n. p. – não paginado

PAD – processo administrativo disciplinar

CPC – Código de Processo Civil

TJ/RS – Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

TJ/PR – Tribunal de Justiça do Paraná

TJ/SC – Tribunal de Justiça de Santa Catarina

TJ/MG – Tribunal de Justiça de Minas Gerais

TJ/SP – Tribunal de Justiça de São Paulo

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 A EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO AO INTERESSE PÚBLICO E À PROIBIDADE ADMINISTRATIVA	14
1.1 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A CORRUPÇÃO NO BRASIL: UMA BREVE ANÁLISE HISTÓRICA COM A INSERÇÃO DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO	15
1.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O INTERESSE PÚBLICO.....	21
1.3 PREVISÕES CONSTITUCIONAIS E PRINCÍPIOS DE SALVAGUARDA À PROIBIDADE ADMINISTRATIVA.....	27
2 A PRODUÇÃO LEGISLATIVA INFRACONSTITUCIONAL CONTRA A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 – DIAGNÓSTICO E PERSPECTIVAS	33
2.1. OS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E OS SUJEITOS: A CELEUMA DO ELEMENTO SUBJETIVO DO TIPO ÍMPROBO.....	34
2.2 A AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A OBSERVÂNCIA DA PRESCRIÇÃO: TRATAMENTO JURISPRUDENCIAL PRÉVIO ACERCA DA RETROATIVIDADE DA LEI	39
2.3 A (IN) EFETIVIDADE DA LEI E PERSPECTIVAS POSSÍVEIS DE SEREM TRAÇADAS A PARTIR DO CENÁRIO ATUAL	47
CONCLUSÃO	53
REFERÊNCIAS	56

INTRODUÇÃO

A corrupção é um fenômeno que acompanha a humanidade, desde o seu surgimento, nas relações sociais, políticas e econômicas e “[...] que passa por organizações, mais do que decorre de iniciativas individuais isoladas, envolvendo práticas reiteradas e complexas redes de interação entre diversos atores sociais, com alto grau de institucionalização, expansão e invisibilidade.” (BRASIL, 2018, p. 144). Desde a chegada dos portugueses ao Brasil e o início da formação dos Estados, observa-se a ocorrência de práticas dos monarcas envolvendo subornos internos e desvios de patrimônio público em detrimento de interesses particulares.

De maneira análoga, a improbidade administrativa se perpetrou na esfera pública, abalando o desenvolvimento da Administração Pública como instrumento provedor e garantidor do interesse público. Nesse cenário, vislumbra-se que a corrupção, assim como a improbidade administrativa, afeta “[...] decisivamente a distribuição de recursos públicos, o funcionamento do Estado, a aplicação da lei, a concretização dos direitos e a legitimidade dos próprios vínculos de coesão social dos regimes democráticos contemporâneos.” (BRASIL, 2018, p. 144).

Em virtude do exposto, considerando os reflexos ocasionados pela prática recorrente de corrupção e de improbidade administrativa entre agentes públicos, a temática adquiriu relevância jurídica. A partir disso, a Constituição Federal trouxe algumas disposições que, no entanto, careceram de maior aprofundamento para ampliar seus efeitos.

Diante dessa demanda, o legislador criou a Lei de Improbidade Administrativa, sendo este tema o objeto de estudo da presente pesquisa, a partir do recorte temporal da sua vigência. A delimitação temática, por sua vez, consiste em analisar a sua efetividade como medida de enfrentamento à corrupção no Brasil e mecanismo de defesa do interesse público.

A partir da delimitação temática, o problema reside no seguinte questionamento: A Lei de improbidade Administrativa tem se mostrado um instrumento efetivo no combate à corrupção na preservação do interesse público no Brasil? Nessa

via, tendo em vista a essencialidade de lei especial para controlar o cumprimento dos princípios constitucionais regulamentadores da Administração Pública, em específico a probidade administrativa, bem como, o desempenho qualificado de agentes públicos no exercício de suas funções, pressupõe-se que a lei de improbidade administrativa se constituiu num mecanismo necessário que têm logrado êxito na defesa do interesse público no Brasil.

Logo, o objetivo geral da pesquisa é investigar os efeitos da lei de improbidade administrativa, a fim de aferir sua efetividade aos agentes da Administração Pública no Brasil e aos fins que se destina. De maneira específica, o trabalho possui o objetivo de contextualizar historicamente, de maneira breve, a improbidade administrativa e a corrupção no Brasil, observando os modelos da Administração Pública, com posterior correlação da estrutura atual e o interesse público. Pretende-se, ainda, analisar as principais características da lei de improbidade administrativa, tais como, os atos ímprobos, os sujeitos, a investigação, a ação de improbidade e a prescrição, além de outras informações pertinentes, bem como, verificar o tratamento jurisprudencial prévio referente a algumas temáticas abrangentes, perquirindo-se estudar os entendimentos dos tribunais brasileiros frente ao cenário atual.

A Administração Pública caracteriza-se como o poder de gestão do Estado, que, visando a primazia do interesse público, legisla, regulamenta, tributa e fiscaliza. Nesse sentido, a pesquisa justifica-se face à importância em destacar dispositivos que prezem o cumprimento de um serviço público efetivo, aplicando-se, caso contrário, sanções aos agentes corruptos, como é o caso da lei de improbidade administrativa, para que se mantenham fiéis à busca e preservação do interesse público.

À vista do exposto, considerando que o presente trabalho busca analisar a efetividade da lei de improbidade administrativa como instrumento de defesa do interesse público e combate à corrupção no Brasil, demonstra-se necessária a reflexão e atenção da sociedade em geral acerca da gestão pública do país, uma vez que, abrange o bem social coletivo. Sob esse contexto, perquire-se ensejar um olhar crítico sobre os agentes que violam a probidade da Administração Pública, e, conseqüentemente, o interesse público.

No mais, o trabalho justifica-se pela possibilidade de ampliar novas pesquisas nesta seara, inclusive, no tocante às alterações ocasionadas pela nova lei e os efeitos

que causarão a longo prazo, de modo que se fomenta discussões acerca da efetividade das legislações e disposições brasileiras, bem como, de possíveis melhorias. Dessa forma, estimula-se o desenvolvimento de pesquisas em prol do interesse público, a fim de, cada vez mais, preservá-los e protegê-los.

Referente à metodologia adotada, quanto à natureza, caracteriza-se como teórico-empírica, uma vez que o construto literário relativo à temática será a partir das abordagens presentes na doutrina, na legislação e na jurisprudência. No tocante ao tratamento de dados, por sua vez, será adotado o método qualitativo. No que concerne aos fins da pesquisa, o desenvolvimento será na forma descritiva. Já em relação ao levantamento de dados, dar-se-ão de forma bibliográfica e documental.

A produção da documentação apresenta-se, portanto, na forma indireta, seguindo as fontes primárias a partir da Constituição Federal, da Lei 8.429/02 e da Lei 14.230/21, e fontes secundárias, por meio de artigos, monografias, jurisprudências e livros. Por fim, quanto ao método principal utilizado para análise e interpretação de dados, a pesquisa utilizará o método hipotético-dedutivo e de forma a auxiliar o método principal será adotado o método comparativo.

A estrutura da pesquisa foi organizada em dois capítulos, cada qual com três subtítulos. Sendo assim, o primeiro capítulo destinou-se a contextualizar historicamente a corrupção e a improbidade administrativa no Brasil, a partir da evolução dos modelos de Administração Pública, relacionando a preocupação para com o instituto do interesse público e as previsões constitucionais de salvaguarda à probidade administrativa. Já o segundo capítulo aborda as principais características da lei de improbidade, destacando algumas das alterações recentes ocasionadas pela Lei 14.230/2021, promovendo uma reflexão acerca da celeuma do elemento subjetivo do tipo ímprobo, bem como, da possibilidade da retroatividade da lei, a partir de entendimentos jurisprudenciais, instigando, por fim, uma análise das condutas ímprobas dos agentes públicos e um debate no tocante às perspectivas possíveis de serem traçadas a partir do cenário atual.

1 A EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO AO INTERESSE PÚBLICO E À PROIBIDADE ADMINISTRATIVA

A formação e a organização do Estado brasileiro em sua forma atual são reflexos de muitos percalços históricos e políticos, envolvendo episódios de corrupção e improbidade administrativa, praticados pelos soberanos e demais gestores. A partir do desenvolvimento da *pólis*¹, representado, na maioria, por reivindicações provocadas pelo povo, inúmeras mudanças tiveram que ser implementadas no Estado, dentro de toda sua administração, para acompanhar a evolução da sociedade e suas respectivas necessidades.

. Nessa seara, urge-se de um breve apanhado histórico sobre o surgimento dos modelos de Administração Pública para retomar os perfis anteriores e identificar a construção e a consolidação do modelo atual. Tendo em vista que, para Fernanda Marinela, a “Administração é todo o aparelhamento do Estado pré-ordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas [...]” (MARINELA, 2015, p. 65), o Estado distribui seu exercício em três funções para atender às demandas sociais.

A partir desta divisão formal das funções estatais, sendo elas, legislativa, jurisdicional e executiva, a função administrativa mantém-se observando finalidade do Estado em cada cenário, de modo a conservar a relação direta com o interesse público em todas as atividades. Consequentemente, o direito fundamental à boa administração mostra-se inerente à população enquanto cidadãos de um Estado Democrático de Direito.

Dentro dessa perspectiva, a Constituição Federal inseriu em seu rol algumas prerrogativas e princípios a serem considerados na criação e execução da prestação de serviço público, prezando, a todo momento, pela observância do interesse público, por meio da proibidade administrativa. No mais, serão identificados e apresentados no presente capítulo outros princípios estabelecidos pela própria Administração Pública,

1 *Pólis* advém da língua grega e significa “A cidade-Estado, com suas características políticas específicas [...]” (MASCARO, 2021, p. 26).

no intuito de apontar a contribuição para com a preservação e garantia de um serviço público efetivo.

1.1 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A CORRUPÇÃO NO BRASIL: UMA BREVE ANÁLISE HISTÓRICA COM A INSERÇÃO DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO

Inicialmente, faz-se necessário tecer um recorte do significado da palavra corrupção, e do olhar etimológico, o termo deriva do ato ou efeito de se corromper a fim de obter vantagem própria (FIGUEIREDO, 2010). Para Affonso Ghizzo Neto, a corrupção pode ser definida

[...] como a decomposição, o apodrecimento do estado padrão normal ou esperado, o processo ou efeito de corromper e alterar as características originais de uma coisa ou um procedimento. É a devassidão, degradação, depravação, prostituição e perversão de hábitos e costumes. Enfim, o suborno, a vantagem indevida, o engodo arquitetado, a peita, o processo ou efeito de corromper e alterar as características originais de uma coisa ou um procedimento. Sob as mais variadas formas e realces múltiplos, o fenômeno da corrupção campeia as diversas áreas da atividade humana, tanto na esfera pública, como na privada. (NETO, 2008, p. 99).

No mesmo sentido, a improbidade administrativa se revela com significado análogo, sendo que, “Etimologicamente, o vocábulo “probidade”, do latim *probitate*, significa aquilo que é bom, relacionando-se diretamente à honradez, à honestidade e à integridade. A improbidade, ao contrário, deriva do latim *improbitate*, que significa imoralidade, desonestidade.” (NEVES, 2019, p. 05). Complementando ainda o conceito, José dos Santos Carvalho Filho refere que

O termo probidade, que provém do vocábulo latino *probitas*, espelha a ideia de retidão ou integridade de caráter que leva à observância estrita dos deveres do homem, quer públicos, quer privados; honestidade; pundonor, honradez, como assinalam os dicionaristas.¹ De fato, ser *probo* é ser honesto e respeitador dos valores éticos que circundam o indivíduo no grupo social. Improbidade é o antônimo e significa a inobservância desses valores morais, retratando comportamentos desonestos, despidos de integridade e usualmente ofensivos aos direitos de outrem. Entre todos, um dos mais graves é a corrupção, em que o beneficiário se locupleta às custas dos agentes públicos e do Estado. (CARVALHO FILHO, 2019, p. 95)

Partindo desses conceitos, ao analisar a conjuntura atual do Brasil, com histórico amplo de práticas de atos de corrupção e improbidade desde o seu descobrimento pelos portugueses, é necessário examinar a origem e algumas das causas que acarretaram no seu enraizamento em nosso país. Nesse sentido, tendo em vista que corrupção consiste em um fenômeno cultural, de forma que atividades ou atitudes resultem na repercussão coletiva, motivando grande impacto social, remonta-se à época do Brasil-Colônia (CAMPELO, 2010).

Com a chegada dos portugueses ao Brasil, as descobertas eram inúmeras, eis que tudo era novidade. Dessa forma, a fim de explorar todo e qualquer benefício, instaurou-se vasto apetite ganancioso entre os poderosos e a Corte, e, diante da frágil ordem jurídica da época, uma vez que não havia estabilidade pública e jurídica do poder no país, os institutos da ética e moral passaram a ser corrompidos e propagaram-se de forma exponencial (NETO, 2008), fomentando a ocorrência de tais práticas de forma a tornarem-se habituais.

