



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – DCJ/SR
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

MARY ANNE FREITAS DE LIMA

**LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, REGULAÇÃO E
RESPONSABILIZAÇÃO DE AÇÕES OU OMISSÕES DE GESTORES PÚBLICOS
NO BRASIL**

**SANTA RITA
2022**

MARY ANNE FREITAS DE LIMA

**LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, REGULAÇÃO E
RESPONSABILIZAÇÃO DE AÇÕES OU OMISSÕES DE GESTORES PÚBLICOS
NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de
Ciências Jurídicas do Centro de Ciências
Jurídicas da Universidade Federal da
Paraíba como requisito parcial à obtenção
do grau de Bacharel em Direito.

Orientador(a): Dra. Werna Karenina
Marques de Sousa.

**SANTA RITA
2022**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

L732l Lima, Mary Anne Freitas de.

Lei de improbidade administrativa, regulação e responsabilização de ações ou omissões de gestores públicos no Brasil / Mary Anne Freitas de Lima. - Santa Rita, 2022.

52 f.

Orientação: Werna Karenina Marques de Sousa.
Monografia (Graduação) - UFPB/DCJ/SANTA RITA.

1. Administração pública. 2. Improbidade administrativa. 3. Legalidade. 4. Moralidade. 5. Segurança jurídica. I. Sousa, Werna Karenina Marques de. II. Título.

UFPB/BS/DCJ

CDU 34

MARY ANNE FREITAS DE LIMA

**LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, REGULAÇÃO E
RESPONSABILIZAÇÃO DE AÇÕES OU OMISSÕES DE GESTORES PÚBLICOS
NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de
Ciências Jurídicas do Centro de Ciências
Jurídicas da Universidade Federal da
Paraíba como requisito parcial à obtenção
do grau de Bacharel em Direito.

Orientador(a): Dra. Werna Karenina
Marques de Sousa.

DATA DA APROVAÇÃO: 15 DE JUNHO DE 2022

BANCA EXAMINADORA:

**Prof.^a Dra. WERNA KARENINA MARQUES DE SOUSA
(ORIENTADORA)**

**Prof. Ms. RAÍSSA LIBÓRIO
(AVALIADOR)**

**Prof. Dra. ALESSANDRA HILÁRIO
(AVALIADOR)**

À Ann Mercia Lopes de Freitas,
mãe dedicada,
amiga querida,
que me proporcionou nascer,
crescer,
lutar
e enfrentar qualquer situação que a vida ponha em meu caminho.

RESUMO

O presente trabalho busca realizar um estudo sobre as alterações do crime de improbidade administrativa trazidas pela Lei nº 14.230/2021 e seu impacto sobre o cumprimento dos princípios da legalidade e da moralidade na administração pública, bem como seus reflexos na sociedade civil. Tem por objetivo geral a investigação da responsabilidade que o Estado tem de promover a paz social por meio de sua capacidade coercitiva, impondo a lei e a ordem, e administrativa, formulando meios de planejamento, execução, fiscalização e responsabilização dos atos de seus agentes públicos. Para tanto, foram delineados os seguintes objetivos específicos: Elencar os fundamentos históricos para a instauração de um Estado Democrático de Direito; Listar os principais atos de improbidade administrativa e sanções à luz da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021; Relacionar estas mudanças com os princípios da legalidade e da moralidade que norteiam as ações administrativas do Estado e, por fim, propor soluções para que o combate a ações ou omissões de gestores que trazem danos à sociedade civil não aumente a sensação de impunidade e descredibilidade no poder de autoexecutoriedade e autogestão estatal, contribuindo para a efetividade da segurança jurídica do Estado. A metodologia aplicada será descritiva, com abordagem qualitativa, utilizando o método hipotético-dedutivo e os procedimentos bibliográficos (livros, artigos científicos, trabalhos de conclusão de curso, dissertações, teses) e documentais (lei e atos normativos).

Palavras-chave: administração pública; improbidade administrativa; legalidade; moralidade; segurança jurídica.

ABSTRACT

The present work seeks to carry out a study on the changes in the crime of administrative improbity brought about by Law nº 14.230/2021. Its general objective is the investigation of the responsibility that the State has to promote social peace through its coercive capacity, imposing law and order, and administrative, formulating means of planning, execution, inspection and accountability of the acts of its agents. public. To this end, the following specific objectives were outlined: to list the historical foundations for the establishment of a democratic state of law; list the main acts of administrative impropriety and sanctions in light of Law No. 14,230, of October 25, 2021; to relate these changes to the principles of legality and morality that guide the administrative actions of the State and, finally, to propose solutions so that the fight against actions or omissions of managers that harm civil society does not increase the feeling of impunity and distrust in the power of self-execution and state self-management and contribute to legal certainty. The methodology applied will be descriptive, with a qualitative approach, using the hypothetical-deductive method and bibliographic procedures (books, scientific articles, course conclusion works, dissertations, theses) and documentary (law and normative acts).

Key-words: public administration; administrative dishonesty; legality; morality; legal certainty.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	13
2.1 Constitucionalismo e formação do Estado moderno	13
2.2 Papel do Estado	15
2.3 Princípios constitucionais	17
2.4 Conclusões parciais	20
3 LEI Nº 14.230/2021 E O COMBATE A AÇÕES OU OMISSÕES DE GESTORES QUE TRAZEM DANOS À SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA	23
3.1 Conceito de improbidade administrativa e princípios constitucionais	23
3.2 Impacto sobre a legalidade	27
3.3 Impacto sobre a moralidade	30
3.4 Conclusões parciais	33
4 APROVAÇÃO DA LEI Nº 14.230/2021: REFLEXÃO SOBRE O PAPEL DO ESTADO NA GARANTIA DO BEM COMUM	36
4.1 Estado brasileiro e a nova lei de improbidade administrativa	36
4.2 Projeto de Lei nº 10.887/2018 e a improbidade administrativa	39
4.3 Nova lei de improbidade administrativa	41
4.4 Sociedade, Estado e segurança jurídica	44
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	47
REFERÊNCIAS	50

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como propósito analisar o impacto sobre os princípios da legalidade e moralidade que a aprovação da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, passou a ter no que diz respeito à regulação e responsabilização de ações ou omissões de gestores públicos no Brasil, que trazem prejuízo à sociedade civil brasileira.

Segundo Nader (2018), o direito deverá, por meio de seus juristas, ter como finalidade “o bem-estar dos homens em sociedade ou a organização do Estado”. Com o advento do constitucionalismo e formação do Estado Moderno, a administração pública passa a ter responsabilidade para com a sociedade de prestar contas dos recursos que consegue arrecadar por meio de impostos e bem aplicá-los.

A Lei nº 8.429/92, foi criada para regular a fiscalização e a punição de irregularidades cometidas por gestores públicos e combater as ações ou omissões destes, que geraram prejuízo ou lesão ao erário. Surgiu para regulamentar o artigo 37, parágrafo 4º da Constituição Federal e tem como definição oficial a Improbidade Administrativa, dispondo “sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”. A Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, traz mudanças significativas na regulação das ações e responsabilização de gestores que cometem atos de improbidade administrativa.

Tal assunto tem grande relevância na atualidade pelo fato de que uma má gestão de recursos públicos e os desvios causados pela corrupção implicam em problemas sociais graves, pois tais valores poderiam ser empregados em áreas que o Estado se comprometeu a melhorar, quais sejam, saúde, educação, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança e previdência social, conforme o artigo 6º da Carta Magna. O bem estar social, como objetivo primordial da atuação do Estado, deve ser fortalecido quando se criam leis que regulam, fiscalizam e punem atos de improbidade administrativa.

A importância de se estudar o impacto sobre os princípios da legalidade e moralidade na Lei de Improbidade Administrativa está em entender como o Estado atua na regulação e responsabilização de ações ou omissões de gestores públicos

que trazem prejuízo à sociedade civil, identificar como as alterações trazidas com a aprovação da Lei nº 14.230/2021 e suas novas previsões conceituais e de sanções para quem descumpri-las impactam nos princípios da legalidade e moralidade do serviço público, bem como causar uma mudança na mentalidade e passividade da sociedade que demonstra, cada vez mais, desinteresse pela vida política do país devido a tantos casos de corrupção.

No entanto, um problema relacionado a este tema é que, analisando as mudanças sofridas no texto da lei, ela faz parte de uma tentativa de mudança que visivelmente pretende enfraquecer a eficácia normativa e sancionadora da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Pode-se citar, como exemplo, a responsabilização de gestores públicos por Improbidade Administrativa, desde que comprovado apenas o dolo na sua conduta, pois a previsão de responsabilização por culpabilidade foi extinta na nova Lei de Improbidade Administrativa. Qual o possível impacto sobre os princípios da moralidade e legalidade na regulação e responsabilização de ações e omissões de gestores públicos no Brasil? Como o trabalho de combate à corrupção pode ter eficácia frente a normas que tendem a enfraquecê-lo?

O objetivo deste estudo é pesquisar na literatura quais as principais modificações da Lei de Improbidade Administrativa advindas com a Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, quais as novas previsões de responsabilização a gestores que por ação ou omissão, causam danos ao erário público e como elas afetam os princípios da moralidade e da legalidade que regem a administração pública.

O presente trabalho tem por objetivo descrever o que é a Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, identificar como as alterações sobre o que é improbidade administrativa e suas novas previsões de sanções para quem descumpri-las impactam nos princípios da legalidade e moralidade do serviço público e avaliar os impactos e soluções para que o combate a ações ou omissões de gestores que trazem danos à sociedade civil não aumente a sensação de impunidade e descredibilidade no poder de que o Estado tem se se autogerir e proporcionar a ordem e a paz social.