Por conseguinte, a corrupção também alcançou os subúrbios, que, a partir dos exemplos de seus soberanos e considerando a ínfima impunidade, aproveitaram a janela da oportunidade para obter, igualmente, a qualquer custo, vantagens. Nesse contexto, identifica-se o primeiro modelo de Administração Pública no Brasil: a patrimonialista (NETO, 2008).

Esse modelo instaurou-se junto aos Estados Absolutistas, quando os interesses públicos e privados se fundiam, em decorrência da convergência do patrimônio real com o patrimônio público, fomentando e propiciando a corrupção e o nepotismo (CAMPELO, 2010). Como efeito, a função administrativa era pautada em torno dos interesses particulares da elite da época (SILVEIRA, 2019).

Sob estas circunstâncias, centralizado o domínio do poder nas mãos do soberano, denota-se que este modelo gerou uma espécie de barganha entre os súditos e governantes, também chamado de clientelismo, de modo que os interesses privados sobressaíam aos públicos e uma troca de favores se instalava. Logo, o rei representava figura de pai, patrão e governo, de forma que os cargos públicos existentes não se integravam de acordo com o profissionalismo, mas a partir dos desejos do soberano, destinando-se, portanto, aos seus familiares, apoiadores e amigos (NETO, 2008 *apud* SANTOS, 2017).

Assim sendo, evidencia-se a postura de arbitrariedade assumida pelos governantes desta época, a fim de satisfazerem interesses próprios e particulares, culminando na manipulação da ordem jurídica, que, inclusive, já era demasiadamente frágil. Nessa perspectiva, Antonio Frederico Zancanaro constata que

Criavam leis para atender a todas as esferas de necessidades humanas e sociais, alteravam arbitrariamente os resultados de julgamentos, segundo as circunstâncias, interesses e necessidades de cada caso e de cada momento histórico. O direito estava a serviço do Estado Patrimonial. (ZANCANARO, 1994, p. 68).

À vista disso, após as evoluções e mudanças influenciadas pela Revolução Francesa e pela Revolução Industrial, em meados dos séculos XVIII e XIX, no âmbito da sedimentação do Estado Liberal no Brasil, em oposição ao conservadorismo presente desde o descobrimento do país com o Estado Absolutista, necessitou-se de uma gestão pública profissionalizada e impessoal, momento em que surge o modelo de Administração Pública burocrática (SANTOS, 2017). Nesse passo, a fim de proteger o patrimônio público e interesses coletivos, careceu-se, além da impessoalidade e do profissionalismo, dos institutos da formalidade e da hierarquia funcional, que, tendo em vista os ideais clientelistas anteriormente consolidados e a desconfiança gerada, foram estritamente observados naqueles que passaram a ocupar os cargos (CAMPELO, 2010).

Com a rigidez no controle das atividades, destacam-se algumas características deste modelo, conforme observado por Campelo, como, por exemplo, as normas racionais legais, escritas e exaustivas, uma vez que, por meio delas, registram-se as disposições acerca da ordem social e jurídica, auferindo a devida autoridade às normas (CAMPELO, 2010). Logo, demonstraram serem fundamentais para uma compreensão e cumprimento mais efetivo por parte da sociedade, assim como, dos funcionários.

Ante o exposto, recorta-se outro traço presente neste tópico: o comando das organizações é realizado por administradores profissionais. Isto é, funcionários que, em troca de remuneração, exercem a gestão e controle estatal, considerado “[...] um especialista que administra em nome de terceiros, em nome dos cidadãos, quando se trata em administrar o Estado [...]” (CAMPELO, 2010, p. 311). Nessa estrutura, a

hierarquia é um atributo marcante da burocracia, uma vez que, havendo superiores e subordinados, a supervisão se torna constante e assídua, estabelecendo-se a autoridade mediante a ordem.

Nessa conjuntura, Graham Stephan Bentzen Campelo também destaca a peculiaridade da divisão horizontal do trabalho, que, para o autor, se dá dessa forma justamente porque

[...] as diferentes atividades são distribuídas de acordo com os objetivos a serem atingidos. A distribuição do trabalho em funções é realizada em termos de cargos definidos e não em função das pessoas. A autoridade e a responsabilidade pertencem ao cargo. A divisão do trabalho é pessoalmente realizada. O administrador burocrático é um homem imparcial e objetivo, tem como meta cumprir a missão do seu cargo e contribuir para a consecução dos objetivos da organização. de modo que, o nepotismo foi se desvaindo da administração pública. (CAMPELO, 2010, p. 311).

Evidencia-se, portanto, nas palavras de José Júnior Alves da Silveira, que as reformas ocorridas neste modelo,

[...] como a constitucionalização do funcionalismo público e a criação do Conselho Federal de Serviço Público Civil (arts. 168 a 173 da Constituição de 1934 e Lei nº 284, de 8 de outubro de 1936), substituído posteriormente pelo Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP (arts. 67 da Carta de 1937 e do Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938), consolidaram a profissionalização da Administração Pública, com a garantia do acesso a cargos públicos por meio de concursos públicos, estruturação de carreiras e de direitos e obrigações dos servidores públicos. (SILVEIRA, 2019, p. 17).

No entanto, não obstante aos evidentes aprimoramentos da Administração Pública neste movimento, conforme mencionado acima, denota-se que a gestão se volta excessivamente aos procedimentos internos, fazendo com que a eficiência buscada não se concretize na prática, em virtude das disfunções burocráticas, conforme observado por Anderson Ferreira dos Santos. Para o autor, restou evidente que, diante da restrição a mudanças, estrito cumprimento e preocupação com as regras, sem, de fato, visualizar o resultado e o beneficiário, e da extrema formalização, a burocracia não assegurava agilidade, qualidade e dedução do custo e, portanto, não sustentou de boa maneira a prestação de serviço à sociedade (SANTOS, 2017).

Nesse cenário, posteriormente ao término da segunda guerra no século XX, enquanto os países se reerguiam econômica e socialmente, percebe-se que o desenvolvimento tecnológico e a expansão da globalização, fazem surgir a necessidade de implementação de um novo modelo de gestão, que acompanhasse essa evolução e que atendesse às demandas sociais com eficiência e transparência. Assim, a Administração Pública Gerencial se instala em meio à estrutura estatal, propondo a descentralização administrativa e hierárquica, a partir de um controle de resultados e não mais rígido, voltada ao atendimento da coletividade do que tão somente dos procedimentos internos (CAMPELO, 2010).

Entretanto, permanecem os bons traços da burocracia na gerencial. Santos, inclusive, afirma que a primeira é a evolução da segunda, pois os institutos da meritocracia, admissão e supervisão no trabalho ainda se fazem presentes. Além disso, este modelo possui como principais características a responsabilidade, equidade, flexibilidade, transparência, participação coletiva e planejamento estratégico (SANTOS, 2017).

Pode-se destacar o início do gerencialismo no Brasil com a publicação do Decreto-Lei nº 200/67, conforme se extrai do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado:

Tendo em vista as inadequações do modelo, a administração burocrática implantada a partir de 30 sofreu sucessivas tentativas de reforma. Não obstante, as experiências se caracterizaram, em alguns casos, pela ênfase na extinção e criação de órgãos, e, em outros, pela constituição de estruturas paralelas visando alterar a rigidez burocrática. Na própria área da reforma administrativa esta última prática foi adotada, por exemplo, no Governo JK, com a criação de comissões especiais, como a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, objetivando a realização de estudos para simplificação dos processos administrativos e reformas ministeriais, e a Comissão de Simplificação Burocrática, que visava à elaboração de projetos direcionados para reformas globais e descentralização de serviços.

A reforma operada em 1967 pelo Decreto-Lei 200, entretanto, constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Mediante o referido decreto-lei, realizou-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, o descongestionamento das chefias executivas superiores (desconcentração/descentralização), a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle.

O paradigma gerencial da época, compatível com o monopólio estatal na área

produtiva de bens e serviços, orientou a expansão da administração indireta, numa tentativa de "flexibilizar a administração" com Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado 20 o objetivo de atribuir maior operacionalidade às atividades econômicas do Estado.

Entretanto, as reformas operadas pelo Decreto-Lei 200/67 não desencadearam mudanças no âmbito da administração burocrática central, permitindo a coexistência de núcleos de eficiência e competência na administração indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano da administração direta ou central. O núcleo burocrático foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que não desenvolveu carreiras de administradores públicos de alto nível, preferindo, ao invés, contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais.

Em meados dos anos 70, uma nova iniciativa modernizadora da administração pública teve início, com a criação da SEMOR - Secretaria da Modernização. Reuniu-se em torno dela um grupo de jovens administradores públicos, muitos deles com formação em nível de pós-graduação no exterior, que buscou implantar novas técnicas de gestão, e particularmente de administração de recursos humanos, na administração pública federal.

No início dos anos 80, registrou-se uma nova tentativa de reformar a burocracia e orientá-la na direção da administração pública gerencial, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização - PrND, cujos objetivos eram a revitalização e agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência. As ações do PrND voltaram-se inicialmente para o combate à burocratização dos procedimentos. Posteriormente, foram dirigidas para o desenvolvimento do Programa Nacional de Desestatização, num esforço para conter os excessos da expansão da administração descentralizada, estimulada pelo Decreto-Lei 200/67. (BRASIL, 1995, p. 26/28).

Assim sendo, devido à reforma administrativa que buscou satisfazer as novas necessidades da população, houve a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/98, que se refere justamente a proposta de modificação dos antigos paradigmas no tocante ao gerenciamento e condução dos serviços públicos. Nesse vértice, a inserção do princípio da eficiência no ordenamento jurídico pela EC 19/98, visa direcionar a atuação do Estado na prestação do serviço público de maneira eficiente, impondo-se a observância de qualidade atrelada a uma economia gerencial de esforços e recursos financeiros (BRASIL, 1988).

Em face de todo o exposto, após transcorridos mais de vinte anos da implementação do modelo gerencial no país, verifica-se que, em que pese a redução das práticas de nepotismo e corrupção, ainda restam presentes atributos dos modelos anteriores, isto é, patrimonial e burocrático, que acabam por coexistir na esfera da Administração Pública. Evidencia-se o fato mencionado a partir da existência de inúmeras políticas engessadas atentadas excessivamente às regras e pouco voltadas

à prestação de serviço com eficiência ao cidadão, bem como, a ocorrência de atos ímprobos por agentes públicos, os quais deveriam zelar pelo interesse público e acabam por fomentar a má gestão dentro da Administração Pública, cuja prática é o objeto tratado e combatido pela Lei de Improbidade Administrativa, oportunamente analisada.

1.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O INTERESSE PÚBLICO

De início, visando retomar as ideias sobre o propósito da atuação estatal, importa referenciar o preâmbulo da Constituição Federal do Brasil, cujo texto retrata seu conteúdo ideológico, e, conseqüentemente, a finalidade do Estado:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil. (BRASIL, 1988).

A partir disso, destaca-se o dever que o Estado possui em fornecer e assegurar os direitos mencionados. Neste vértice, para atingir sua finalidade, a vontade estatal desdobra-se em três funções, também denominadas como os poderes do Estado, a fim de evitar a supremacia de um sobre o outro, segundo a teoria tripartite de Montesquieu, quais sejam: legislativo, executivo e jurisdicional (MALUF, 2019).

Frisa-se, sobre a temática, que apesar de o poder ser uno e indivisível, faz-se necessária a distribuição dessas funções, a fim de que alcancem maior efetividade e celeridade na tomada de decisões e resolução dos conflitos (MARINELLA, 2015). Logo, “[...] a divisão é formal, não substancial. O poder é um só; o que se triparte em órgãos distintos é o seu exercício.” (MALUF, 2019, p. 320).

Diante dessa tripartição, necessário pontuar, de maneira mais específica, as referidas funções, iniciando-se pela parte legislativa, na qual encontra-se o primeiro passo da atuação estatal na busca pela ordem jurídica da coletividade, ou seja, a criação das leis de cunho geral e abstrato. Em seguida, no judiciário, ocorre a

aplicação prática dessas leis, operando como instrumento de resolução de litígios e que “[...] somente pode agir para a concretização de direitos mediante provocação de quem se sentir lesado pela ação ou omissão de outrem.” (COSTIN, 2010, p. 18). Por fim, aponta-se o Poder Executivo, que exerce sua função através da conversão da lei em atos concretos de forma individualizada, na busca pela satisfação dos fins estatais (DI PIETRO, 2018 *apud* MARINELLA, 2015).

Em vista das referidas funções, a estrutura da Administração Pública é formada a partir de cada órgão exercendo, de forma independente, sua parcela na organização da sociedade. Pontua-se que, nesse cenário, a expressão da Administração Pública pode ser dividida em dois sentidos: subjetivo e objetivo. No primeiro, tem-se a designação daqueles que exercem a atividade administrativa; englobando as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos, encarregados de exercer a função administrativa. De outro lado, o segundo sentido indica a natureza da atividade exercida pelos referidos entes, tais como, o serviço público, o poder de polícia, os atos e contratos. À vista disso, a Administração Pública consiste na própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo (DI PIETRO, 2018).