Assim, analisando as principais mudanças na nova Lei de Improbidade Administrativa, a partir de uma síntese bibliográfica e documental, tem-se que, o tratamento de crimes contra a administração pública deveria ser feito de forma mais

séria e rígida para que a sociedade tivesse mais confiança na capacidade de autorregulação e autonomia do Estado, aumentando a segurança jurídica do Estado que tem como finalidade dar uma resposta a sociedade que recorre ao sistema judiciário na busca de concretização de promessas constitucionais. Esta também é uma forma de fazer a sociedade conhecer as práticas e mecanismos de combate a crimes na administração pública, trazendo-os a uma participação política mais ativa como mecanismo de inclusão social.

Segundo a utilização de resultados, esta pesquisa será básica pura com a finalidade de aprofundar o conhecimento para uma nova tomada de posição crítica e precisa quanto àquilo que será apresentado. Segundo a abordagem, será qualitativa com a preocupação de aprofundar o conhecimento na matéria estudada, por meio de análise de dados pesquisados, buscando conceitos, princípios, relações e significado das coisas. Quanto aos objetivos, a pesquisa será descritiva, buscando elencar os principais fatos e normas relacionados ao tema. Além disso, pode ser classificada quanto ao método como dialético caracterizado pelo confronto de ideias. Por fim, quanto aos procedimentos será classificada como bibliográfica.

Para tal feito, o primeiro capítulo traz um relato sobre administração pública no Brasil com foco no papel do Estado. Ademais, serão demonstrados quais são os princípios constitucionais norteadores das ações deste e sobre como a sociedade é afetada quando há má administração e aplicação de recursos públicos. Neste momento, traz-se a história do constitucionalismo moderno, da formação do Estado Moderno e o que vem a ser a administração pública servirá de base para se pensar em como o Estado passou a ser responsável por cuidar da máquina administrativa e proporcionar o bem estar social. Realiza-se uma análise histórica sobre o combate a ações ou omissões de gestores que trouxeram danos à sociedade civil, para a criação da Lei nº 8.429/92 e a participação popular frente aos atos de improbidade administrativa.

O segundo capítulo explica o que é a Lei de Improbidade Administrativa, seu conceito, como se divide e se caracteriza, quais as novas sanções aplicáveis a gestores públicos, ou quem se enquadra na condição de servidor público, podem sofrer civil, penal ou administrativamente. Os princípios da legalidade e da moralidade serão explanados em seus aspectos conceituais, sobre a importância de serem seguidos como norteadores das ações do Estado visando uma boa

administração e quais os impactos das mudanças apresentadas na nova Lei de Improbidade Administrativa sobre eles, tanto sobre a segurança jurídica do estado, quanto sobre os reflexos que tais condutas causam no meio social fomentando a prática de ilícitos e de corrupção.

A aprovação da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, trouxe modificações à Lei nº 8.429/92 e foi discutido neste terceiro capítulo, qual o papel do Estado na responsabilização de gestores que por ação ou omissão cometeram atos de improbidade administrativa quando a lei se demonstra pouco eficaz no combate à corrupção. Sendo assim, será demonstrado como a doutrina pensou mecanismos de combate à Improbidade Administrativa no decorrer da história do Brasil e como se pode efetivar o combate à corrupção diante desta nova realidade legal.

O trabalho não estaria completo, se não se dispusesse a propor como pode ser dada mais funcionalidade à Administração Pública sem tornar a lei mais branda no que diz respeito à responsabilização de gestores públicos frente a irregularidades cometidas na sua administração.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

O presente capítulo tem como objetivo fazer um relato sobre como o constitucionalismo e a formação do Estado moderno foram movimentos fundamentais para a construção da administração pública no Brasil, bem como elencar quais são os direitos e garantias fundamentais que o Estado brasileiro deve efetivar.

2.1 Constitucionalismo e formação do Estado moderno

Os direitos e garantias fundamentais expressos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 são um conjunto de regras e princípios que visam proteger a dignidade da pessoa humana e dá instrumentos colocados à disposição para assegurá-los e limitar os poderes do Estado. Para Zimbico (2020), o contrato social defendido por Hobbes, Locke e Rousseau relativiza os direitos e garantias fundamentais.

Na proposta de um Estado Democrático de Direito, cada indivíduo abre mão de certas liberdades individuais para que o Estado tenha condições de estabelecer e manter a ordem social, sempre em detrimento da coletividade e por interesse público. Em nenhuma hipótese qualquer cidadão pode se utilizar deles para a prática de ilícitos ou se esquivar de uma eventual responsabilidade administrativa, civil ou penal quando cometê-los. Da mesma forma, o poder público se submete a um conjunto de regras e princípios alicerçados em prerrogativas e sujeições. Ele não pode se valer de regras de direito privado para justificar suas ações e deve priorizar a igualdade de condições entre os indivíduos, pois a democracia é um mecanismo de inclusão social.

Houve um momento na história em que a sociedade civil se organizou socialmente com base numa ideia de direito natural, acreditando-se que cada indivíduo ocuparia um lugar na sociedade como se tivesse naturalmente nascido para aquilo, conferindo a líderes de Estado o direito de governar sem que fosse levado em consideração o direito privado e o público na sua tomada de decisões, com poderes ilimitados. Sequer se podia questionar a racionalidade ou a moralidade das decisões que eram tomadas. O Constitucionalismo moderno foi um movimento

de limitação de arbitrariedades cometidas por estados absolutistas por meio de revoluções liberais, como a Revolução Gloriosa Inglesa de 1688 a 1689, a Revolução Americana, de 4 de julho de 1776 e a Revolução Francesa em 1789. Sua culminância foi a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 26 de agosto de 1789 (JUNIOR, 2021).

No Estado constitucional de direito a Constituição Federal passa a ser o referencial de como deve funcionar todo o sistema, marcada por uma intensa carga valorativa, consagrando valores e opções políticas, destacando-se a dignidade da pessoa humana e os direitos e garantias fundamentais. Nela existem meios de concretização dos valores constitucionais e são previstas as formas que o Estado brasileiro tem de garantir as condições dignas de existência mínimas na sociedade. Para exercício do poder, o povo, como titular deste direito, poderá “exercê-lo por meio de seus representantes eleitos ou diretamente”, nos termos da Constituição Federal, parágrafo único, artigo 1º, concretizando a soberania popular.

O constitucionalismo pós-moderno foi considerado um marco filosófico e histórico, pois reconheceu direitos fundamentais aos cidadãos no centro do sistema jurídico e a reaproximação do direito com a ética, com a justiça e a sociedade. No regime absolutista, anterior, havia inúmeras irregularidades cometidas pelos representantes do Estado de forma autoritária tornando as condições de vida dos cidadãos deploráveis.

Segundo o autor Padilha (2020), o Poder Judiciário foi estruturado ao longo dos anos para ter o dever de proteger os direitos fundamentais presentes na Carta Magna, tendo como compromisso também, promover o bem estar social, por meio de um Estado intervencionista. Isto porque, tendo em vista que naturalmente as diferenças sociais entre os indivíduos existem, com uns mais e outros menos abastados, o Estado deve fomentar políticas públicas para diminuí-las. Existe também um conjunto de princípios jurídicos que regem a atividade administrativa objetivando o atendimento das necessidades da coletividade e os fins desejados pelo Estado.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é fruto do Constitucionalismo moderno liberal. Traz consigo elementos como os direitos e garantias fundamentais, a organização do Estado, a organização dos poderes do Estado, a defesa do Estado e das instituições democráticas, da ordem social, e

impõe limites à atuação do poder do Estado. Tudo isto para que não se repitam as arbitrariedades cometidas nas monarquias que governavam e tomavam decisões sem considerar a coletividade alegando direito divino para governar e por isso não deveriam ser contestados, combatidas no absolutismo.

Portanto, após este longo período de conquistas e mudanças, a administração pública consiste em um conjunto de órgãos do governo com função política de planejar, comandar e traçar metas e de órgãos administrativos, cada um com sua funcionalidade, descentralizados, que tem por objetivo a execução dos planos governamentais sempre em nome da coletividade. Para tanto, aos agentes que atuam em nome do Estado, compete fazer apenas o que a lei permite, com a finalidade de satisfação do interesse público, de forma transparente, em busca do melhor resultado possível com a utilização de padrões modernos de gestão.

2.2 Papel do Estado

O Estado, sinônimo de sistema político e organização política, pode ser definido como um corpo de pessoas, unidas por laços sociais, em um território politicamente organizado, sob o jugo de um governo capaz de garantir a soberania e o bem-comum (ZIMBICO, 2020). O convívio social cada vez mais complexo, faz com que surjam demandas e estas “serão dirigidas ao sistema político a quem cumpre o dever de responde-las”. Quanto mais o Estado não dá esta resposta quando provocado, mais o poder da sociedade civil diminui. Os autores Souza e Fontanelli (2020) acrescentam que o Estado deve ter caráter intervencionista e deve ser capaz de decidir, formular e implementar políticas públicas, por meio de uma burocracia profissionalizada. Assim, cria instrumentos e instituições, estabelece objetivos e transforma-os em políticas públicas para começar a efetivá-las.

Segundo Rego (2020), o Estado Absolutista dá lugar ao Estado Liberal que surgiu com a Revolução Francesa e está pautado nos direitos fundamentais de primeira geração que consistem na liberdade. Porém, a liberdade, diante de um não intervencionismo do Estado causa, por si só, imensas desigualdades sociais. Isto porque as pessoas nascem em contextos sociais diferentes, com realidades socioeconômicas e oportunidades diferentes. O Estado Social surge, então, para garantir que os valores de igualdade, considerados de segunda geração e voltados

para diminuir o abismo entre essas realidades sociais, sejam efetivados, adotando-se uma política prestacional do Estado para efetivação do bem estar social.

Ainda, para o autor, o Estado moderno ou Estado democrático de direito, apresenta em sua sistemática de atuação a responsabilidade por parte do administrador público de prestação de contas e tem como fundamento gerar nas pessoas que compõem a sociedade civil a segurança jurídica nas suas ações e decisões. Segundo Osório (2012), “é na formação do Estado Moderno que se consolidam pressupostos mais específicos relacionados à responsabilidade dos governantes, cujos vínculos com a sociedade demandam prestação de contas”.

A nossa democracia representativa está pautada na escolha de pessoas que irão legislar, decidir e executar ações para a garantia da ordem e da paz social, pelos próprios cidadãos. Porém, alguns agentes públicos ao executarem estas funções não demonstram uma preocupação com a efetivação dos direitos de liberdade, igualdade e fraternidade. Ora:

Entretanto, conciliar segurança jurídica e correção das decisões tem sido um dos maiores desafios do pensamento jurídico contemporâneo - notadamente no que respeita à interpretação jurídica. Em larga escala, magistrados estão decidindo movidos por ideologias pessoais, “de acordo com suas consciências”. Nada poderia ser mais temerário, a nosso sentir, com todas as vênias devidas, pois leva ao Poder Judiciário a emissão de indesejáveis e intermináveis pronunciamentos contraditórios - o que vem sendo denominado de “jurisprudência lotérica”, “justiça loteria” ou “loteria judiciária”. (REGO, p. 200, 2020)

Sendo assim, os três poderes, independentes e harmônicos entre si, regulamentados pelo artigo 2º da Carta Magna, devem pautar suas ações na busca da segurança jurídica, que é uma garantia constitucional necessária para garantir a paz social e dar certeza de punição quando representantes do Estado agirem de maneira contrária aos preceitos constitucionais, embora a maior parte das esferas administrativas do Estado estejam eivadas de casos em que tomar decisões pautadas na “consciência” e em interesses privados estão cada vez mais naturalizadas.

O Estado, como pessoa jurídica territorial soberana, governa atuando de forma política e discricionária buscando a proteção do interesse da coletividade, organizando-se enquanto Administração Pública. Apesar de existir um código, o

direito administrativo, para nortear a organização e o funcionamento do Estado, o direito penal também passa a ser incluído na esfera da responsabilização das ações e omissões dos agentes públicos no que diz respeito aos crimes contra a administração pública. Também será recorrido ao direito processual penal quanto aos procedimentos de apuração e julgamento de crimes cometidos por gestores em exercício, como norte de sua atuação.

2.3 Princípios constitucionais

Segundo Azevedo (2020), após o período da ditadura militar que sustou direitos e garantias da sociedade aqui no Brasil, ocorreu a redemocratização. Nela, a Constituição Federal foi sancionada após anseios sociais, trazendo consigo princípios constitucionais norteadores das ações do Estado brasileiro em busca da defesa do interesse público, juntamente com uma série de direitos organizados de forma a não mais se repetir a autocracia do Estado. A conduta ímproba de um agente público viola os princípios constitucionais e da administração pública. Esse conjunto de princípios jurídicos norteia a atividade administrativa com a finalidade de atender as necessidades da coletividade e atingir os fins desejados pelo Estado de manutenção da ordem e da paz social.

Os princípios constitucionais, segundo Carvalho Filho (2015), “são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública”. Ao contrário das regras jurídicas, quando ocorre conflito entre eles, não podem ser anulados, devendo ocorrer uma ponderação de valores para a sua aplicabilidade, adotando-se o mais preponderante. A Constituição Federal, de forma expressa, em seu Capítulo VII do Título III e no art. 37, falando sobre a administração pública, considera os seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Existem outros princípios constitucionais que embora não estejam expressos no ordenamento jurídico, como a lealdade e a honestidade, devem ser observados pelos representantes legais das ações do Estado, em conjunto com o princípio da boa-fé administrativa. A condição de eficácia da máquina administrativa deve funcionar pelo interesse público e dar credibilidade a este por meio dos

princípios constitucionais, principalmente os da legalidade e da moralidade administrativa (BITENCOURT; RECK, 2021).

Os princípios da legalidade e da moralidade recebem tratamento especial no presente trabalho, isso porque este é diretriz para toda e qualquer atividade administrativa autorizada por lei sem exceção, e aquele impõe que o administrador público utilize “os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações”. Acrescenta ainda que no exercício de suas atribuições o agente público ou pessoa em condição deste deve “também distinguir o que é honesto do que é desonesto”. (CARVALHO FILHO, 2015).

É extremamente importante o efeito do princípio da legalidade no que diz respeito aos direitos dos indivíduos. Na verdade, o princípio se reflete na consequência de que a própria garantia desses direitos depende de sua existência, autorizando-se então os indivíduos à verificação do confronto entre a atividade administrativa e a lei. Uma conclusão é inarredável: havendo dissonância entre a conduta e a lei, deverá aquela ser corrigida para eliminar-se a ilicitude. (CARVALHO FILHO, p. 20, 2015)

Quando se fala sobre a importância da Administração Pública agir dentro da legalidade, chama-se atenção para o impacto social de tal conduta, que, de acordo com o autor mencionado anteriormente, irá gerar, entre os que compõem a sociedade, um sentimento de confiança ou não no poder de autoexecutoriedade do Estado e na responsabilidade que este tem para atuar sobre a vida dos cidadãos e manter um Estado de bem-estar social. Assevera o autor que os órgãos competentes e os cidadãos devem agir para a proteção destes princípios, fiscalizando e denunciando qualquer ato que atente contra a eficiência da administração pública.

Por mais que agentes públicos, escolhidos de forma representativa ou não, sejam particulares com o dever de agir representando o próprio Estado, as consequências de praticar ilícitos vão mais além no que diz respeito a disseminar a moralidade e a ética para as pessoas.

Segundo essa definição, a moralidade administrativa estaria violada quando se verificasse uma conduta incompatível com o senso moral médio da sociedade, apesar do cuidado que se deve ter para não incorrer na intolerância do moralismo. O fundamental é que o administrador deve dispensar ao outro, no caso, à própria sociedade, tratamento idêntico ao que esperaria receber, um preceito moral de longa tradição. Faz-se também uma alusão aos padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé, na mesma

direção apontada pelo art. 2º, parágrafo único, inciso IV da Lei n. 9.784/99, a Lei de Processo Administrativo. (SIMCHEN TREVISAN, p. 37, 2021)

Para o autor supracitado, a moralidade introduzida na Constituição de 1988, em seu artigo 37, foi trazida da França que lhe empregara um sentido diverso do da sociedade brasileira e “além disso, a ideia malogrou em seu país de origem, rechaçada pela jurisprudência do Conselho de Estado e posteriormente abandonada pela doutrina”. Aqui no Brasil, o princípio da moralidade administrativa ganhou diploma legal na Lei nº 8.429/92, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa.

A moralidade administrativa caminha ao lado do princípio da legalidade. Em nossa sociedade a moral se divide em moral comum e moral administrativa. Sua diferença está no fato de que o agente público deverá cumprir o que está previsto em lei, sempre levando em consideração o que é honesto ou desonesto, certo ou errado, ou moralmente aceitável para a administração pública. Para os cidadãos que se sujeitam a administração pública existe a moral comum, que não está expressa em códigos ou leis. Se tratam apenas de condutas reiteradas que são aceitas socialmente.

Ora, nem tudo que é imoral é ilegal para a administração pública. Podemos citar como exemplo disso a súmula 13 do Supremo Tribunal Federal que diz respeito à prática do nepotismo: tal crime só atinge quem o pratica em cargos administrativos e não cargos políticos. Por mais que seja imoral, é legal. Por outro lado, nem sempre aquilo que é moral estará tipificado em norma.

Como já mencionado anteriormente, o agente público deverá fazer o que está descrito em lei. Aos particulares é lícito fazer o que a lei não regula ou não proíbe. Se não houver norma que regule seus atos, a pessoa em condição de servidor público não poderá agir apenas porque considerou fazê-lo de forma discricionária, por seus interesses ou por interesses de terceiros. Terá de agir em conformidade com a Lei. Estritamente em conformidade com a lei.

A população também deve participar de forma ativa denunciando e cobrando do poder público a prestação de contas e a responsabilização de agentes públicos, tal como prevê a Carta Magna no artigo 5º, inciso LXXIII. O instituto da ação popular poderá ser impetrada por qualquer cidadão que constate “ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, à moralidade

administrativa, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural”, sendo este ato passível de anulação (BRASIL, 1946). É válido destacar que a ação popular não enseja no pagamento de custas judiciais ou de ônus de sucumbência, salvo comprovada má-fé do autor.

Na política, o que importa é um conjunto de relações de sustentabilidade governamental, institucional ou pessoal. Pode-se ver o perigo do arbítrio no uso de expressões vagas em nossa trajetória institucional: basta notar que o discurso de combate à corrupção ou ao enriquecimento ilícito, na raiz da questão da improbidade, já mereceu duras reprimendas no regime ditatorial militar de 1964. Veja-se que a CF de 1967 contemplava a suspensão de direitos individuais para os que abusassem ou agredissem a “ordem democrática” ou cometessem atos de corrupção, e no art.150, parágrafo 11, dizia que a lei deveria dispor sobre perda de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício das funções. O discurso de combate à corrupção não é novo e talvez o fenômeno, em si, tenha sido amplificado pela liberdade das instituições fiscalizadoras e da própria mídia. (OSORIO, 2012)

As ações da Administração Pública tem presunção de legitimidade. Ela é quem determina e impõe obrigações ao administrado de maneira coercitiva. Seus atos devem corresponder a figuras definidas previamente pela lei e aptas a produzir determinados resultados previstos. Assim, é imprescindível que se crie um sistema de fiscalização, responsabilização e punição de quem comete irregularidades quando na condição de gestor ou que atue em nome do Estado.

Prezando pela supremacia do interesse público, a Administração Pública deve rever seus próprios atos, seja para revogá-los quando inconvenientes e inoportunos, seja para anulá-los, se ilegais. A Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, altera alguns dispositivos da Lei nº 8.429, de 1992, sendo o principal deles a responsabilização e culpabilização de gestores que causarem prejuízo ao erário público, desde que comprovado o dolo.