No mesmo entendimento do sentido subjetivo, ou seja, quem exerce, de fato, a função administrativa, para Fernanda Marinela, a Administração Pública é representada pela “[...] competência dos órgãos e de seus agentes, é o instrumental de que dispõe o Estado para colocar em prática as opções políticas do Governo.” (MARINELA, 2015, p. 65). Complementando ainda o conceito, pode-se dizer que a Administração Pública também se define, sucintamente, como o conjunto de servidores e órgãos incumbidos a prestação de atendimento às necessidades da sociedade, de modo que se caracterizam como responsáveis pela gestão da coisa pública e seus desdobramentos (SANTOS, 2007).

Por outro lado, no sentido objetivo, a administração pública consiste na “[...] gestão dos interesses públicos executada pelo Estado, seja através da prestação de serviços públicos, seja por sua organização interna, ou ainda pela intervenção no campo privado.” (CARVALHO FILHO, 2019, p. 62). Neste caso, é válido salientar que a diferenciação dos sentidos se dá pela utilização de letras minúsculas, quando do sentido objetivo, e pelo uso de letras maiúsculas, quando referente ao sentido subjetivo. Frisa-se, ainda, que

A Administração Pública, sob o ângulo subjetivo, não deve ser confundida com qualquer dos Poderes estruturais do Estado, sobretudo o Poder Executivo, ao qual se atribui usualmente a função administrativa. Para a perfeita noção de sua extensão é necessário pôr em relevo a função administrativa em si, e não o Poder em que é ela exercida. Embora seja o Poder Executivo o administrador por excelência, nos Poderes Legislativo e Judiciário há numerosas tarefas que constituem atividade administrativa, como é o caso, por exemplo, das que se referem à organização interna dos seus serviços e dos seus servidores. Desse modo, todos os órgãos e agentes que, em qualquer desses Poderes, estejam exercendo função administrativa, serão integrantes da Administração Pública. (CARVALHO FILHO, 2021, p. 62)

Por conseguinte, cabendo ao Estado, por meio de seus órgãos, desempenhar atividade em nome e no interesse de terceiros, tal função é de caráter público, logo, a atividade deverá ser prestada em nome e no interesse do povo (MARINELA, 2015). Nesse passo, ressalta-se a busca pela primazia do interesse público na esfera estatal, uma vez que este instituto acaba por representar o serviço e a função do Estado. Nesse sentido, José Sérgio da Silva Cristóvam refere que

O interesse público é a expressão dos valores indisponíveis e inarredáveis assegurados pela Constituição, sob o signo inarredável dos direitos fundamentais e da centralidade do princípio da dignidade da pessoa humana (personalização da ordem constitucional). Não se deve, pois, buscar o interesse público (singular), mas os interesses públicos consagrados no texto constitucional, que inclusive podem se apresentar conflitantes na conformação do caso concreto, o que exige necessariamente uma ponderação de valores, a fim que resolver o conflito entre princípios no problema prático. (CRISTÓVAM, 2015, n. p.).

Desse modo, à vista da sua grande relevância, o interesse público se tornou um dos princípios norteadores da Administração Pública, intitulado como a supremacia do interesse público. Conforme o próprio nome revela, busca alcançar e zelar pelos interesses coletivos e sociais, estabelecendo privilégios jurídicos e um nível de superioridade do interesse público sobre o particular (MARINELA, 2015). Nesse meio, Maria di Pietro afirma que “[...] o direito deixou de ser apenas instrumento de garantia dos direitos do indivíduo e passou a ser visto como meio para consecução da justiça social, do bem comum, do bem-estar coletivo [...]” (DI PIETRO, 2018, p. 134).

A partir desse contexto, calha pontuar que o interesse público pode se dividir em primário e secundário. Para Fernanda Marinela, considera-se

[...] interesse público primário o resultado da soma dos interesses individuais enquanto partícipes de uma sociedade, também denominados interesses públicos propriamente ditos. De outro lado, tem-se o interesse público secundário, que consiste nos anseios do Estado, considerado como pessoa jurídica, um simples sujeito de direitos; são os interesses privados desse sujeito. Ressalte-se que o Estado, da forma como foi concebido no ordenamento jurídico brasileiro, só poderá defender seus próprios interesses privados (interesses secundários) quando não existir conflito com os interesses públicos primário. (MARINELA, 2015, p. 75).

Tendo em vista essa concepção, evidencia-se que, não obstante à importância dos interesses estatais (secundários), só poderão ser buscados quando compatíveis com os interesses coletivos (primários). Logo, pode-se concluir que o referido princípio acompanha a Administração Pública e vincula a autoridade administrativa desde a formulação da lei até o momento da sua execução (DI PIETRO, 2018).

Nessa sequência, levando-se em conta a função administrativa baseada no zelo do interesse público, calha trazer à baila a importância da observância dos direitos fundamentais da pessoa humana, inseridos em todo o rol da Constituição brasileira, para que as normas sejam mais tangíveis na prática. O autor Sahid Maluf discorre que “[...] a Constituição, para que seja como tal reconhecida e aceita, há de conter, necessariamente, dois princípios essenciais: a divisão do Poder em três órgãos (Legislativo, Executivo e Judiciário) e a declaração dos direitos fundamentais da pessoa humana.” (MALUF, 2019, p. 323).

Sob esse ponto de vista, em que pese o direito fundamental à boa administração não conste de forma expressa na Constituição brasileira, decorre do sistema de valores e princípios nela dispostos. Tal direito, inclusive, foi consagrado pela Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia de forma expressa em seu art. 41, no qual constam algumas prerrogativas da Administração e direitos conferidos aos cidadãos. Não obstante à ausência de uma definição exata para tal instituto entre a doutrina brasileira, tendo em vista que se trata de um construto em constante desenvolvimento, a própria Carta Magna desenvolve um vínculo entre seus princípios norteadores que carecem de uma boa administração para se concretizarem (SARLET, 2018).

Extraí-se essa informação a partir da análise do art. 5º, § 2º, da Constituição Federal, o qual dispõe que “[...] os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Logo, as normas positivadas emergem de uma interpretação extensiva no sentido de observância de todas as necessidades coletivas, mesmo que não se encontrem expressas na legislação (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, reporta-se à chamada abertura do catálogo, mencionada por Ingo Wolfgang Sarlet, cuja premissa é de que, entre o conceito formal de constituição, coexiste o conceito material. Isto é, mesmo não previstos no catálogo elaborado pelo constituinte, há direitos que representam pilares inerentes à constituição de um Estado (SARLET, 2018).

A partir disso, a utilização dessa metodologia possibilita à jurisprudência a identificação e construção de direitos materialmente fundamentais não expressamente positivados. Durante o processo de abertura, o autor acima mencionado classifica os direitos fundamentais em duas seções:

[...] (a) direitos expressamente positivados, seja na Constituição, seja em outros diplomas jurídico-normativos de natureza constitucional; (b) direitos implicitamente positivados, no sentido de direitos fundamentais decorrentes do regime e dos princípios constitucionais ou direitos subentendidos nas normas de direitos fundamentais expressamente positivadas, em suma, direitos que não encontram respaldo textual direto, podendo também ser designados de direitos não escritos. (SARLET, 2018, p. 345).

Nesse ínterim, verifica-se o direito fundamental à boa administração implícito em diversos artigos do texto constitucional, a exemplo do disposto no art. 1º, inc. III, que consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento da República, bem como, no art. 37, que impõe à administração pública direta e indireta obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Depreende-se, assim, que uma boa administração só assim será se observar os direitos e princípios imprescindíveis às suas finalidades. É oportuno mencionar, neste momento, o conceito da palavra “implícito” no contexto debatido, que

[...] no sentido etimológico, corresponde àquilo que está subentendido, o que está envolvido, mas não de modo claro. Neste sentido, verifica-se que a

categoria dos direitos implícitos pode corresponder também – além da possibilidade de dedução de um novo direito fundamental com base nos constantes do catálogo – a uma extensão (mediante o recurso à hermenêutica) do âmbito de proteção de determinado direito fundamental expressamente positivado. (SARLET, 2018, p. 347).

Outrossim, consoante supramencionado, o direito fundamental à boa administração não possui uma definição clara. Para Maritana Bevilacqua,

A própria expressão “boa” pode remeter a diversas vertentes filosóficas pela escolha da palavra – como, por que não utilizar a palavra “excelente” ou o adjetivo “ótimo”? –, bem como à incursão por argumentos morais – o que seria considerado bom? – e éticos, dificultando a conformação a um enunciado fechado.

A preocupação em não transmudar um conceito que ainda permanece em aberto em algo que poderia justificar condutas classificadas como “má administração” é válida, especialmente se voltados os olhares ao direito administrativo, seja pela expectativa do bom trato com a coisa pública, seja pela previsão de sancionamento aos agentes públicos. Todavia, também se reputa pertinente a necessidade de se assegurar a integridade da conduta administrativa, que é operacionalizada, em última análise, por pessoas. (BEVILACQUA, 2020, p. 08).

Por consequência, é de suma importância frisar que a ação administrativa, além de ser operacionalizada por pessoas, é pautada na consciência da boa administração como direito fundamental tendo como centro, justamente, as pessoas e seus direitos (SILVEIRA, 2019). Isto posto, é cristalino que

[...] o direito fundamental à boa administração contribui para a formação de um novo Direito Administrativo brasileiro. Os seus efeitos recaem sobre as relações administrativas, fomenta os investimentos prioritários, auxilia na fixação de parcerias benéficas entre o público e o privado, aumenta o campo da responsabilidade e do nexos causal, planeja, fundamenta, incentiva, inova, enfim, faz legítima e sustentável a liberdade do agente público. (SILVEIRA, 2019, p. 24).

Além disso, visa supervisionar os atos administrativos praticados pelos poderes estatais, resguardando a coletividade contra eventuais arbitrariedades e violações do interesse público (SILVEIRA, 2019). Nesse toar, denota-se que “[...] o aperfeiçoamento do exercício da função administrativa é o caminho mais eficaz para assegurar sua efetividade.” (SILVEIRA, 2019, p 25). Partindo de todo o exposto, notadamente,

[...] da experiência internacional, pode-se inferir que não apenas o direito à boa administração é uma realidade, como conta com certos balizamentos legais, que lhe conferem contornos específicos e propiciam segurança ao próprio administrador público na execução de seu ofício, a despeito da ausência, repita-se, de uma construção teórica do conceito. No cenário brasileiro, é ainda incipiente a tratativa do tema, embora, adiante-se, inegável a existência desse direito (fundamental) à boa administração. (BEVILACQUA, 2020, p. 09)

Diante disso, mostrando-se inequívoca a existência do direito em questão, “[...] cabe ao direito fundamental à boa administração o papel de norte das escolhas administrativas, com observância mandatária das prioridades constitucionais, escrutináveis nos seus efeitos diretos e colaterais.” (JUAREZ, 2015, p. 117). Nesse pressuposto, revela-se imprescindível a abertura do catálogo do texto constitucional, a fim de reconhecer o direito à boa administração como fundamental e inerente aos cidadãos, perquirindo-se na tutela de todos os demais direitos que o envolvem.

1.3 PREVISÕES CONSTITUCIONAIS E PRINCÍPIOS DE SALVAGUARDA À PROIBIDADE ADMINISTRATIVA

A partir de toda trajetória da Administração Pública até o seu modelo e estrutura atual, a Constituição Federal de 1988 consagrou diversos direitos e deveres para tutelar a função administrativa. Nesse viés, vislumbra-se que

[...] o novo contexto democrático possibilitou ao cidadão inúmeros canais adicionais para manifestar suas demandas, críticas e sugestões sobre os serviços públicos que lhe eram fornecidos aos políticos ou diretamente à máquina pública, criando assim condições para a construção de um setor público orientado ao cidadão. (COSTIN, 2010, p. 62)

Considerando que a proibidade administrativa deve reger as atividades estatais, a Constituição Federal indica algumas previsões em salvaguarda à proibidade administrativa, como por exemplo, a norma constitucional do art. 14, §9º, que, de natureza preventiva, enfatiza o intuito de “proteger a proibidade administrativa”, em alusão à lei complementar eleitoral (JÚNIOR, 2016). O mencionado artigo, em síntese, “[...] consiste em transferir, do plano político para o plano administrativo, infrações catalogadas sob a rubrica *improbidade administrativa*, abrindo a possibilidade de sua conceituação e regulamentação via legislação ordinária [...]” (JÚNIOR, 2016, p. 08).

Destaca-se, também, o §4º, do art. 37, da Carta Constitucional, o qual menciona sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa. Além disso, em maior força, a Carta traz, no *caput* do art. 37, os princípios aos quais a Administração Pública deverá obedecer (BRASIL, 1988). Para Fernanda Marinella, os princípios “[...] são proposições básicas, fundamentais, típicas, que condicionam todas as estruturas e institutos subsequentes de uma disciplina. São os alicerces, os fundamentos da ciência, e surgem como parâmetros para a interpretação das demais normas jurídicas [...]” (MARINELA, 2015, p. 71).

Em outras palavras, “[...] são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas.” (CARVALHO FILHO, 2021, p. 70). Partindo dessa normativa, inicia-se com a análise do princípio da legalidade, que, para muitos autores, é considerado a base do regime jurídico-administrativo, uma vez que todas as disposições decorrem da lei.