2.4 Conclusões parciais

Considerando que o Estado é pessoa jurídica territorial soberana e o sistema político democrático de direito cumpre o dever de responder às demandas sociais, sua forma de governar deve ser discricionária buscando a proteção do interesse da coletividade. Para Zimbico (2020) a administração pública no Brasil, esculpida com base na ideia de contrato social firmada entre a sociedade e o

Estado, onde se busca não ocorrer a “guerra de todos contra todos” geradas pela liberdades individuais, possui princípios constitucionais norteadores de suas ações. A sociedade é afetada quando há má administração de recursos públicos ou os agentes públicos não observam estes princípios na execução de suas funções. O Estado é o responsável por cuidar da máquina administrativa e proporcionar o bem estar social.

Os princípios administrativos são condição para toda e qualquer atividade do Estado. Dentre eles, destacam-se neste estudo, o da legalidade e o da moralidade. Devido ao histórico de nepotismo, corrupção e de ações de gestores públicos ou representantes de Estado injustas, de forma não ética e desonesta, o Estado moderno democrático de direito exige dos agentes públicos que seus atos estejam determinados em lei e dentro do que é considerado moral.

O administrador público também tem como dever utilizar os critérios de “conveniência, oportunidade e justiça em suas ações”.

É verdade que o Brasil, em muitos aspectos, não superou sequer alguns estágios weberianos na consolidação de sua máquina administrativa, o que se percebe pela quantidade exorbitante de cargos em confiança, pelos critérios espúrios nas nomeações, pelo patrimonialismo, pelo nepotismo direto ou indireto e por outras tantas patologias. Ocorre que, de uma forma ou de outra, tornam-se necessários os desafios pós-modernos referentes às metas, ao planejamento estratégico, à legitimação por resultados e às pautas funcionais conectadas à eficiência administrativa. (OSÓRIO, 2012)

Para o autor, que acredita que “deve-se compreender a razão pela qual se admitem ilícitos culposos e dolosos” cometidos por agentes públicos no Brasil, ainda existe uma cultura em nosso país de um manejo irresponsável de verbas públicas e o desvio destas. Após um longo período de conquistas históricas que conferiram ao Estado o dever de agir conforme os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, são observadas diversas ações por parte de agentes públicos que, de forma recorrente e explícita, estão em desacordo com eles.

Ademais, Bittencourt e Reck (2021) mencionam que a prática de tais condutas realizadas por agentes públicos formadores de opiniões se transformam em “verdades”, atingindo diretamente o que se considera como padrões morais e éticos contribuindo com a predominância de tais condutas ao longo dos anos. Por isso a sociedade brasileira cada vez mais se escandaliza com eventos de corrupção

que fomentam entre os cidadãos práticas desonestas e imorais, inviabilizando o Estado de bem estar social.

Aqui, não é difícil imaginar exemplos; a prática do nepotismo (corriqueira no Brasil durante muito tempo), além de uma violação ao princípio da impessoalidade, representa clara ofensa ao princípio da moralidade. Nesse ponto, pode-se vislumbrar também um caráter dinâmico da moralidade; há algumas décadas o nepotismo não era visto como algo imoral, ao passo que, hoje, certamente o é. Além disso, atos secretos da Administração afrontam tanto o princípio da publicidade quanto o da moralidade. Generalizando-se um pouco mais, pode-se dizer que todos os atos da Administração que impliquem um favorecimento injustificado ou um prejuízo deliberado a alguém, assim como aqueles atos que não respeitem o dever de transparência, são de per si imorais. (SIMCHEN TREVISAN, p. 42, 2021)

O patrimônio público, que inclui recursos captados por meio de impostos, deveriam ser empregados e investidos nas áreas da educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados conforme o artigo 6º da Constituição Federal. Conforme dito pelo autor supracitado, um “favorecimento injustificado ou um prejuízo deliberado” ocasionado por práticas imorais e ímprobas, como o exemplo do nepotismo, inviabilizam a efetivação dos direitos sociais.

Assim, a responsabilização de agentes públicos que se utilizam da máquina pública como extensão dos seus desejos particulares causam prejuízos irreversíveis à sociedade brasileira. Não respeitam a supremacia do interesse público e vão de encontro a moralidade administrativa. A exposição de condutas contrárias aos princípios da legalidade e moralidade, não se excluindo os demais e aqueles que não estão devidamente expressos em lei, diminui deveras a segurança jurídica da sociedade para com o Estado e devem ser combatidas nos rigores da lei.

3 LEI Nº 14.230/2021 E O COMBATE A AÇÕES OU OMISSÕES DE GESTORES QUE TRAZEM DANOS À SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA

Este capítulo tem como objetivo trabalhar o conceito de Improbidade Administrativa, quais as sanções previstas para quem comete os atos de improbidade e quem são os sujeitos ativos do crime de improbidade. Ademais, será analisado quais os princípios norteadores das ações do Estado brasileiro, com especificidade os da legalidade e moralidade, e como a não observação destes impactam numa boa ou má administração pública.

3.1 Conceito de improbidade administrativa e princípios constitucionais

A medida em que passaram a ser promulgadas, as constituições brasileiras demonstraram uma preocupação com o cuidado com a coisa pública e com o combate a condutas ímprobas, buscando atingir cada vez mais a indisponibilidade do interesse público, trazendo em seus textos legais previsões sobre condutas que desabonam as ações do estado, criando uma tensão entre a atuação deste e a segurança jurídica necessária para a manutenção da ordem e da paz social (AZEVEDO, 2020).

Como exemplo do que foi supracitado, pode-se citar a Constituição de 1891, artigos 6º e 54 que atribuem crime de responsabilidade ao Presidente da República cujas ações atentem contra “a probidade da administração”; a Constituição de 1934, artigo 57, alínea f, que expressa que “são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República, definidos em lei, que atentarem contra: a probidade da administração” e a Constituição de 1946, artigo 141, parágrafo 31, expondo que “a lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”.

Por mais que os nossos passados textos constitucionais já trouxessem em seu escopo uma tentativa de combate a atos contrários à supremacia do interesse público e a moralidade administrativa, estes não possuíam efetividade, pois, as próprias instituições responsáveis por legislar, fiscalizar e sancionar práticas de agentes públicos que agiram de forma contrária às previsões legais contidas em

seus meandros, não utilizavam de forma devida os instrumentos colocados à sua disposição para combatê-los ou, movidos por particularidades, não agiam ou decidiam para efetivá-los.

A sociedade brasileira, com o passar dos anos, começou a se envolver mais na política, tomando partidos, exercendo seu direito de voto e realizando denúncias ao identificar irregularidades cometidas por agentes públicos, através dos meios de comunicação e dos meios legais à sua disposição, casos em que os agentes do Estado utilizaram indevidamente a máquina pública para benefício particular. Com isso, a criação da Lei nº 8.429/92, que regula o dispositivo constitucional da questão da Improbidade Administrativa mencionada na Constituição de 1988, é a concretização do princípio da moralidade (TREVISAN, 2021).

A moralidade e a legalidade administrativa, são pressupostos relevantes da conduta dos agentes do Estado, pois seus impactos sociais são deveras dispendiosos para os cofres públicos e para a possibilidade de implementação dos direitos sociais básicos. A Lei nº 8.429/92 foi um marco histórico no combate à improbidade administrativa. Um instrumento pelo qual se pode cobrar a responsabilização pela prática desta:

Por todo o exposto, percebe-se que a Lei 8.429/92, representou significativo avanço no combate à improbidade administrativa, dando continuidade e maior eficácia ao que foi iniciado pela Constituição Federal de 1988, bem como a todo o conjunto normativo posterior, que mesmo sem muita expressividade, por tratar o tema de forma muito genérica, abriu os caminhos para que essa discussão se prolongasse até os tempos atuais. Além disso, foi capaz de oferecer verdadeira resistência às inúmeras investidas que contra ela surgiram no decorrer dos anos. O que demonstra que o anseio popular pelo combate à má gerência da coisa pública, responsável pela gênese da referida lei, permanece vivo. (AZEVEDO, p. 249, 2020)

A Lei nº 8.429 de 1992 é fruto também de pactos, tratados e convenções internacionais. Passou por todos os trâmites e processos legais para ser sancionada tal como prevê a constituição Federal, tendo sido aprovada em congresso nacional, pela maioria dos votos, e tem como principal fundamento e objetivo, buscar meios de adoção de um sistema punitivo eficaz para o combate à Improbidade Administrativa em prol da coletividade. Assim, para Azevedo (2020), a referida norma é uma tentativa de “fortalecer a conscientização popular na busca por uma

representação honesta”, na busca de uma eficácia das normas dispostas em nosso ordenamento jurídico e nas sanções por ela aplicadas.

Porém, por estar há cerca de 25 anos em vigência, fez-se necessário reformulá-la. Reconhecendo isto, foi apresentado o Projeto de Lei nº 10.887, de 17 de outubro de 2018, que foi transformado no Projeto de Lei nº 2.505, de 05 de outubro de 2021, no senado, cuja previsão do texto era realizar modificações da Lei de Improbidade Administrativa, que, até então, regulava condutas cujo objeto é o bem público e o agir com responsabilidade perante a administração pública.

A Lei de Improbidade Administrativa sofreu alterações em detrimento das mudanças ocorridas na sociedade e de anseios sociais, sendo definida na Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, como ato que viola “a probidade na organização do Estado e no exercício das suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público estatal”, vide artigo 1º. Pode ser cometido por agente público, que nos termos do artigo 2º são “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”.

Quando no “exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional” tais agentes públicos praticaram condutas dolosas de enriquecimento ilícito (artigo 9º), ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa (artigo 10) e ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade (artigo 11), estarão sujeitos às sanções previstas neste novo dispositivo normativo.