A autora Maria di Pietro justifica “[...] porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.” (DI PIETRO, 2018, p. 132). Em virtude disso, pode-se afirmar que a atividade administrativa deve ser exercida a partir dos dispositivos constantes no sistema legal para ser legítima, obtendo sua validade e eficácia frente ao seu efetivo cumprimento, caso contrário, será ilícita (CARVALHO FILHO, 2021).

No entanto, é notório que existem normas de caráter genérico e ambíguo, que ocasionam lacunas na interpretação, fazendo-se carecer do exercício discricionário do administrador. Nessa situação, condiz salientar que esta atuação não anula o princípio da legalidade, mas tão somente leva-se “[...] em consideração a conveniência e a oportunidade do interesse público, o juízo de valor da autoridade e a sua liberdade [...]” (MARINELA, 2015, p. 78), de modo que o cometimento de atos ímprobos, por muitas vezes, ocorrem nesta margem de discricionariedade ou então na flagrante violação da lei.

No mesmo sentido, com o intuito de prezar pelo interesse público, o princípio da impessoalidade surge para que os atos administrativos sejam praticados sem qualquer direcionamento de ordem particular. Isto é, este princípio “[...] estabelece que

a atuação do agente público deve basear-se na ausência de subjetividade, ficando esse impedido de considerar quaisquer inclinações e interesses pessoais, próprios ou de terceiros [...]” (MARINELA, 2015, p. 80).

Por consequência, “[...] ao distribuir parcelas iguais de tratamento a todos os cidadãos, para se evitar tratamentos desconformes, com o privilégio de determinados seguimentos ou indivíduos [...]” (CAVALCANTI, 2012, p. 58), a impessoalidade visa afastar benefícios e vantagens do interesse privado em detrimento do interesse público, inclusive, combatendo o nepotismo. Ou seja, visa observar “[...] a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica.” (CARVALHO FILHO, 2021, p. 71). Logo, em eventual ocorrência de improbidade administrativa, o agente não observa a subjetividade, atributo imprescindível à sua atividade.

Em continuidade, realça-se o princípio da moralidade, que, conforme Fabrício Cavalcanti, “[...] há de ser interpretado como aquele que busca os ditames da Justiça, da dignidade, da honestidade, da lealdade e da boa-fé, o que devem nortear todos os atos da administração pública, inclusive dos particulares relacionados a esta [...]” (CAVALCANTI, 2012, p. 61). Nesse contexto, verifica-se que este princípio possui como base a moral, portanto, determina que a Administração Pública, através de seus agentes, atue em consonância com os institutos éticos, não somente com as normas jurídicas positivadas. Nesse âmbito, vislumbra-se que o constituinte pretendeu

[...] coibir essa imoralidade no âmbito da Administração. Pensamos, todavia, que somente quando os administradores estiverem realmente imbuídos de espírito público é que o princípio será efetivamente observado. Aliás, o princípio da moralidade está indissociavelmente ligado à noção do bom administrador, que não somente deve ser conhecedor da lei como dos princípios éticos regentes da função administrativa. Dentre as formas de imoralidade, a corrupção é, sem dúvida, a mais escandalosa na Administração. (CARVALHO FILHO, 2021, p. 73).

Notadamente, a moralidade administrativa está diretamente atrelada à probidade administrativa, que corresponde justamente ao pensamento de um administrador dotado de boa-fé, ética e moral. Resulta, assim, como um “[...] reflexo da preocupação com a ética na Administração Pública e com o combate à corrupção e à impunidade no setor público.” (DI PIETRO, 2018, p. 1.100).

Outrossim, o princípio da publicidade também é fator predominante da probidade administrativa, uma vez que, conforme seu nome autoexplicativo, possui a finalidade do conhecimento público, por meio da divulgação. Isso se explica ao fato de que como “[...] o administrador exerce função pública, atividade em nome e interesse do povo, por isso nada mais justo que o titular desse interesse tenha ciência do que está sendo feito com os seus direitos [...]” (MARINELA, 2015, p. 88). Logo, considerando que os atos administrativos necessitam da publicidade em virtude de sua condição de eficácia, uma vez que, a partir do conhecimento público por divulgação oficial, os atos tornam seus efeitos externos, com o início do termo para contagem de prazos e a coletividade toma ciência da obrigação e do respectivo cumprimento.

Nessa hipótese, enquanto não publicado, não produzirá efeitos, tendo em vista que ninguém é obrigado a cumprir um ato administrativo que desconhece (MARINELA, 2015). O autor José dos Santos Carvalho Filho refere que o princípio em questão possibilita “[...] controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem [...]” (CARVALHO FILHO, 2021, p. 77).

Por fim, recorta-se o princípio da eficiência, que foi instituído pela Emenda Constitucional nº 19/1998, a qual passou a incluí-lo no rol dos princípios essenciais para reger a Administração Pública. Neste ponto, o principal objetivo diz respeito pontualmente à qualidade dos atos administrativos, visando produtividade e redução dos custos das máquinas públicas (BRASIL, 1988) Isto é,

O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional. Há vários aspectos a serem considerados dentro do princípio, como a produtividade e economicidade, qualidade, celeridade e presteza e desburocratização e flexibilização, como acentua estudioso sobre o assunto. (CARVALHO FILHO, 2021, p. 82).

A estrutura da eficiência, conforme Maria di Pietro, observa principalmente dois aspectos, sendo o primeiro no tocante ao modo de atuação do agente público, uma vez que é esperado a melhor atuação possível de suas funções, para obter os

melhores resultados. Já o segundo aspecto refere-se à maneira de organizar e instituir a Administração Pública, a fim de, igualmente, atingir o desempenho máximo na prestação do serviço público (DI PIETRO, 2018).

Além dos princípios expressos na Constituição Federal, tem-se aqueles instituídos pelo Direito Administrativo e pela Administração Pública, também chamados pelo autor José dos Santos Carvalho Filho como princípios reconhecidos, quais são: da legalidade, da supremacia do interesse público, da indisponibilidade do interesse público, da impessoalidade, da finalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da isonomia, do contraditório, da ampla defesa, da razoabilidade, da proporcionalidade, da continuidade, da autotutela, da especialidade, da presunção de legitimidade, da motivação e da segurança jurídica. Dessa forma, ainda que não constem de maneira expressa no texto constitucional, possuem a mesma relevância que àqueles, servindo, igualmente, como regras e pilares de conduta da Administração (CARVALHO FILHO, 2019 *apud* DI PIETRO, 2018).

Resta evidente, portanto, que todas as atividades administrativas giram em torno de um dever geral da probidade, a partir da interpretação das normas aplicáveis à temática e boa gestão da coisa pública pautada no interesse público. A probidade traduz-se, assim, elemento fundamental à estrutura da Administração Pública, sendo

[...] originária do latim *probitas* e do radical *probus*, tendo como significado aquilo que brota bem, denotando o que tem boa qualidade. Essa concepção era, primariamente, aplicada às plantas, passando a ser usada em sentido moral, caracterizando o indivíduo honrado, íntegro, possuidor de bons costumes. Significa, atualmente, atitude de respeito aos bens e direitos alheios, constituindo ponto essencial para a integridade do caráter. (DA SILVEIRA, 2011, n. p.).

Logo, levando em consideração os pontos abordados, mostra-se cristalino a importância da observância dos princípios da Administração Pública, não somente aqueles acima detalhados, mas todos os que compõe a atividade administrativa, em virtude do cuidado e zelo com o interesse público. Dessa forma, a ocorrência de atos ímprobos fere diretamente a coletividade, pois o agente que os pratica não viola apenas a própria função dentro da estrutura administrativa, como também a todos os cidadãos que esperam o melhor desempenho possível de seus representantes e dependem de seu exercício para a concretização de direitos e deveres.

Em razão do exposto, além das previsões constitucionais existentes e aplicáveis à matéria, a fim de tutelar os direitos violados pela prática de atos ímprobos e aplicar sanções aos sujeitos que os praticam, com maior direcionamento, surge a necessidade de criação de uma legislação infraconstitucional especializada. Tal demanda acarretou a criação da Lei de Improbidade Administrativa, cujo conteúdo refere acerca das “[...] sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.” (BRASIL, 2021) e será analisado a seguir.

2 A PRODUÇÃO LEGISLATIVA INFRACONSTITUCIONAL CONTRA A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 – DIAGNÓSTICO E PERSPECTIVAS

Notadamente, a Carta fomentou a descentralização do poder estatal, propiciando um elo em desenvolvimento entre a Administração Pública e a população, embora alguns autores apontem críticas de retrocesso no que concerne ao setor público (COSTIN, 2010). Justificam que,

[...] frente a descabros administrativos do período anterior, em vez de confiar no potente mecanismo de controle que é a imprensa livre e a maior participação da população propiciada pela redemocratização, preferiu-se, em muitos casos, fortalecer controles burocráticos e tirar a ainda reduzida autonomia de gestão dos dirigentes públicos. (COSTIN, 2010, p. 62).

No entanto, a ampliação do controle e da fiscalização normativa na Constituição Federal se fez necessária para garantir e preservar o interesse público nos menores detalhes vistos como frívolos. Nessa busca, cita-se a previsão do art. 37, §4º, pela aplicação de sanções àqueles que praticam atos de improbidade, no entanto, de forma ampla e lacunosa, carecendo de mais informações e especificidades.

Como mecanismo de defesa à tutela em questão, a fim de garantir a incolumidade do interesse público, o legislador criou a Lei de Improbidade Administrativa, em 02 de junho de 1992, concretizando, assim, o programa disposto no art. 37, §4º, do Texto Maior. Infere-se que a referida lei infraconstitucional estabeleceu contornos que possibilitassem a interpretação dos casos concretos e a aplicação das medidas cabíveis com mais efetividade.

Nesse meio, ressaltam-se os atos de improbidade, destacando-se a inovação da obrigatoriedade da conduta dolosa, e os sujeitos da relação ímproba, bem como, as principais características da ação de improbidade administrativa. Outrossim, embora a nova legislação tenha se mostrado omissa no tocante à retroatividade da lei às ações existentes e ainda pendentes de julgamento, é oportuno avaliar a possível aplicabilidade, cujo entendimento tem se firmado entre os Tribunais de Justiça do Brasil.

Em seguida, partindo de análises de jurisprudências, a lei torna-se mais

palpável no presente trabalho, possibilitando o estudo da aplicação prática da legislação em questão e a celeuma ocasionada pela Lei 14.230/21 entre o dolo e a culpa. Por conseguinte, diante da conduta receosa dos administradores e considerando as alterações recentes, instiga-se um olhar crítico à (in) efetividade da lei de improbidade administrativa, destacando as vulnerabilidades e possíveis melhorias na gestão.

2.1. OS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E OS SUJEITOS: A CELEUMA DO ELEMENTO SUBJETIVO DO TIPO ÍMPROBO

A Lei de Improbidade Administrativa nº 8.429 foi publicada em 2 de junho de 1992, tendo diversas revogações e alterações decorrentes da Lei nº 14.230/21, de 25 de outubro de 2021. O seu texto normativo versa sobre as “sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências” (BRASIL, 2021), e a partir disso, estabelece os procedimentos a serem adotados em cada caso.

Inicialmente, ressalta-se novamente, e em consonância com as previsões constitucionais acima elencadas, a presença do dever geral da probidade já no art. 1º da lei, cuja disposição refere que “[...] o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social [...]” (BRASIL, 2021). No mesmo sentido, dispõe o §5º, do mesmo dispositivo, referindo que

Os atos de improbidade violam a **probidade** na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. (BRASIL, 2021, grifo meu).

Caracteriza-se como ato de improbidade aquele que importa enriquecimento ilícito, que causa prejuízo ao erário e que atenta contra os princípios da Administração Pública, nos termos dos arts. 9º, 10 e 11 da LIA (BRASIL, 2021). Verifica-se que as condutas dos dispositivos mencionados possuem caráter genérico, motivo pelo qual

o legislador incluiu, em cada artigo, condutas específicas, de cunho exemplificativo, uma vez que existem inúmeras modalidades de atos ímprobos além daquelas positivadas (NEVES, OLIVEIRA, 2022). Por conseguinte, pode-se filtrar a preservação da probidade administrativa em cada ato que a viola, uma vez que

[...] a estrutura tipológica da LIA demonstra quais os aspectos da probidade administrativa devem ser respeitados. O art. 9º, ao tipificar como improbidade o ato de enriquecimento ilícito, tutela a honestidade funcional. O art. 10, ao tipificar como improbidade o dano ao erário, tutela o zelo com o patrimônio público. O art. 10-A, ao seu turno, tutela o zelo com o patrimônio público na atividade da tributação. O art. 11, por tratar de “ofensa aos princípios”, trata dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições. Ou seja, o legislador depurou a proteção da probidade por meio dos tipos gerais previstos na LIA, de modo que, sem a violação a esses bens jurídicos (honestidade, zelo ao erário, lealdade e imparcialidade) não há o ato de improbidade administrativa. (ALMEIDA, 2021, p. 133-134).

A norma infraconstitucional dispõe, ainda, que os atos de improbidade só assim serão considerados se praticados de forma dolosa, ou seja, por vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado, não bastando a voluntariedade do agente, vide §§§ 1º, 2º e 3º, do art. 1º, da lei em questão, inseridos pela Lei 14.230/2021 (BRASIL, 2021). Salienta-se, neste contexto, a necessidade de o dolo ser específico, não sendo suficiente o dolo genérico para a caracterização da improbidade (NEVES, OLIVEIRA, 2022). Logo, a mera ilegalidade não se caracteriza ato de improbidade, nos termos previstos pelo art. 17-C, §1º, da lei (BRASIL, 2021).

Nesse ínterim, ressalta-se este instituto – o dolo – como uma das grandes mudanças inseridas pela Lei 14.230/2021, pois anteriormente admitia-se a modalidade culposa no art. 10, que trata do ato de improbidade que causa prejuízo ao erário. Portanto, hodiernamente, em consonância com as alterações recentes, todas as hipóteses de atos de improbidade administrativa observarão a prática na forma dolosa, sendo, inclusive, requisito para o recebimento da petição inicial e para a prolação da sentença, em conformidade com o art. 17, §6º, inciso II e art.17-C, respectivamente, ambos da LIA (BRASIL, 2021).

Outro ponto que merece destaque é que ação ou omissão proveniente de divergência interpretativa de lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário, não configura ato de improbidade,

previsto no §8º, do art. 1º, da LIA (BRASIL, 2021). Neste caso, dispõe ao agente público a possibilidade de interpretação do ordenamento jurídico de forma diversa daquela interpretada pelo órgão ministerial (NEVES, OLIVEIRA, 2022).

É imperioso mencionar, ainda, quais são os sujeitos da improbidade e, em que pese a inexistência desta nomenclatura na legislação, são assim reconhecidos pelos doutrinadores. O sujeito ativo caracteriza-se como o agente público que pratica o ato de improbidade, a teor do art. 2º da LIA, figurando, assim, como réu na ação de improbidade (BRASIL, 2021). Considera-se este, para os efeitos da lei,

[...] o agente político, o servidor público e 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 referidas no art. 1º desta Lei (BRASIL, 2021).

Nesse conceito, enquadra-se também a figura do estagiário que atua no serviço público, conforme decisão consolidada pelo STJ no REsp nº 1352035 (BRASIL, 2015). Além desses, a legislação aplica a sanção de forma equiparada a terceiros, ou seja, “[...] àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade [...]”, por força do seu art. 3º (BRASIL, 2021). Repisa-se, neste viés, que

O terceiro, isoladamente, não pode ser sujeito ativo do ato de improbidade. Na prática do ato, figura sempre como coautor e partícipe do processo gerador do ilícito. No induzimento, implanta no agente público a ideia da prática do ato. No concurso, presta auxílio material ao agente para a consecução da conduta. Beneficia-se da improbidade quando auferir qualquer tipo de vantagem proveniente do ato. Enquadrando-se como sujeito de improbidade, o terceiro está sujeito às mesmas sanções aplicáveis ao agente, ressalvadas aquelas que não guardam adequação e pertinência – exemplo da sanção de perda da função pública. (CARVALHO FILHO, 2019, p. 98).

De outro lado, o sujeito passivo é definido como aquele que sofre os efeitos do ato de improbidade administrativa, ou seja, de certa forma tem violada a integridade de seu patrimônio público e social (BRASIL, 2021). Os referidos sujeitos estão elencados nos §§§ 5º, 6º e 7, da lei, *in verbis*:

§ 5º Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade **do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#) (BRASIL, 2021 grifo meu).

§ 6º Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados **contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais,** previstos no § 5º deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#). (BRASIL, 2021 grifo meu).

§ 7º Independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade **praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.** [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#). (BRASIL, 2021 grifo meu).

Em caráter fiscalizador e, de certa forma preventivo, a posse e o exercício do agente público são condicionados à apresentação anual de declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza, com fulcro no art. 13, da LIA (BRASIL, 2021). Justifica-se a condição como forma de acompanhar eventual crescimento patrimonial desproporcional ao seu provento.

Outrossim, dando enfoque à abordagem da celeuma ocasionada pela inserção da conduta dolosa no ato ímprobo, em consonância com os apontamentos já mencionados, afirmam os autores Daniel Neves e Rafael Oliveira que “a[...] a improbidade é uma espécie de ilegalidade qualificada pela intenção (dolo) de violar a legislação e pela gravidade da lesão à ordem jurídica [...]” (NEVES, OLIVEIRA, 2022, p. 04). Nesse sentido, a tipificação da improbidade não se restringe à ilegalidade, isto é, requer a demonstração cabal da má-fé ou da desonestidade, bem como, da grave lesão aos bens tutelados pela lei de improbidade administrativa (NEVES, OLIVEIRA, 2022).

Destaca-se, neste ponto, a imprescindibilidade da existência cumulativa dos efeitos citados, uma vez que, levando-se em consideração as sistemáticas utilizadas pela Lei 8.429/1992, assim como, pelo art. 37, §4º, da Constituição Federal, mostra-se plenamente possível a existência de atos de improbidade que, no entanto, não sejam propriamente atos desonestos (BRASIL, 2018). De forma exemplificativa,

Basta pensarmos na conduta de um prefeito municipal que, em razão de sua origem humilde, valoriza o trabalho e a família e pouca importância dá ao estudo, o qual, aliás, jamais esteve ao seu alcance. Por ver na educação não mais que uma frívola vaidade, utiliza recursos vinculados, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei 21 nº 11.494/2007, para a construção de um monumento à família. A aplicação dos recursos em finalidade diversa da legal impossibilita a aquisição de merenda para as crianças e o pagamento dos docentes, que paralisam suas atividades. Por desconsiderar a prioridade absoluta de que gozam as crianças e os adolescentes (CR/1988, art. 227, caput), afrontar a ordem constitucional e infraconstitucional, bem como por realizar um ato nitidamente ineficiente, de pouca importância quando cotejado com o bem jurídico violado, afigura-se nítida a prática do ato de improbidade administrativa descrito no art. 11, I, da Lei nº 8.429/1992: “praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência”. Conquanto esteja evidenciada a vontade de descumprir a lei, não há propriamente má-fé ou desonestidade na conduta do agente público, o que em nada ameniza a extrema lesividade de sua conduta. (BRASIL, 2018, p. 24/25).

Nessa perspectiva, tendo em vista a recente alteração que prevê a indispensabilidade do elemento subjetivo do tipo ímprobo, de forma específica, propõe-se um olhar de apreciação à conduta do administrador público, em especial a partir do exemplo mencionado. Isso pois, sabe-se que sua atividade, em muitos casos nos quais a lei é omissa ou lacunosa, demanda a tomada de decisões difíceis e com certa discricionariedade, levando os gestores, por muitas vezes, a atuarem com receio de sofrer penalização de improbidade. Nesse sentido, denota-se que,

De fato, os agentes públicos têm se esquivado de prolatar decisões administrativas em situações que não se amoldam à literalidade do dispositivo normativo ou que apresentam dúvidas interpretativas, notadamente em hipóteses que envolvam a definição do alcance dos princípios jurídicos e dos conceitos jurídicos indeterminados, mesmo nos casos que são precedidos de posicionamentos da Advocacia Pública favoráveis à tomada da decisão ou apoiada em jurisprudência não pacificada. (NEVES, OLIVEIRA, 2022, p. 11).

Por consequência, pode vir a ocorrer “[...] a paralisia administrativa gerada pelo medo do agente público decidir em uma sociedade cada vez mais marcada por complexidades, riscos e incertezas.” (NEVES, OLIVEIRA, 2022, p. 11), levando-o ao afastamento da gestão. Sequencialmente, verifica-se que a reforma da lei nesse sentido demonstrou ser uma reação aos abusos de poder praticado no manejo da ação de improbidade, a partir de interpretação extensiva das normas, culminando na

supressão de diversos tipos sancionadores da norma infraconstitucional devido à extinção da modalidade culposa por erro grosseiro.

De outro lado, tais tipos que acabaram por serem extintos podem, de certa forma, beneficiar os infratores, já que a investigação da improbidade se torna ainda mais complexa e vagarosa, tendo em vista que os sujeitos ímprobos dificilmente deixam vestígios de suas práticas corruptas, residindo assim, nestes pontos divergentes, a celeuma mencionada. No mais, somado a necessidade de comprovação do dolo na conduta do agente, verificam-se inúmeros impasses e objeções enfrentados pelo Ministério Público a fim de evidenciar a legitimidade do autor do ato ímprobo, enquanto órgão competente para promover a investigação os fatos, cujas características serão abordadas a seguir.

2.2 A AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A OBSERVÂNCIA DA PRESCRIÇÃO: TRATAMENTO JURISPRUDENCIAL PRÉVIO ACERCA DA RETROATIVIDADE DA LEI

Definidos os atos de improbidade e os sujeitos, “[...] a caracterização de condutas comissivas ou omissivas de agentes públicos, como atos de improbidade administrativa, demanda, quase sempre, a apuração de fatos, circunstâncias, intenções e efeitos de tais comportamentos.” (JÚNIOR, 2016, p. 388). Assim sendo, havendo indícios da ocorrência de improbidade, aquele “[...] que conhecer dos fatos representará ao Ministério Público competente, para as providências necessárias[...]”, ou à autoridade administrativa competente, para que seja “[...] instaurada investigação destinada a apurar a prática [...]”, vide arts. 7º e 14, da LIA (BRASIL, 2021). Nessa hipótese, acerca da representação, é de salientar que

Não seria o caso de afirmar que se trata de mecanismo de controle popular da Administração Pública, uma vez que esta pode ser cabalmente exercida mediante ação popular. Até porque não são mecanismos de controle meras delações, mas não deixam de servir como implementação de órgãos igualmente implementadores.

O Ministério Público não controla a Administração Pública, simplesmente estimula o controle jurisdicional. Poder controla poder, o Ministério Público implementa esse controle contencioso e, por isso, eventual. O cidadão que leva notícia de ato de improbidade ao Ministério Público, rigorosamente, exerce o poder de fiscalização, o que se aloca em dimensão muito distante

do efetivo controle. (JÚNIOR, 2016, p. 389).

O sujeito deve, no entanto, o fazer de forma responsável, uma vez que a denúncia caluniosa neste caso, isto é, representar por ato de improbidade administrativa contra agente público ou terceiro beneficiário sabendo que estes são inocentes constitui crime previsto no art. 19, da LIA, cuja pena é de seis a dez meses de detenção e multa. Estará sujeito, ainda, à reparação por danos materiais, morais e à imagem que houver provocado, por força do §1º, do mesmo dispositivo acima mencionado (BRASIL, 2021).

Instaurado o procedimento administrativo disciplinar para apurar a prática de eventual ato ímprobo, no âmbito da Administração Pública, é dever funcional da comissão processante informar ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da União a existência do PAD, consoante disposto no art. 15, da LIA (BRASIL, 2021). Essa comunicação objetiva, principalmente:

a) viabilizar a adoção de providências no âmbito das atribuições funcionais dos órgãos de controle externo; b) permitir que os referidos órgãos de controle acompanhem e fiscalizem a investigação administrativa; e c) viabilizar a propositura de ação judicial pelo Parquet para decretação da indisponibilidade de bens. (NEVES, OLIVEIRA, 2022, p. 54).

No que concerne à investigação, o Ministério Público poderá, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação já mencionada, “[...] instaurar inquérito civil ou procedimento investigativo assemelhado e requisitar a instauração de inquérito policial [...]”, de acordo com o art. 22, da LIA. O prazo para a conclusão do inquérito civil para apuração do ato ímprobo é de 365 dias corridos, podendo ser prorrogado por uma vez no igual período, observado o requisito constante no §2º, do art. 23, da LIA (BRASIL, 2021).

Concluídas as investigações dos fatos no procedimento administrativo e presentes os indícios de materialidade e autoria do fato, na forma do §3º, art. 23, da LIA, a “[...] ação deverá ser proposta no prazo de 30 (trinta) dias, se não for caso de arquivamento do inquérito civil [...]” (BRASIL, 2021), pertencendo ao Ministério Público a legitimidade para promover o processo judicial,

[...] no qual a investigação de improbidade se desenvolve e tem seu desfecho perante órgãos jurisdicionais. A instauração do processo judicial não depende da existência de prévio processo administrativo, mas, se este tiver sido instaurado e estiver concluído, poderá servir como conjunto instrutório daquele. Se estiver em curso, pode ocorrer que fique prejudicado ante a propositura da ação de improbidade. É o caso, v. g., em que os processos apuram um só fato praticado pelo mesmo autor. (CARVALHO FILHO, 2019, p. 101).

Nesse contexto, a demanda judicial a ser manejada é a ação de improbidade administrativa, seguindo o procedimento comum do CPC, conforme prevê o art. 17, da LIA, devendo o órgão ministerial cumprir os requisitos da petição inicial elencados no §6º, do igual dispositivo, sob pena de rejeição. Destaca-se que, na ação de improbidade administrativa, não são aplicáveis os institutos da inversão do ônus da prova e a presunção da veracidade dos fatos alegados pelo autor em caso de revelia (BRASIL, 2021).