É importante salientar que a Constituição Federal já fazia referência às sanções previstas para quem cometesse Improbidade Administrativa no seu artigo 37, parágrafo 4º, qual seja: “Os atos de improbidade administrativa importarão 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”. Criou uma categoria de ilícitos cuja natureza jurídica é administrativa, tendo cada ente federado competência para julgar sobre o tema.

Por este dispositivo, para se configurar ato de improbidade e imputar a responsabilidade ao agente, este deve possuir a intenção de praticar o ato ilícito.

A ofensa aos princípios da Administração Pública, como a legalidade e a moralidade, descritas na nova Lei de Improbidade Administrativa é uma modalidade de ato de improbidade administrativa. A regulamentação do texto constitucional se deu com o advento da aprovação da Lei nº 8.429/92 que foi modificada posteriormente com a Lei nº 14.230/21:

No caso brasileiro, os vícios seculares da prática administrativa (patrimonialismo, clientelismo, nepotismo, favoritismo etc.) são os ingredientes a dosar a recorrente necessidade de reformulação e aperfeiçoamento institucional na promoção e efetivação da responsabilidade dos agentes públicos. Dentro deste contexto, não há a menor dúvida que o enfrentamento das práticas de corrupção no aparelho ou organização do Estado responde pelas modificações, criações e sucessivas aperfeiçoamentos na matéria. (OLIVEIRA; GROTTI, p. 4, 2021)

Por mais que tenham se passado anos entre a discussão sobre a necessidade de se governar diferenciando o direito público e o privado, sobre gerencialismo estatal, sobre eficiência e eficácia do Estado na manutenção do Estado Social (CORRALO, 2019), ainda hoje os representantes legais, constituídos pelo povo, insistem em tratar a coisa pública como extensão do seu particular, para defender seus interesses e para a manutenção de seus cargos por meio de coligações políticas criadas em uma cultura de favores prestados entre eles, fazendo perdurar ao longo dos anos, o fenômeno da corrupção.

Segundo o estudo de Corralo (2019), cada vez mais a tolerância social com o mau uso dos recursos públicos tem diminuído. O permanente clima de insatisfação pública da sociedade com casos de corrupção e desvios de verbas praticados no âmbito da administração pública, que fica impossibilitada de financiar os serviços sociais por conta dos desvios econômicos, faz com que a sociedade exija do poder público a “melhor utilização possível dos recursos públicos, o combate ao desperdício e a maior rentabilidade social”.

Quando ocorreu a reformulação da Lei de Improbidade Administrativa houveram muitas críticas em relação às novas previsões legais contidas no texto da lei. Segundo Daniel (*et al*, 2021), para uns, houve uma flexibilização da Lei, e foram “adotadas novas restrições no alcance da norma” enfraquecendo este dispositivo legal no combate à corrupção. Por outro lado, alguns defendem que as mudanças

sofridas foram necessárias para se evitar seu uso político e para que houvesse uma “contenção de abusos” na responsabilização de agentes políticos. Da lei original, apenas os artigos 15 e 19 não foram objeto de modificação.

A principal delas diz respeito à extinção da modalidade culposa no artigo 1º, parágrafo 2º: “só serão punidos aqueles que tiverem a vontade livre e consciente, não bastando a voluntariedade do agente”. Neste mesmo artigo, são incluídos como atos de improbidade administrativa aqueles que violam “a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social”.

O Ministério Público passou a ser o único órgão responsável pelo recebimento de denúncia de ações de Improbidade Administrativa e pela condução de todo o processo, atuando de forma técnica e tática, *vide* artigo 17, caput e parágrafo 6º, incisos I e II, “com a exigência de que a inicial da ação contenha provas ou indícios da prática, sob pena de litigância de má-fé”. Diante do exposto, o poder de autoexecutoriedade, auto aplicação e imposição de sanções deste órgão de fiscalização se enfraquece. Quanto ao prazo do inquérito que era de 180 dias, passa a ser de um ano, prorrogável uma vez por igual período. A petição inicial deve individualizar a conduta do réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência do ato ímprobo e de sua autoria, conforme artigo 17, incisos I e II.

Para os atos que atentem contra os princípios da administração pública será exigida a lesividade relevante para que sejam passíveis de sanção, segundo o artigo 11, parágrafo 5º. No que diz respeito às sanções, o texto da lei no artigo 12, incisos I, II e III retira a pena mínima e majora o prazo máximo de suspensão dos direitos políticos para 14 anos, diminui o valor máximo das multas aplicáveis em todos os casos, além de conceder ao magistrado liberdade para estipular as penas.

3.2 Impacto sobre a legalidade

É de conhecimento geral que a Constituição Federal é o sistema geral de formação de outras estruturas normativas utilizadas no nosso sistema jurídico, como exemplo o Direito Penal, Administrativo, Civil, Empresarial e Ambiental. Segundo Oliveira e Grotti (2021), “a improbidade administrativa constitui um sistema

constitucional geral, autônomo, não exclusivo, e com feição primariamente preventiva/punitiva (e secundariamente reparatória), de responsabilidade dos agentes públicos e terceiros”.

E através da Carta Magna que os governados têm certeza de que são protegidos pela lei e que os governantes irão exercer suas funções dentro dos limites que ela estabelece, como diz Bonavides:

O princípio da legalidade nasceu do anseio de estabelecer na sociedade humana regras permanentes e válidas, que fossem obras da razão, e pudessem abrigar os indivíduos de uma conduta arbitrária e imprevisível por parte dos governantes. Tinha-se em vista alcançar um estado geral de confiança e certeza na ação dos titulares do poder, evitando-se assim a dúvida, intranquilidade, a desconfiança e a suspeição, tão usuais onde o poder é absoluto, onde o governo se acha dotado de uma vontade pessoal soberana ou se reputa *legibus solutus* e onde, enfim, as regras de convivência não foram previamente elaboradas nem reconhecidas. (BONAVIDES, p.121, 2011)

Para o autor, existe uma crise entre os institutos da legalidade e legitimidade, no sentido de que uma corrente ideológica ou a opinião de um agente público, sem quebra da legalidade, pode legislar, julgar, fiscalizar e exercer sua função "à sombra do regime estabelecido e dele se servir". Ou seja, o próprio agente público pode se utilizar de questões interpretativas, ou até mesmo na construção de uma nova norma, para atender a seus interesses particulares ou para atender conchavos políticos.

Apesar da exigência de o Estado e a administração pública agirem dentro dos limites legais na execução de suas finalidades, algumas leis são sancionadas sem seguir parâmetros de razão e moralidade, dando legitimidade para a prática de condutas que desabonam o próprio governo. A nova Lei de Improbidade Administrativa sofreu modificações contestáveis no que diz respeito a prática da improbidade que excluiu a modalidade culposa quando ocorre o dano ou prejuízo ao erário público e na modificação das sanções previstas que foram diminuídas.

Tomando por base o artigo 37, parágrafo 4º, da Carta Magna, a Lei nº 8.429/92 possui intenção de punir o agente público desonesto e tipifica a conduta de agentes públicos que são ímprobos, expõe sanções aplicáveis a gestores públicos que as praticarem, ou quem se enquadra na condição de servidor público e ainda estende a responsabilização no âmbito civil, penal ou administrativo a estes. este texto normativo é um pilar da legislação anticorrupção.

Azevedo (2020) acredita que tal dispositivo legal sofreu diversos ataques ao longo do tempo como a edição de medidas provisórias em período de recesso nacional, sem urgência ou relevância para sociedade, apenas com o intuito de “excluir os agentes políticos do alcance da lei, sob o pretexto de que o exercício do cargo lhes exigiria maior liberdade”, causando enorme impacto aos cofres públicos.

Para qualquer agente público, como já explicado anteriormente, exige-se o cumprimento de suas atribuições em conformidade estrita com a lei para que se mantenha a dignidade do império da ordem jurídica e se alcance a finalidade da administração pública, que é a supremacia do interesse público sobre o privado. Graças a isso, se pode responsabilizá-lo civilmente, penalmente e administrativamente, independente de sua culpa ou dolo.

Porém, quando se tem um instrumento de combate à Improbidade Administrativa, em defesa do interesse público e da moralidade administrativa, e este sofre modificação no que diz respeito à vulnerabilização de regras e princípios constitucionais, como diz Osorio (2012), algumas transgressões moralmente inaceitáveis se tornam juridicamente toleráveis e outras são absorvidas dando lugar a “respostas exclusivamente disciplinares”.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro traz disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. O artigo 23 fala que as decisões administrativas devem estar pautadas na segurança jurídica, seguindo o que diz as diretrizes normativas processuais. O artigo 30 da lei diz que “as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica das normas”.

Ora, a nova Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, em seu artigo 1º, parágrafo 2º, admite apenas a responsabilização da ação ou omissão de agentes políticos ou públicos por Improbidade Administrativa na modalidade dolosa. O pensador Almeida (2015), já a frente de seu tempo, salienta que o resultado de um ato ímprobo, foi proveniente de uma conduta desonesta e que, se o agente tivesse tomado os devidos cuidados, tal resultado poderia ter sido evitado.

Assim, se uma conduta voluntária, advinda de má-fé e com resultado danoso previsível é praticada, adotar apenas o dolo para caracterizar a Improbidade Administrativa é um meio de tornar a corrupção, prática corriqueira de nossa

sociedade, e de tornar cada vez mais difícil o combate a lesão ao erário, pois é imprescindível a comprovação do elemento subjetivo dolo na conduta. tal como expresso no artigo 1º, parágrafos 1º e 2º, se exige a “vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado [...] não bastando a voluntariedade do agente”.

A eficiência do estado em aperfeiçoar mecanismos de controle da administração consiste em transmitir à sociedade a segurança jurídica na aplicação do direito público. Conforme a nova Lei de Improbidade administrativa nem toda ação, ou omissão de gestores públicos que causem danos a sociedade civil e se enquadraram nos artigos 9º, 10 e 11, serão passíveis de ação de Improbidade Administrativa, visto que possuem rol taxativo, necessitam de materialidade e comprovação de dolo, e apenas o Ministério Público poderá propor ação.