Durante o curso do processo, a qualquer tempo, o juiz pode julgar a demanda improcedente se verificar a inexistência do ato de improbidade, embasado no §11, do art. 17, da LIA. Por outro lado, havendo o magistrado identificado a necessidade de saneamento de eventuais ilegalidades ou de irregularidades administrativas ante a inexistência de todos os requisitos “[...] para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública [...]” (BRASIL, 2021).

Restando comprovada a prática do ato ímprobo pelo agente público, a partir do julgamento procedente da ação, com base no art. 12, da LIA, aponta-se as sanções aplicáveis em cada circunstância, de forma isolada ou cumulativa, a depender da gravidade do fato, “[...] independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica [...]” (BRASIL, 2021). Assim, os atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito estão sujeitos às seguintes cominações:

- a) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio,
- b) perda da função pública,
- c) suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos,
- d) pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial,
- e) proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por

intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos. [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#) (BRASIL, 2021).

Na hipótese da prática de atos de improbidade que causem prejuízo ao erário, as sanções aplicáveis são:

- a) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública,
- b) suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos,
- c) pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano;
- d) proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos. [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#) (BRASIL, 2021).

Nesses itens, é válido salientar que o sucessor daquele que causar danos ao erário ou que se enriquecer ilicitamente, está sujeito apenas ao ressarcimento e reparação até “[...] o limite do valor da herança ou do patrimônio transferido [...]”, a teor do art. 8º, da LIA (BRASIL, 2021). Por fim, no que se refere a prática de atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública, acarretam como sanção:

- a) pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente,
- b) proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos. [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#) (BRASIL, 2021).

Vislumbra-se que, levando em consideração as disposições acima mencionadas, as sanções previstas na LIA estão diretamente de acordo com a previsão constitucional encontrada no §4º, do art. 37, da CF (BRASIL, 1988). Nessa conjuntura, “[...] a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível [...]” (BRASIL, 2021), são sanções aprofundadas pela LIA.

É salutar mencionar, ainda, que as sanções de improbidade, tendo em vista a

existência de instâncias independentes, independem da prévia aplicação de punição na esfera cível, criminal ou administrativa. No entanto, deve-se atentar à impossibilidade de aplicação de sanções idênticas em dupla instância, como, “[...] por exemplo, o agente perder a função pública em processo administrativo prévio, incabível será reiterar tal punição em ação de improbidade.” (CARVALHO FILHO, 2019, p. 100).

Na ocasião da aplicação de sanção na sentença, o juiz deverá considerar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade em cada caso concreto a partir das suas características específicas, conforme determina o art. 17-C, IV, alínea “a”, da LIA, além de outras circunstâncias (BRASIL, 2021). Logo,

Significa que condutas de menor gravidade desafiam sanções mais leves, enquanto as mais graves merecem punições mais severas. Assim, a despeito de o legislador ter relacionado várias sanções para cada tipo básico de improbidade, o réu não terá que necessariamente sofrer a aplicação de todas, e é nisso que consiste o princípio da proporcionalidade. (CARVALHO FILHO, 2019, p. 100).

De outro norte, calha frisar a observância do prazo para interposição da ação, sob pena da ocorrência da prescrição, cujo instituto “[...] representa a perda da possibilidade de formulação de pretensões, em razão da inércia do interessado.” (NEVES, OLIVEIRA, 2022, p. 130). Conforme dispõe o art. 23, da norma infraconstitucional, prescreve em oito anos a ação para aplicação das sanções já mencionadas, cujo prazo é contado “[...] a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.” (BRASIL, 2021), revelando-se como outra novidade, visto que anteriormente o prazo prescricional correspondia a cinco anos.

As causas interruptivas encontram-se previstas no §4º, do art. 23, da LIA, e após interrompida, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo inicial, ou seja, em quatro anos. Enfatiza-se, nessa via, que se entre os marcos interruptivos referidos no §4º, transcorrer o prazo de quatro anos sem medidas efetivas e úteis por parte do Ministério Público para dar andamento ao feito, deverá o juiz ou o tribunal decretar a prescrição intercorrente, por força do §8º, do art. 23, da lei em questão (BRASIL 2021).

A regra da prescrição, no entanto, não atinge as ações que versem acerca do ressarcimento ao erário cujo prejuízo foi causado pela prática de ato doloso, consoante reconhecido pelo Tema 897, do STF, ora transcrita: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.” (BRASIL, 2018). Nessa deixa, em determinada “[...] ação civil pública por ato de improbidade administrativa é possível o prosseguimento da demanda para pleitear o ressarcimento do dano ao erário, ainda que sejam declaradas prescritas as demais sanções previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992.”, com base no Tema 1.089, do STJ (BRASIL, 2021).

Nesse toar, prescrita a pretensão sancionadora da ação de improbidade administrativa, “[...] o réu não poderá sofrer a aplicação da respectiva sanção, incidindo aqui o princípio da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas.” (CARVALHO FILHO, 2019, p. 100). Isto posto, mostra-se pertinente atentar-se à viabilidade da retroatividade da norma nos casos ocorridos antes da vigência da nova lei, alcançando as ações existentes, inclusive as que versem sobre atos culposos.

Partindo desse pressuposto, em que pese a ausência de previsão normativa sobre a temática, os autores Daniel Neves e Rafael Oliveira entendem ser aplicável a retroatividade para “[...] alcançar os fatos pretéritos, com a descaracterização dos atos de improbidade praticados de forma culposa.” (NEVES, OLIVEIRA, 2022, p. 06). Justificam isso levando em consideração que

[...] o princípio da retroatividade da lei mais benéfica, expressamente indicado no âmbito do Direito Penal (art. 5º, XL, da CRFB: “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”), seria aplicável no âmbito do Direito Administrativo Sancionador.

O Direito Público é repleto de normas jurídicas que tipificam sanções pela prática de atos ilícitos. Destacam-se no campo do Direito Público Sancionador, o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador. (NEVES, OLIVEIRA, 2022, p. 07).

Consequentemente, tendo em vista as semelhanças entre as sanções administrativas e as sanções penais, estas poderiam se sujeitar a legislações similares (NEVES, OLIVEIRA, 2022, p. 07). Nesse viés, tem-se a

[...] incidência de princípios comuns que conformariam o Direito Público Sancionador, especialmente os direitos, garantias e princípios fundamentais consagrados no texto constitucional, tais como: a) legalidade, inclusive a tipicidade (art. 5º, II e XXXIX; art. 37); b) princípio da irretroatividade (art. 5º, XL); c) pessoalidade da pena (art. 5º, XLV); d) individualização da pena (art. 5º, XLVI); e) devido processo legal (art. 5º, LIV); f) contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV); g) razoabilidade e proporcionalidade (art. 1º e art. 5º, LIV); etc.

No rol exemplificativo, destaca-se o princípio da irretroatividade previsto no art. 5º, XL, da CRFB que dispõe: “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”. Não obstante a expressa referência à “lei penal”, o referido princípio deve ser aplicado, também, ao Direito Administrativo Sancionador, inclusive no campo da improbidade administrativa. Em consequência, a norma sancionadora mais benéfica deve retroagir para beneficiar o réu na interpretação e aplicação dos dispositivos da LIA. (NEVES, OLIVEIRA, 2022, p. 08).

Denota-se, ainda, que a própria LIA corrobora com o entendimento supramencionado dos autores, sendo concebível a retroatividade da lei mais benéfica no âmbito da improbidade administrativa. A partir da leitura do art. 1º, §4º, vislumbra-se a determinação pela aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador ao sistema da improbidade (NEVES, OLIVEIRA, 2022). No mesmo sentido, diversos Tribunais de Justiça têm adotado em seus entendimentos jurisprudenciais, tais como TJ/RS, TJ/SC, TJ/MG, TJ/PR e TJ/SP, conforme abaixo colacionado:

APELAÇÃO. A expressa incidência dos "princípios constitucionais do direito administrativo sancionador" (art. 1º, §4º) acarreta a retroatividade das disposições mais benéficas ao réu trazidas pela Lei Federal nº 14.230/21. Hipótese em que a aplicação retroativa da legislação impõe a improcedência dos pedidos, ante a ausência de dolo, exigido para a caracterização de ato de improbidade na forma do art. 1º, §§1º, 2º e 3º, da Lei Federal nº 14.230/21. APELAÇÃO PROVIDA. (RIO GRANDE DO SUL, 2022, grifo meu).

APELAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 4º, VI, DA LEI N. 14.230/2021, QUE REVOGOU OS INCISOS I, II, IX E X DO ART. 11 DA LEI N. 8.429/1992. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE IMUTABILIDADE DO ROL DE CONDUTAS. FATO QUE, POR SI SÓ, NÃO CONFIGURA RETROCESSO OU PROTEÇÃO DEFICIENTE. INAPLICABILIDADE DA LEI N. 14.230/2021 AOS ATOS PRATICADOS ANTES DA SUA VIGÊNCIA. PRINCÍPIO TEMPUS REGIT ACTUM. TESE AFASTADA. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. APLICAÇÃO DAS NORMAS DE DIREITO PENAL, EM ESPECIAL O ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI PENAL MAIS BENÉFICA. APELAÇÃO PROVIDA. (SANTA CATARINA, 2022, grifo meu).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. Aplicam-se ao sistema da improbidade

disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador" (art. 1º, §4º da Lei 8.429/1992, com a redação dada pela Lei 14.230/2021). O reconhecimento da ação de improbidade administrativa como parte do Direito Administrativo Sancionador e sua aproximação com a esfera penal conduz à aplicação do art. 5º, XL, CF, que prevê a retroatividade da lei mais benéfica ao réu. Considerando a atipicidade das condutas em face da revogação do inciso I, do art. 11, da Lei n. 8.429/1992, operada pela Lei n. 14.230/2021; e, ainda, que os atos imputados ao recorrente não se circunscrevem à hipótese do inciso I do art. 10 do mesmo diploma normativo, não se encontram configurados os requisitos para deferimento da medida de indisponibilidade de bens, sobretudo por não se verificar a ocorrência dos atos ímprobos da forma como imputados ao réu na petição inicial (Lei n. 8.429/1992, art. 16, §3º).

4. Recurso provido. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.21.246463-0/001, Relator(a): Des.(a) Áurea Brasil, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 19/05/0022, publicação da súmula em 20/05/2022 grifo meu).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. RETROATIVIDADE DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, POIS MAIS BENÉFICA, DEVENDO SER APLICADA NO DIREITO ADMINISTRATIVO QUANDO HOVER CARÁTER SANCIONADOR. A configuração de qualquer ato de improbidade administrativa exige a presença do elemento subjetivo na conduta do agente público, ou do particular, como ocorre no caso concreto, pois não é admitida a responsabilidade objetiva em face do atual sistema jurídico brasileiro, principalmente considerando a gravidade das sanções contidas na Lei de Improbidade Administrativa. **AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO.** (PARANÁ, 2022, grifo meu).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. Reconhecimento da prescrição intercorrente da pretensão sancionadora quanto às condutas previstas na Lei de Improbidade Administrativa. Substancial alteração do sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa operada pela Lei nº 14.230, de 25.10.2021. **Retroatividade da norma mais benéfica aplicável ao direito administrativo sancionador.** **AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO.** (SÃO PAULO, 2022, grifo meu).

De outro lado, considerando que muitos tribunais estão reconhecendo a retroatividade da lei, estar-se-á diante de outra problemática: a extinção, em massa, dos processos em virtude da perda do objeto e da prescrição. Nessa via, mesmo as ações que tramitam pela prática dolosa e que, no entanto, não conseguiram comprovar, em tempo hábil, a vontade livre e consciente do agente público em praticar o ato ímprobo, terminam por serem extintas e, por conseguinte, acarretam na impunidade àqueles que agiram, de fato, de forma ímproba.

Além disso, aponta-se que as questões tratadas envolvem demasiada relevância, na medida em que os interesses subjetivos da causa são ultrapassados e alcançam o ponto de vista econômico, jurídico, social e político, motivo pelo qual o Supremo Tribunal Federal, amparado no §1º, do art. 1.035, do Código de Processo

Civil, por meio do Tema 1.199, decretou a repercussão geral da temática (BRASIL, 2015 *apud* BRASIL, 2022). Nesse cenário, busca-se

[...] definir eventual (ir) retroatividade das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente. (BRASIL, 2022).

A partir do exposto, enquanto persistir a omissão na legislação referente à (ir) retroatividade da lei nos casos elencados, torna-se imprescindível acompanhar os conteúdos doutrinários que surgirão sobre o assunto, bem como, os julgados, especialmente o Tema 1.199, do STF. Assim, poder-se-á constatar-se um entendimento consolidado com mais segurança jurídica, e não somente referente à temática acima, mas no tocante a todas normativas abrangentes à LIA, podendo-se verificar a sua (in) efetividade de forma geral.