Portanto, se o agente público ou na condição deste, age de forma voluntária, sem que tal ato esteja regulamentado em lei ou não seja proibido, o que por si só, fere o princípio da legalidade, na nova lei de Improbidade Administrativa, este só será responsabilizado se a sua conduta estiver eivada comprovadamente de dolo. Mesmo que suas ações ou omissões tenham causado danos sociais, ainda será analisado se tal “lesividade é relevante para que sejam passíveis de sanção” (artigo 11). Ora, qualquer lesão ao patrimônio ou ao erário público, causam impactos sociais devastadores e colocam em dúvida o poder do Estado brasileiro de executar suas atividades administrativas para atender aos interesses públicos.

A introdução da prescrição intercorrente (artigo 23, parágrafo 8º), a conversão da lista dos atos de improbidade de exemplificativa para taxativa (artigo 11, caput) e a limitação para os prazos de ressarcimento, também foram mudanças no dispositivo legal passíveis de críticas. A certeza da norma que sanciona ações moralmente inaceitáveis e a interdição de arbitrariedades cometidas por agentes públicos não ocorre neste contexto.

3.3 Impacto sobre a moralidade

A atuação administrativa deve estar sujeita ao direito e à lei, conforme o artigo 2º, parágrafo único, I, da Lei nº9.784/1999, visto que são vontade popular e ações intrínsecas ao Estado democrático de Direito. Saddy (2022) lembra que isto

amplia “os espaços destinados a um agir administrativo racional e ponderativo”. O administrador não pode agir sem considerar valores éticos, legais e morais, mesmo que estes não estejam expressos no texto da lei, pois são primordiais para a construção de uma sociedade democrática.

As ações do Estado, por meio de seus representantes legais, devem se reger por princípios que embora não estejam, por vezes, expressos no ordenamento jurídico como a lealdade e honestidade, em conjunto com o princípio da boa-fé administrativa, deveria ser condição de eficácia da máquina administrativa que deve funcionar pelo interesse público e dar credibilidade a esta (BITENCOURT, C. M.; RECK, J. R, 2021).

A moralidade administrativa é um dos princípios norteadores da administração pública. Para Simchen Trevisan (2021), existe uma vagueza semântica na definição de moralidade administrativa no sentido de que “a lei pode ser imoral e a moral pode ultrapassar o âmbito da lei”. Sendo assim:

Segundo essa definição, a moralidade administrativa estaria violada quando se verificasse uma conduta incompatível com o senso moral médio da sociedade, apesar do cuidado que se deve ter para não incorrer na intolerância do moralismo. O fundamental é que o administrador deve dispensar ao outro, no caso, à própria sociedade, tratamento idêntico ao que esperaria receber, um preceito moral de longa tradição. Faz-se também uma alusão aos padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé, na mesma direção apontada pelo art. 2º, parágrafo único, inciso IV da Lei n. 9.784/99, a Lei de Processo Administrativo (SIMCHEN TREVISAN, p. 37, 2021).

Para o autor supracitado, a moralidade introduzida na Constituição de 1988, em seu artigo 37, foi trazida da França que lhe empregara um sentido diverso do da sociedade brasileira e “além disso, a ideia malogrou em seu país de origem, rechaçada pela jurisprudência do Conselho de Estado e posteriormente abandonada pela doutrina”. Aqui no Brasil, o princípio da moralidade administrativa ganhou diploma legal na Lei nº 8.429/92, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa.

Acrescenta ainda que a moralidade administrativa deve ser seguida pela boa fé objetiva, funcionando como um modelo de conduta social a ser seguido, e, pela boa fé subjetiva que vai criar um estado de consciência entre os particulares de que o Estado possui condições de agir com probidade, punindo na forma da lei qualquer atentado ou lesividade a moralidade administrativa.

Porém, tendo em vista que existe uma mentalidade predominante de que a conduta, por vezes reiterada, de agentes públicos que enriquecem ilicitamente, causam danos ao erário ou que atentem contra os princípios da administração pública, não são tratadas de forma rigorosa para dar exemplo, ou as sanções aplicadas não são proporcionais aos danos sociais causados pelos desvios, a corrupção se naturaliza.

Tal fato se agrava com a sanção da nova Lei de Improbidade Administrativa que extinguiu a modalidade culposa para os atos de improbidade administrativa e diminuiu significativamente as sanções impostas aos agentes públicos que agiram de forma imoral e desonesta. Ora, quem governa deve fazê-lo de modo que as tomadas de decisões incutam nas pessoas a potencialidade com que tem de cumprir o seu dever cuidando da coisa pública. O principal objetivo da sanção é disciplinar, mostrando que as condutas ímprobas são imorais e a sua prática delituosa enseja duras penalidades, bem como promover a educação com base nestes exemplos para que se evite tais práticas.

Portanto, a partir desse consenso ideológico criado de que quem pratica a improbidade administrativa não irá pagar de forma proporcional ao dano que causou e a disseminação deste, a moralidade administrativa como princípio norteador da administração pública fica minado e todos os comportamentos ofensivos a moral administrativa passam a ser praticados também na moral comum fazendo com que o Estado passe a não ser mais garantidor da soberania, do bem comum e do bem estar social. É como se o estado não pudesse garantir a sua segurança e a da sociedade civil.

Ora, Saddy (2022) disserta que numa comunidade social democrática movida por valores morais, os valores sociais são “expressos por meio de parâmetros de condutas negativas e positivas, variáveis no tempo e no espaço”. Assim sendo, a forma que a administração pública trata as condutas de seus agentes e os interesses sociais afetados, seguindo um procedimento administrativo devido, dá maior legitimidade às suas decisões e ainda dissemina a questão da moralidade dentro de seus órgãos e entidades, se estendendo como exemplo a ser seguido por todos os coletivos sociais.

Apresenta-se oportuno o pensamento de ECHE (2021) que considera a moralidade administrativa um direito fundamental, tendo em vista que ela estabelece

um conjunto de regras de conduta tiradas do próprio direito administrativo, obrigando o agente público a não desprezar o elemento ética de sua conduta:

Uma boa administração só pode ser uma administração que promova a dignidade da pessoa e dos direitos fundamentais que lhe são inerentes, devendo, para tanto, ser uma administração pautada pela probidade e moralidade, impessoalidade, eficiência e proporcionalidade. A nossa Constituição, como se percebe, foi mais adiante. Além de implicitamente consagrar o direito fundamental à boa administração, ela já previu expressamente os critérios, diretrizes, princípios que norteiam e permitem a concretização dessa ideia de boa administração. (Eche, 2021)

A boa administração requer que os atos dos representantes do estado estejam ligados à moral jurídica e administrativa. O controle destes atos com fiel atenção à finalidade do ato de atender ao interesse coletivo desprezando a atuação em proveito pessoal, possibilitará a finalidade do Estado na concretização da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal.

3.4 Conclusões parciais

A preocupação com a coisa pública e o combate a condutas ímprobas estão presentes nos textos constitucionais de 1891 artigo 57, 1934 artigo 57 e 1946 artigo 141. Por essas ações criarem uma tensão entre a legitimidade da atuação do Estado brasileiro e a sociedade civil foi necessária a regulamentação da improbidade administrativa, tão difícil de ser efetivada por conta de uma cultura de corrupção sempre bastante presente na história do Brasil.

Existe, indiscutivelmente, o dever do Estado e um dever individual e coletivo no que diz respeito à observância da moralidade administrativa nas suas ações. Para tanto, a Constituição Federal, em seu artigo 37, parágrafo 4º, textos doutrinários, normas infraconstitucionais, como a Lei nº 8.429/92 e a Lei nº 14.230/21, e jurisprudências trabalham com o enfrentamento das práticas de corrupção e de improbidade administrativa e exigem a efetividade dos sistemas de responsabilização dos agentes públicos que praticam atos ilícitos na condição de exercentes da função pública.

A probidade administrativa pode ser alcançada mediante o pleno exercício e cumprimento dos princípios da legalidade e da moralidade norteando as

ações de gestores, agentes públicos ou terceiros na condição destes. A lei nº 8.429/92 surge como instrumento pelo qual a sociedade pode se conscientizar e cobrar uma representação honesta, cujas condutas ímprobas não causem impactos sociais tão relevantes na sociedade. Os desvios ocasionados pelos atos de improbidade administrativa não possibilitam a concretização da finalidade do estado de garantir os direitos fundamentais e sociais.

Por uma necessidade de reformulação devido aos seus 25 anos de vigência e mudanças no contexto político e social, a Lei de Improbidade Administrativa sofreu alterações significativas em seu texto transformando-se na lei nº 14. 230/2021 que trouxe novos aspectos conceituais, a extinção da modalidade culposa, mudanças na dosimetria da pena e nas sanções que deverão ser aplicadas, bem como dar competência exclusiva ao Ministério público para propor ação de Improbidade administrativa.

Os pensadores Oliveira e Grotti (2021) acrescentam que tais “instrumentos de prevenção, dissuasão e punição de condutas antijurídicas” elencam sanções de cunho reparatório que importam indenização de prejuízos materiais e/ou morais causadas pelo ato ilícito e de cunho repressivo com a imposição de gravames ou penalidades. Todas elas deverão observar o bem jurídico tutelado que foi ferido, o ato ilícito ou conduta reprovável que ensejou o ato de improbidade administrativa e o devido processo legal que devem ser conduzidos.

Porém, salientam que a responsabilidade subjetiva e a concentração de competências para processar e julgar ilícitos na esfera do judiciário “termina por rebaixar o grau de censurabilidade constitucional do ato de improbidade, desvinculando-se de seu perfil sancionador”, principalmente por conta das reduzidas sanções impostas no artigo 11 da nova lei de improbidade administrativa e pelo artigo 12 “consignar o ato de improbidade de menor ofensividade aos bens jurídicos”.