2.3 A (IN) EFETIVIDADE DA LEI E PERSPECTIVAS POSSÍVEIS DE SEREM TRAÇADAS A PARTIR DO CENÁRIO ATUAL

A LIA, considerando seu texto atual a partir das inserções ocasionadas pela Lei 14.230/2021, representa um mecanismo que visa sancionar aqueles que praticam atos de improbidade. No entanto, a partir das ponderações realizadas, em conjunto com todas as demais disposições da lei estudada, chega-se ao questionamento que cerca a presente pesquisa: a LIA tem se mostrado um instrumento efetivo no combate à corrupção na preservação do interesse público no Brasil? Para a melhor compreensão do tema proposto, oportuno proceder a distinção semântica entre a efetividade, a eficiência e a eficácia:

A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos. (CARVALHO FILHO, 2021, p. 84).

Nesse sentido, ao aferir o grau de satisfação dos resultados a médio e longo prazo à sociedade ou ao público almejado, de acordo com o efeito final da atividade realizada pelo ente público, chega-se à efetividade (OLIVEIRA, 2009). No âmbito do setor público, pressupondo-se que os propósitos da

[...] Administração, em seus diferentes aspectos e objetivos, sejam os de fortalecimento financeiro ou a construção/manutenção de uma imagem sólida e confiável, deve-se utilizar dos meios adequados (eficiência) para o alcance dos melhores resultados (eficácia), acompanhando a marcha do tempo para se renovar e se aprimorar às demandas sociais, tornando a efetividade mais próxima da realidade dos indivíduos. (CARDOSO, 2019, p. 69).

A efetividade significa, portanto, “[...] a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social.” (BARROSO, 2001, p. 83). A partir das definições expostas, é unívoco que a efetividade completa de uma norma se caracteriza como algo utópico e inalcançável, uma vez que as realidades factuais importam divergentes interpretações e demandas.

Trazendo a reflexão à temática da LIA, constata-se ponderações com saldo positivo e negativo, assim como em qualquer legislação. Nesse contexto, seu conteúdo demonstra reação às objeções enfrentadas pelos administradores públicos enquanto tomadores de decisões, assim como, pode fomentar a impunidade diante da complexidade em comprovar a conduta dolosa. A partir disso, infere-se que

É indubitável que o administrador pode agir, em determinados casos, sensibilizado por juízos de conveniência e oportunidade. Estes são inerentes ao verbo administrar. Todavia sua excepcional discricionariedade sempre estará limitada pelas imposições republicanas exteriorizadas sob a forma de princípios e regras. O administrador não escapa da sombra da lei. [...] Daí por que a discricionariedade pode ser entendida como margem mais larga de liberdade de que, esporadicamente, o agente público desfruta, na execução do ato administrativo, quando essa relativa franquia se revelar a melhor estratégia, para atender ao interesse coletivo. É uma excepcionalidade justificada pelo interesse público, não particular. A atuação discricionária, conquanto atuação de legalidade ponderada, é atuação de interesse público dos meios. Exige-se mais do discricionário, muito embora o vulgo administrativo assim não entenda. Depois, a discricionariedade refere-se à conveniência ou oportunidade e está sujeita à legalidade, posto que a conveniência deve ser legal e a oportunidade

também. Os atos discricionários, de certa forma, são também vinculados, porque jungidos a sua motivação. Sua finalidade está prevista em lei, certo que requisito do ato administrativo, de natureza vinculada. A lei diz qual é a finalidade de todo e qualquer ato administrativo. Não há discricionariedade quanto à finalidade. Só há discricionariedade vigiada dos meios. Enfim, toda atividade do agente administrativo é custodiada, espontaneamente, pela fiscalização legislativa e, contenciosamente, pelas dicções jurisdicionais, sobre o que faz/não faz da lei e o que faz/não faz segundo a lei. (JÚNIOR, 2016, p. 86).

Dessa forma, é sabido que o agente público está condicionado às regras e normativas inerentes à sua função, devendo zelar pela probidade administrativa, no entanto, a estrita observância da letra da lei, isto é, na sua literalidade, independentemente das especificidades do contexto em que é aplicada, pode se tornar um empecilho à própria efetividade e alcance do interesse público ao final. Propicia, conseqüentemente, a chamada “Administração Pública do medo”,

[...] pautada pela aversão à inovação e pelos incentivos aos comportamentos conservadores e formalistas, ainda que não coincidam com o melhor atendimento do interesse público na perspectiva do gestor público. É preciso lutar contra isso, criando incentivos para gestão pública se tornar mais eficiente e menos formalista. (NEVES, OLIVEIRA, 2022, p.11).

Não se pode olvidar que o administrador público, assim como qualquer função, está sujeito ao erro. A vulnerabilidade da lei, outrossim, reside no risco de impunidade do agente ímprobo que utiliza desse meio para praticar a improbidade e, devido à complexidade de fiscalizar, controlar e comprovar a conduta dolosa na improbidade administrativa em tempo hábil, revela-se a preocupação com o enfrentamento da corrupção. Desse modo, mostra-se pertinente a seguinte reflexão, proposta por Waldo Jr.

É possível fiscalizar e controlar, com efetividade, a probidade da Administração Pública? Trata-se de pergunta que embute a inevitável premissa de que é necessário exercer predito controle e, bem assim, compele à reflexão sobre os pertinentes recursos normativos, humanos e materiais. Pouca utilidade teria tecer, neste ponto, uma exposição sobre os controles endógeno e exógeno da Administração Pública engendrados pelo direito positivo. O Brasil possui uma exuberância de normas nessa direção. Portanto, as dificuldades para a manutenção de graus razoáveis de probidade administrativa não residem em eventual desfalque legislativo. O conglomerado de fatores históricos, de matizes socioeconômicos e políticos, que influenciaram decisivamente na edificação da Administração Pública, no Brasil, fornece as coordenadas necessárias para desvelar o

pouco apreço dedicado à probidade administrativa.

Sem dúvida, mesmo sintética, a diacronia político-administrativa do Brasil denuncia que os atos de improbidade se transformaram de acomodações inspiradas pelo patrimonialismo e pelo clientelismo em rotina injustificável, facilitada por largos lapsos de ausência de participação popular e, pois, pelo silêncio da vontade social. O resultado foi o hibridismo administrativo, a que se conferiu o anômalo entendimento de que todo poder carrega consigo parcela tolerável de corrupção. (JUNIOR, 2016, p. 02).

De encontro com essas considerações, denota-se que a legislação se amoldou a certas necessidades para otimizar a prestação administrativa dos agentes públicos, ao passo de atingir um atendimento mais efetivo a sociedade. A partir dessa ótica, a norma encontra sua consumação do direito no exercício concreto da sua função social, embora se depare com divergências e impasses ao longo do caminho pois,

Se é certo que a corrupção toma variadas formas e amolda-se velozmente para contornar a imposição de sanções, não é menos verdadeiro que a sociedade e o sistema de justiça brasileiros a acompanham mais atentos, e sob uma perspectiva que, mais ampla, é também mais eficiente. A Lei de Improbidade Administrativa, embora permaneça como ícone legal da defesa do patrimônio público e da honestidade na Administração Pública, integra hoje o que convém chamar microssistema de enfrentamento à corrupção, plural e mais robusto – afinado com as mudanças que testemunhamos todos. Não mais um texto isolado, na já distante década de noventa, mas agora parte de uma rede normativa, que interage e se complementa, formada por princípios e normas constitucionais, por importantes convenções internacionais anticorrupção, além de textos legais que a ela se seguiram. (BRASIL, 2018, n. p.).

De outro vértice, tendo em vista que as alterações inseridas na LIA pela Lei 14.230/2021 são demasiadamente recentes, não há forma de mensurar e aferir a efetividade da lei na prática. O que se pode inferir é que as interpretações das normas devem ser no sentido daquelas que lhes confere a maior efetividade factível, isto é, de acordo com a realidade do caso concreto.

Nessa seara adentra o âmago do ordenamento jurídico e, a partir da realização fática da norma (MENDONÇA, 2018), é possível verificar que a lei, de certa forma, tende a ser efetiva. No entanto, “[...] o que falta é a efetiva responsabilização, que pode ser reivindicada pela população através do exercício do controle social e da aplicação efetiva das normas jurídicas.” (MENDONÇA, 2018, p. 260). Urge-se, assim,

[...] uma nova postura do Poder Judiciário e dos demais órgãos de controle da Administração Pública. Como as políticas públicas não mais representam

meros programas de governo, mas sim de Estado, o administrador passa a estar vinculado às prioridades constitucionais, ficando sua liberdade mitigada pelo direito fundamental à boa administração, por conseguinte, a atuação dos órgãos de controle e do Judiciário devem adaptar-se a essa nova realidade. (SILVEIRA, 2019, p. 27).

Nesse cenário, é imprescindível que ocorra também uma transformação e conscientização da sociedade brasileira, no âmbito cultural e social, para que exerçam a cidadania de forma ativa, permitindo, assim, a evolução do controle social da Administração Pública. É nesse sentido que Crystianne Mendonça sustenta ao referir a necessidade de

[...] ampliação do exercício do controle social para responsabilização dos administradores públicos que praticam atos ilegais, ou abusos de autoridade, e a demanda por uma maior transparência na gestão da coisa pública, além de ser fundamental para a edificação da democracia, está intimamente ligada, no Brasil, à imprescindibilidade de enfrentamento do problema da corrupção estatal. (MENDONÇA, 2018, p. 260).

Mostra-se oportuno apontar, de forma sugestiva, possibilidades de melhorias e implantação na legislação, a fim de fortificar seus procedimentos e efeitos. Fundamenta-se no fato de que,

[...] ainda que noticiados com certa constância no cenário midiático, os escândalos envolvendo casos de corrupção levados a conhecimento nada representam diante do infindável espectro de corrupção perpetrado na obscuridade. Além disso, entre aqueles que são deflagrados, poucos são os que resultam em uma efetiva condenação e no devido ressarcimento ao erário, tudo isso em razão da dificuldade que recai sobre a constituição da prova. Com efeito, as práticas corruptas dificilmente deixam vestígios, uma vez que são empregadas técnicas e operações cada vez mais sofisticadas, revestindo a conduta de uma aparência de legitimidade quase indefectível, fazendo com que seja praticamente impossível para o autor da ação se desincumbir do seu ônus probatório. (SOBREIRO, 2022, p. 183).

Indubitavelmente, a dificuldade e a morosidade em se produzir a prova de autoria é uma problemática reforçada pela necessidade da comprovação do dolo na conduta do agente, acarretando, inevitavelmente, na disseminação da corrupção, consequência da impunidade resultante da insuficiência de provas (SOBREIRO, 2022). Para tanto, Renan Sobreiro discorre, baseado em fundamentos meta jurídicos, sobre a possibilidade de inversão da prova nas ações de improbidade administrativa,

em especial naquelas que versem acerca do enriquecimento ilícito, ante a aparência de ilicitude e da incompatibilidade patrimonial (SOBREIRO, 2022). Logo,

[...] demonstrada a desproporcionalidade entre a renda e o patrimônio do agente público e evidenciada, por meio de indícios positivos ou negativos, a aparência de ilicitude na constituição patrimonial, dá-se a inversão do ônus da prova, cabendo, a partir daí, ao agente justificar a origem de seu patrimônio. (SOBREIRO, 2022, p. 195).

Outra possibilidade de melhoria na seara abordada é sugerida no livro “Novas medidas contra a corrupção”, consistindo na criação de varas específicas e dedicadas unicamente ao julgamento das ações de improbidade administrativa, permitindo a formação de padrões e rotinas mais adequados às demandas que necessitam (MOHALLEM, et. tal, 2018). Os autores justificam a sugestão uma vez que “[...] responsabilizar agentes públicos que cometeram irregularidades no exercício da função pública, são de difícil e demorado julgamento em razão de suas complexidades jurídicas e factuais.” (MOHALLEM, et. tal, 2018, p. 551).

Em que pese a existência de diversos aperfeiçoamentos possíveis na legislação, é de salientar que de nada adianta normas constitucionais e infraconstitucionais expressas “[...] se não houver por parte da Administração a efetiva intenção de melhorar a gestão da coisa pública e dos interesses da sociedade.” (CARVALHO FILHO, 2019, p. 82). Com efeito, nenhum órgão público se tornará eficiente, eficaz e efetivo somente pelas previsões normativas que detém, mas as legislações existentes dependem umas das outras para se consolidarem, sendo necessária as suas interpretações conjuntamente.

A mudança deve atingir raízes mais profundas, alcançando a mentalidade dos governantes e promovendo o controle social a partir de uma sociedade com cidadania mais ativa, afastando-se interesses privados e havendo, de fato, a real busca de interesses coletivos (CARVALHO FILHO, 2019). Assim, poder-se-á, cada vez mais, aproximar-se da efetividade da norma em sua capacidade, a fim de ver cumprida a finalidade da LIA: a incolumidade do patrimônio público e dos interesses sociais, sancionando aqueles que os violarem.

CONCLUSÃO

A evolução dos modelos de Administração Pública no Brasil evidencia que a sociedade, ao passo em que vive em constante ascensão nos mais diversos aspectos, sejam sociais, culturais, políticos ou econômicos, exige que as legislações acompanhem o ritmo e as demandas que emergem, embora permaneçam traços de corrupção em seu meio. Logo, denota-se que o Estado, por meio daqueles que compõem a Administração Pública e exercem a função administrativa, como ente garantidor e administrador do interesse público, deve adaptar e atualizar seus mecanismos de defesa a esse instituto e, além disso, sancionar aqueles que o violam.