O aumento desproporcional do prazo da penalidade de suspensão de direitos políticos, a redução disfuncional da sanção de multa civil em todas as categorias e uma não previsão legal de cadastro que dê publicidade ao cumprimento da sanção de proibição de contratar com o poder público na reforma da Lei de Improbidade Administrativa, são exemplos de sistemas que alimentam a impunidade

de atividade estatal ferida por comportamentos que ferem o princípio da legalidade e da moralidade administrativa.

Embora a ocorrência do dano constitua elemento essencial para que o sistema normativo reaja e imponha situação jurídica restritiva de direitos fundamentais, o princípio da legalidade é consideravelmente ferido quando o regime jurídico considera alguns atos de improbidade de menor potencial ofensivo aos bens jurídicos e quando a conduta voluntária, advinda de má-fé e com resultado danoso previsível é praticada e se exige apenas a comprovação do elemento subjetivo dolo na conduta. Dificilmente ocorrerá a penalização de quem a praticou e ainda mantém e naturalizam as práticas recorrentes de corrupção no Estado brasileiro.

No Brasil, os atos de corrupção pública tem escandalizado a sociedade e existe um clamor para que o Estado demonstre eficiência no combate às ações de Improbidade Administrativa. Tem se exigido cada vez mais “a efetividade e operatividade dos sistemas de responsabilização dos agentes públicos , cujas bases normativas estão instituídas” (OLIVEIRA e GROTTI, 2021).

Porém, ao cometer enriquecimento ilícito, causar prejuízo ao erário e cometerem atos que atentem contra os princípios da administração pública, os agentes públicos são submetidos ao domínio punitivo do Estado, que, por sua vez, os processará e julgará com base na responsabilidade subjetiva, na modalidade dolosa, podendo apenas sofrer reduzidas sanções à luz da nova lei de improbidade administrativa.

Assim, por não serem tratadas de forma rigorosa para dar exemplo, ou as sanções aplicadas não serem proporcionais aos danos sociais causados pelos desvios, a corrupção se naturaliza e o poder político do Estado diminui. A opinião pública passa a considerar que o descumprimento da moralidade administrativa é tolerável e aceitável.

4 APROVAÇÃO DA LEI Nº 14.230/2021: REFLEXÃO SOBRE O PAPEL DO ESTADO NA GARANTIA DO BEM COMUM

Será abordado neste capítulo as principais alterações sofridas na lei de improbidade administrativa e como a doutrina pensou mecanismos de combate à improbidade. Também será analisado como se pode efetivar o combate à corrupção diante deste novo diploma legal. Será proposto como pode ser dada maior funcionalidade à administração pública sem tornar a lei de responsabilização aos atos de improbidade mais branda.

4.1 Estado brasileiro e a nova lei de improbidade administrativa

No Estudo de Rego (2021), o Estado democrático de direito é resultado de um processo de formação que ocorreu por anseio e necessidade social, tendo em vista que com a existência do Estado Absolutista vigorava a soberania do Estado e o direito divino de governar. Isto permitia que abusos do poder causassem revolta e a tirania fomentasse o crescimento de desigualdades e injustiças sociais. A formação do Estado Liberal, advindo com a Revolução Francesa, passa a respeitar os direitos de primeira geração, respeitando as liberdades individuais com um estado não intervencionista.

Em detrimento do aumento das desigualdades sociais pela existência da liberdade individual, surge o Estado Social, tendo este de ser intervencionista cerceando liberdades individuais, com o dever de agir para diminuí-las. Sua culminância, devido a novos anseios e necessidades sociais, se deu com a criação do Estado Democrático de Direito, onde passou a ter um perfil intervencionista moderado buscando garantir os direitos de terceira dimensão, que abarcam o princípio da fraternidade trazido com a Revolução Francesa. A atuação deste se tornou limitada por um conjunto de regras impostas a todos, do direito e da democracia representativa (REGO, 2021).

O pensador acrescenta que “à medida em que a sociedade se torna mais complexa, maior a necessidade de estabilização das expectativas”, tendo em vista que a função primordial do Estado é a de viabilizar a paz social e tornar efetiva a

segurança jurídica, que é valor fundamental para a consolidação do Estado Democrático de Direito. A Constituição Federal é a ferramenta básica para dar tal garantia de segurança e condições dignas de existência na sociedade.

O Estado democrático de direito se divide entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, cada qual possuindo funções típicas e atípicas de administrar e executar leis, legislar e fiscalizar e de jurisdição, respectivamente. O regime jurídico administrativo brasileiro consagra uma união de princípios e tem prerrogativas detidas pela administração pública para satisfazer o interesse público, limitando ou condicionando o exercício de direitos e liberdades individuais.

Porém, a autonomia de vontade da administração pública é restringida, pois deve atuar apenas para atender aos interesses públicos e dentro dos limites da lei. As formas de realização da função administrativa do Estado podem ser diretas, pelo próprio Estado ou indiretas, por meio de entidades administrativas criadas para esse fim específico por outorga de serviço, por colaboração, por delegação e por ato unilateral da administração.

Em um tempo de incertezas políticas, econômicas e sociais a sociedade procura o poder judiciário para que este receba as denúncias de atos de improbidade administrativa e as condutas que atentam contra o ordenamento jurídico nacional e, com base nas regras existentes na própria norma, processem, julguem e imponham uma sanção ao responsável por elas.

A partir das decisões tomadas no âmbito judicial, o poder legislativo acompanha o judiciário na elaboração de leis, conforme novos fatos sociais. Quando a legislação vigente não possui requisitos e pressupostos suficientes para ensejar uma responsabilização administrativa, civil ou penal de condutas ilegais dos seus agentes públicos, quem sai prejudicada é a sociedade.

A corrupção, como asseverado, resulta em sérios problemas para o país. Comportamentos ilegais culminam na redução do pagamento de tributos, não ingresso de receitas, má gestão e desperdício de dinheiro público. Com isto, torna mais difícil a proteção dos direitos fundamentais sociais, com a redução de investimentos em políticas públicas, o que prejudica toda a população e, em especial, aquela mais vulnerável (CAMBI, p. 14, 2014).

Ocorre que, apesar de existirem poderes constitucionais independentes e harmônicos entre si para garantir o Estado Democrático de Direito e de haver um conjunto de regras de atuação de cada um deles à luz do texto constitucional que

define suas atribuições, alguns destes agentes públicos desrespeitam a obrigatoriedade de agirem dentro do princípio da moralidade em suas ações. Para o autor, “a corrupção prejudica o desenvolvimento nacional retirando da educação, da saúde e da segurança pública, recursos indispensáveis para a melhoria da qualidade de vida do povo brasileiro”.

Em um Estado Democrático de Direito, tal como é o Brasil, exposto no preâmbulo do texto constitucional, é concedida “a oportunidade a cada indivíduo de participar das decisões coletivas, concedendo as pessoas a possibilidade de influenciar de algum modo nas decisões de poder que repercutiram sobre seus respectivos interesses” (SADDY, 2022).

A participação popular gera uma relação de confiança na autonomia da administração pública que tem por finalidade efetivar a supremacia do interesse público, nos limites da lei. É dado a um agente público um conjunto de poderes ou atribuições legais. Caso extrapole os limites de sua atuação legal, aja com desvio de finalidade ou em desacordo com a lei, deverá ser responsabilizado nos rigores da lei, pois suas ações implicarão de forma direta na finalidade do Estado, que é de manutenção do Estado Social, no exercício de sua atividade ordenatória, prestacional e regulatória.

Toda e qualquer conduta administrativa, realizada por agentes públicos ou pessoas na condição deste, que gera consequências jurídicas, econômicas e sociais devem passar pelo crivo de atender a todos os requisitos e elementos necessários a sua validade. Deve respeitar os pressupostos da conveniência e da oportunidade. Por fim, deve se sujeitar ao poder disciplinar da Administração pública que apura infrações e aplica penalidades funcionais a seus agentes e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa.

O Ministério Público, segundo o artigo 127 da Constituição Federal, é o instrumento constitucional repressivo para a defesa judicial dos direitos fundamentais, com dever ético e político de agir em prol da “defesa e da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indispensáveis” à construção de uma “sociedade livre, justa e igualitária”, fundamento constitucional.

4.2 Projeto de Lei nº 10.887/2018 e a improbidade administrativa

Para que sejam realizadas deliberações com a finalidade de se promulgar leis ou emendas à Constituição, medidas provisórias, decretos e resoluções, o poder legislativo deve respeitar os trâmites processuais inerentes à elaboração de cada uma delas. Segundo o artigo 64 e 65 do texto constitucional, serão discutidos e votados “projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais superiores”, tendo início na Câmara dos Deputados sendo revistos pelo Congresso Nacional e, caso seja aprovado, é enviado à sanção presidencial.

O Projeto de Lei nº 10.887, de 17 de outubro 2018, foi apresentado e votado na câmara dos deputados, seguindo para aprovação no senado desta vez com o projeto de Lei nº 2.505 e tiveram como ementa, a alteração da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre a improbidade administrativa. Foi apresentado para a votação em 17 de outubro de 2018 e tramitou em regime de urgência pelo Congresso Nacional seguindo para sanção presidencial. Sua aprovação culminou na implantação da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.

A referida Lei traz uma definição do que são atos de improbidade administrativa, quem são os sujeitos ativos políticos e públicos sujeitos às disposições da lei e quais as sanções aplicadas a cada tipo especificado de improbidade. Traz a modalidade dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito, dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública e as Penas.

É importante salientar que o dispositivo legal que antecede a nova lei de improbidade administrativa, a Lei nº 8.429/92 é fruto de uma necessidade que a Constituição Federal apresentou em seu artigo 37 sobre a concretização da moralidade administrativa, devendo ser regulamentado.