Considerando que a pesquisa se propôs a contextualizar historicamente a improbidade administrativa e a corrupção no Brasil, observando os modelos da Administração Pública, o estudo realizado no primeiro capítulo permitiu verificar que, em que pese as transformações de modelos e a vigência do tipo gerencial na Administração Pública brasileira atual, a sua forma contém características híbridas de todos os tipos. O tipo patrimonialista, por exemplo, é verificado em muitos agentes públicos que, corruptamente, prejudicam o interesse e o patrimônio público em detrimento de seus favorecimentos particulares, enquanto a burocracia pode ser encontrada na extrema formalização de muitas relações jurídicas e no estrito cumprimento e preocupação com as regras, sem, de fato, visualizar o resultado e o beneficiário.

Ainda, no que concerne ao interesse público, pretendeu-se estudar a sua primazia na inserção das normas constitucionais, evidenciando que, entre tantos outros princípios, o interesse público é, de fato, o cerne da função administrativa, que deve prezá-lo em toda sua seara. No mesmo sentido, vislumbra-se que a boa administração, embora não inserido no rol expresso da Constituição Federal, deve ser reconhecido como um princípio e, sobretudo, como um direito inerente a toda sociedade.

Objetivou-se, no segundo capítulo, analisar as principais características da lei de improbidade administrativa, tais como, os atos ímprobos, os sujeitos, a

investigação, a ação de improbidade e a prescrição, possibilitando a compreensão da legislação e as medidas enfrentadas em torno da improbidade administrativa. Além disso, a análise do tratamento jurisprudencial prévio referente às temáticas abordadas, permitiu constatar o atual entendimento dos tribunais brasileiros condizentes ao assunto, enquanto a lei permanece omissa.

Nesse contexto, considerando o cenário atual da Administração Pública brasileira e os constantes casos de improbidade administrativa e corrupção, adentra-se na problemática que norteou a presente pesquisa: a Lei de improbidade administrativa tem se mostrado um instrumento efetivo no combate à corrupção na preservação do interesse público no Brasil? Inicialmente, pressupôs-se que a LIA se constituiu num mecanismo necessário que têm logrado êxito na defesa do interesse público no Brasil, tendo em vista a essencialidade de lei especial para controlar o cumprimento dos princípios constitucionais regulamentadores da Administração Pública, em específico a probidade administrativa, bem como, o desempenho qualificado de agentes públicos no exercício de suas funções.

Após realizada toda pesquisa, pode-se concluir que a lei de improbidade administrativa se constituiu em um notável avanço para sancionar aqueles agentes corruptos que violam o interesse público e, portanto, tende a ser, de certa forma, efetiva, confirmando a hipótese elencada. Entretanto, a efetividade não pôde ser identificada de forma prática e mensurável, uma vez que se trata de legislação com diversas alterações recentes, não havendo dispositivo que pudesse, no momento, indicar o seu grau.

Esta, inclusive, é uma possibilidade para futuros estudos pois, inobstante à conclusão apresentada, certo é que o assunto não foi esgotado, muito pelo contrário, havendo muito o que ser discutido e analisado. Deve-se ampliar novas pesquisas nesta seara, por exemplo, referente às alterações ocasionadas pela nova lei e os efeitos que causarão a longo prazo, de modo que se fomente discussões acerca da efetividade das legislações e disposições brasileiras.

Os impasses enfrentados a partir de sua interpretação, no entanto, carecem de melhorias, podendo ser igualmente objeto de um estudo mais aprofundado, estimulando-se o desenvolvimento de pesquisas em prol do interesse público. Nesse intuito, impulsionar atenção a improbidade administrativa e seus efeitos favorecerá o

aperfeiçoamento da lei, assim como, dos agentes subordinados a ela.

Entende-se que é imprescindível, à vista de todo o exposto, que os agentes públicos devem buscar atingir suas atribuições como representantes da sociedade e viabilizadores da preservação do interesse público, conjuntamente com a conscientização da população para que exerça o controle social de forma mais ávida, escolhendo bons gestores e vivendo a cidadania. Nesse caminho, chegar-se-á num equilíbrio social e normativo, a partir dos cumprimentos de direitos e deveres pois, afinal, são todos cidadãos vivendo em um Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira. **O princípio da insignificância e a improbidade administrativa**: Revista Digital de Direito Administrativo, São Paulo, vol. 8, n. 1, p. 121-154, 29 jan. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BEVILACQUA, Maritana Melo. **O DIREITO FUNDAMENTAL À EFETIVA TUTELA ADMINISTRATIVA: UMA PROPOSTA DE RELEITURA DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA DESCONTINUIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**. 2020. 146. Dissertação (mestrado) - Universidade de Santa Cruz do Sul. Programa de Pós- Graduação em Direito, Santa Cruz do Sul, 2020. Disponível em:
<https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2937/1/Maritana%20Mello%20Bevilaqua.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 out. 2021.

_____. **Lei nº 8.428, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm#ementa. Acesso em: 19 out. 2021.

_____. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 27 out. 2021.

_____. **Lei nº 14.230/2021, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm. Acesso em: 27 out. 2021.

_____. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 5. **Coletânea de artigos: avanços e desafios no combate à corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília: MPF, 2018. Disponível em: <https://memorial.mpf.mp.br/ce/vitrine-virtual/publicacoes/avancos-e->

desafios-no-combate-a-corrupcao-apos-25-anos-de-vigencia-da-lei-de-improbidade-administrativa. Acesso em: 06 jun 2022.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 20 abril. 2022.

_____. **Recurso especial nº 1.352.035/RS**. Segunda Turma, Superior Tribunal de Justiça, Relator: Herman Benjamin. 2015. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201202318268&dt_publicacao=08/09/2015. Acesso em: 29 mai. 2022.

_____. **Tema 897**. Supremo Tribunal Federal. Relator: Alexandre de Moraes. 2018. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897>. Acesso em: 12 jun. 2022.

_____. **Tema 1.089**. Primeira Seção, Superior Tribunal de Justiça. Relatora: Assusete Magalhães. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&num_processo_classe=1899407. Acesso em: 12 jun. 2022.

_____. **Tema 1.199**. Supremo Tribunal Federal. Relator: Alexandre de Moraes. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>. Acesso em: 12 jun. 2022.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. **Administração Pública no Brasil: ciclos entre o patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos**. Ci. & Tróp., Recife, v.34, n. 2, p. 297-324, 2010.

CARDOSO, Lucas. **A REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1998: a efetividade da prestação administrativa à luz do princípio da eficiência**. e-Revista da Faculdade de Direito Santo Agostinho, Montes Claros, MG, v. 5, n. 1, p. 67-74, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

_____. **Improbidade Administrativa - Prescrição e outros prazos extintivos**. São Paulo: Atlas, 2019.

CAVALCANTI, Fabrício José. **A improbidade administrativa e a observância dos princípios constitucionais da moralidade e da eficiência**. 2012.133. Dissertação

(mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós- Graduação em Direito, Florianópolis, 29 de fevereiro de 2012.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Para um conceito de interesse público no Estado Constitucional de Direito**: algumas considerações. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4454, 11 set. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/42480/para-um-conceito-de-interesse-publico-no-estado-constitucional-de-direito>. Acesso em: 17 abril. 2022.

COSTIN, Claudia. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DA SILVEIRA, Clariana Oliveira. **Um breve histórico da improbidade administrativa no Brasil**. Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 14, nº 752. 2011 Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-administrativo/2156/um-breve-historico-improbidade-administrativa-brasil>. Acesso em: 17 abril. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl; Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FIGUEIREDO, Cândido de. **Novo dicionário da língua portuguesa**. USA: Project Gutenberg, 2010. Disponível em: <https://www.gutenberg.org/files/31552/31552-pdf.pdf>. Acesso em: 17 abril. 2022.

FREITAS, Juarez. **Políticas Públicas, Avaliação de Impactos e o Direito Fundamental à Boa Administração**. Seqüência (Florianópolis), n. 70, p. 115-133, 2015.

JÚNIOR, Waldo Fazzio. **Improbidade Administrativa**. 4ª. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MASCARO, Alysson Leandro. **Filosofia do direito**. 8. Ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 9ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDONÇA, Crystianne. **Dever fundamental de publicidade administrativa: uma análise sob a transparência pública na gestão estatal e a efetividade da participação popular nas ações da Administração Pública brasileira**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 249-266, jan/mar. 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/13244/1/DireitoFundamentalBoa.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2022.

MOHALLEM, Michael Freitas; et tal. **Novas medidas contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018.

Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/23949>. Acesso em: 17 jun. 2022.

NETO, Affonso Ghizzo. **Corrupção, Estado Democrático de Direito e Educação**. 2008. 290. CCJ CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PROGRAMA DE MESTRADO, UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, Florianópolis, 21 de outubro de 2008. Disponível em: Acesso em: 10 abril. 2022.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção, OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

_____. **Improbidade Administrativa - Direito Material e Processual**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

OLIVEIRA, José Evandro do Nascimento. **O sistema de avaliação de resultados organizacionais e o princípio da eficiência no serviço público**. 2009. Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Administração Legislativa. Brasília, 2009. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496519/AL%20JOS%C3%89%20EVANDRO%20OLIVEIRA%202008.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 jun. 2022.

PARANÁ. **Agravo de instrumento nº 0062440-79.2021.8.16.0000**. Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do Paraná, Relatora: Regina Helena Afonso de Oliveira Portes. 2022. Disponível em:

https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000019168881/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0062440-79.2021.8.16.0000#integra_4100000019168881. Acesso em: 12 jun. 2022.

PONTE, Débora Pereira da Silva. **Improbidade Administrativa**. 2011. 44. PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA - UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES, INSTITUTO A VOZ DO MESTRE, Rio de Janeiro, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. **Apelação nº 5001378-24.2017.8.21.0009**. Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Relator: Francesco Conti. 2022.

Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/buscas/jurisprudencia/exibe_html.php. Acesso em: 12 jun. 2022.

SÃO PAULO. **Agravo de instrumento nº 2043884-79.2022.8.26.0000**. Nona Câmara de Direito Público, Tribunal de Justiça de São Paulo, Relator: Carlos Eduardo Pachí. 2022. Disponível em:

https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?conversationId=&cdAcordao=15717563&cd Foro=0&uuidCaptcha=sajcaptcha_f2f12ced805347d6a55b624d37c647d1&q-recaptcha-response=03AGdBq24oLjJTh5b8Ew2fNNIWX-CzeMKoo_FWEXAN9kLzBJyf8syI3XII71fVZINgYofb5BkMabekhbKnuRhd1aSDj2_U8rahLvqj1Z1tqwHGhGeyvW1YV1csf_8xaHXVbvt4E15W_BJle5YReKqZTH3eX91eg

[7joxZlaobPRZjqHF5xKk6xAqquWcWwHjBF5P3jjGzZ_RDuseuMTPKHkDDGvxgUQ6Z6LZN6Mc_IXfkODRPvKP7SGX7hzPTQI-N1Qw-4BFIVrMfyrTWCOaK7buKjFbZzGEDLImaSTfUWNmrMfkdCHe_FqFjNzRI6XhQEeDZrp3JG32R2TjoW3Amj9zN7XmQnlz3aBaDdypPXMU7AhgnLYO8k7o3oVZkMITOsLPbntBPDlzfXJckzWmgOg_S-teWYSIpdHmlKdowrowq8PGqTlyivK7rtFV1frpwEpoG-R398CrL7bsRtMiYAvmlk5rSIVSxIHg](https://www.jurisprudencia.com.br/ver/?id=321643750395412205359732204557&categoria=acordao_eproc). Acesso em: 12 jun. 2022.

SANTA CATARINA. **Apelação nº 0900599-55.2017.8.24.0039**. Primeira Câmara de Direito Público. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, Relator: Paulo Henrique Moritz Martins da Silva. 2022. Disponível em: https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=321643750395412205359732204557&categoria=acordao_eproc. Acesso em: 12 jun. 2022.

SANTOS, Ânderson Ferreira dos. **Evolução dos Modelos de Administração Pública no Brasil**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. 04 ed, Ano 02, v. 01, p. 848-857, 2017. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/wp-content/uploads/artigo-cientifico/pdf/administracao-publica-no-brasil.pdf>. Acesso em: 17 abril. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme, MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 7 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

SILVEIRA, José Júnior Alves da. **DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA: As Parcerias Público-Privadas dos serviços de iluminação pública no âmbito municipal**. Dissertação (mestrado) Uberlândia, 12 de dezembro de 2019.

SOBREIRO, Renan Teixeira. **A inversão do ônus da prova na ação de improbidade administrativa: uma necessária releitura em busca de uma maior efetividade no combate à corrupção**. Revista Digital de Direito Administrativo, São Paulo, vol. 9, n. 1, p. 182-199, 2022.

ZANCANARO, Antonio Frederico. **A corrupção político-administrativa no brasil**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.