O ordenamento brasileiro, nos sucessivos momentos constitucionais, reordenou a forma jurídica de prevenção e repressão de ilícitos funcionais praticados por agentes públicos. Em todas as Constituições, sistemas de responsabilidade foram sendo criados e outros reconfigurados, com ou sem aperfeiçoamentos. Esta movimentação das estruturas do direito positivo responde ao fenômeno da atualização axiológico-normativa, própria do direito como sistema de regulação de condutas intersubjetivas, em determinado tempo e espaço. (OLIVEIRA; GROTTI, p. 4, 2021)

Ora, já foi demonstrado que as Constituições Brasileiras ao longo dos anos traziam previsões em seus textos legais de normas e princípios para combater ações de desvios de finalidades cometidas por representantes políticos ou agentes do Estado. O caráter positivista do direito se configura na necessidade de integrar, ao corpo de leis, normas que estejam atualizadas e adequadas à atual realidade social.

Porém, a aprovação do Projeto de Lei nº 10.887, de 17 de outubro de 2018, chama atenção a um conjunto de fatos que não parecem estar de acordo com o conjunto de regras e princípios que devem reger a administração pública sob o ponto de vista moral. O primeiro ponto que chama atenção, é a rapidez com que o projeto de lei foi apresentado e aprovado na Câmara. A partir daí houveram atualizações na Lei nº 8.429/92, apresentadas na Lei nº 14.230/21.

Uma das alterações que mais causa espanto é a exclusão da modalidade culposa do agente público que cause prejuízo ao erário como ato de improbidade administrativa nos termos do artigo 10 do referido projeto de Lei:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei.

Por outro lado, Corralo (2019) pontuou a inconstitucionalidade da culpa como elemento na antiga Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) tendo em vista que algumas ações elencadas como ato de improbidade administrativa foram determinadas conforme o que se pensa sobre o que é imoral para a sociedade. A Constituição dá consequências diferentes para ações imorais como anulação dos atos e “a responsabilização administrativa e civil do agente” e para as ímprobas “suspensão de direitos políticos, perda de função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário”.

Com relação ao último elemento constitutivo, o elemento subjetivo (dolo ou culpa), é importante esclarecer que para as condutas tipificadas no artigo 9º (ato que resulta em enriquecimento ilícito) e no artigo 11 (ato que atenta contra os princípios da Administração), exige-se dolo. Por outro lado, exige-se pelo menos culpa, nas condutas tipificadas no artigo 10 da mesma lei (ato que cause prejuízo ao erário). No entanto, é importante observar que para configuração do tipo culposos, não é suficiente a culpa simples (ordinária), mas sim a culpa em sua forma grave, caracterizada por uma

absurda inobservância do dever de cuidado objetivo do agente (AZEVEDO *et al*, p. 224, 2020).

Os requisitos necessários para a instauração do procedimento administrativo e judicial incluem indícios de materialidade e a atuação do Ministério Público, que coleta esses elementos. Porém, admitir apenas o elemento subjetivo dolo grave para atos de dilapidação de patrimônio público dificulta a eficácia da lei bem como a aplicação de sanção para agentes públicos ímprobos, alimentando a impunidade destes e o sentimento de segurança jurídica da sociedade para com a administração pública.

4.3 Nova lei de improbidade administrativa

A Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, traz alterações à Lei de Improbidade Administrativa em quatro aspectos: ao bem jurídico protegido, ao ilícito, à sanção e ao processo pelo qual serão tratadas as denúncias apresentadas ao Ministério Público. Define o ato de improbidade como conduta praticada de forma dolosa por agente público no exercício de suas funções, revestidas de desonestidade, imoralidade e com o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem (*vide* artigos 1º, §§ 1º, 2º e 3º, e artigo 11, §§ 1º e 2º).

Segundo expresso nos artigos 9º, 10 e 11, para os danos causados por enriquecimento ilícito, que causem prejuízo ao erário e que atentem contra os princípios da administração pública, seja por imprudência, imperícia ou negligência, passou-se a exigir o dolo para responsabilização por improbidade. Anteriormente na Lei nº 8.429/92, a atuação culposa também poderia ensejar punição nesse sentido nos termos do artigo 10. O problema está em se comprovar que o agente público atuou com vontade livre e consciente ao praticá-los.

O artigo 9º estabelece que a conduta enriquecimento ilícito é “auferir, mediante prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividades” e traz em seus incisos um rol exemplificativo de condutas que se encaixam na descrição do artigo, tais como: “utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel, de propriedade ou à disposição das entidades bem como o trabalho de servidores, de empregados ou de terceiros contratados por essas”; “receber

vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos” e “adquirir, para si ou para outrem, bens de qualquer natureza, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução”.

O artigo 10 da Lei de improbidade Administrativa, por sua vez, tratará dos atos de Improbidade administrativa que causem prejuízo ao erário, seja por ações ou omissões dolosas, “que ensejem, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades” públicas. Como exemplos, tem-se o disposto nos seguintes incisos: I - “facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades” ; VIII - “frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva”; X - “agir ilicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público”; XIX - “agir para a configuração de ilícito na celebração, na fiscalização e na análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas”;

O artigo 11 conceitua o ato de improbidade administrativa por violação a princípio da administração pública de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, sendo caracterizado por uma das seguintes condutas: III - “revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado”; IV - “negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei”; V - “frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros”; VI - “deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a

ocultar irregularidades”; XI - “nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta”.

Uma das novidades na tipificação de condutas ímprobas que atentem contra os princípios da administração pública é o inciso XI. Nele, a prática do nepotismo, arraigado nos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, foi estabelecida no texto da lei e passou a ser mais duramente combatida. Nos requisitos enriquecimento ilícito (art. 9º) e danos ao erário (art. 10), o agente público condenado somente perderá a função pública se ainda ocupar o mesmo cargo, ou outro com a mesma natureza e qualidade daquele em que estava quando praticou o fato, salvo no caso dos ilícitos do art. 9º, em que o juiz, diante das circunstâncias do fato, poderá estender a punição aos demais vínculos.

Com relação ao instituto da prescrição, o prazo passou de 05 anos para 08 anos, sendo contado a partir da ocorrência do fato, ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência (art. 23), não mais da perda do vínculo. Passa a existir, também, a previsão legal para a prescrição intercorrente (§ 8º), que tem prazo de 04 anos e pode ser reconhecida entre os diversos marcos interruptivos previstos no § 4º, do artigo 23.

Ademais, com a entrada em vigor da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, somente o MP tem legitimidade para ingressar com a ação de improbidade segundo o artigo 17 da referida Lei. O artigo 16, parágrafo 10, decreta que a indisponibilidade “somente recairá sobre bens que assegurem exclusivamente o integral ressarcimento do dano ao erário, sem incidir sobre os valores a serem eventualmente aplicados a título de multa civil ou sobre acréscimo patrimonial decorrente de atividade lícita”.

As sanções eventualmente aplicadas em outras esferas deverão ser compensadas com as sanções da Lei de Improbidade Administrativa (art. 21, § 5º) e o acordo de não persecução civil, que antes não tinha previsão legal, passa a ser melhor regulado, sendo aplicável desde que dele advenham, ao menos, o ressarcimento integral do dano e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados.

4.4 Sociedade, Estado e segurança jurídica

Sabendo que a improbidade administrativa trata-se de uma corrupção administrativa e uma imoralidade qualificada e tipificada em lei, o Estado brasileiro, ao longo dos anos tem trabalhado em seus principais ordenamentos jurídicos, formas de fiscalizar e punir atos de improbidade administrativa cometidos por agentes públicos (DALTRO, 2017). Sendo um Estado democrático de direito, conforme preâmbulo da carta magna, num modelo de gestão compartilhada chama a sociedade para participar de forma efetiva no combate ao enriquecimento ilícito, danos ao erário e atos que vão de encontro aos princípios constitucionais.

Por todo exposto, conclui-se que a improbidade é um mal que deve ser não só prevenido, como combatido, através da mudança na mentalidade e passividade da sociedade, e da adoção de um sistema que contenha meios eficazes para punir aqueles que desrespeitam a res pública e os valores consagrados em um Estado Democrático de Direito (DALTRO, p. 62, 2017).

O Estado tem como finalidade primordial a concretização do bem comum, preservando o patrimônio público e fazendo valer o direito e as normas instituídas para tal. Para tanto, o próprio ordenamento jurídico coloca limitações ao exercício dos poderes executivo, legislativo e judiciário. Para o autor, a violação destas regras implica em um atropelo do interesse público e retira a total credibilidade da administração pública.

A conduta ímproba viola princípios da administração pública, dentre eles os da legalidade e moralidade, e coloca em cheque a eficácia normativa, fiscalizadora e sancionatória do Estado brasileiro. A Lei de Improbidade Administrativa é um instrumento de defesa do interesse público, sendo o Ministério Público uma instituição legítima para combatê-la e instaurar procedimentos investigatórios e ações judiciais por improbidade, segundo nova previsão legal.

O operador do direito, tendo em vista a abrangência desses conceitos, deve analisar detalhadamente o caso concreto a fim de constatar se realmente é caso de improbidade, uma vez que diversas atividades estatais, especialmente aquelas relacionadas a planos econômicos e implantação de políticas públicas de alto custo financeiro, como a utilização de novas tecnologias para desenvolvimento da saúde e dos meios de transporte, envolvem riscos cujas consequências não podem ser previstas antecipadamente. (AZEVEDO *et al*, p. 249, 2020)

O patrimônio público, constituído de recursos financeiros e bens imateriais, vem sendo dilapidado ao longo dos anos por enriquecimento ilícito, dano ao erário ou atos que atentem contra os princípios da administração pública. Ocorre que, serviços essenciais que deveriam atender as necessidades sociais para se atingir o desejado bem estar social, são afetados por estes desvios. Por isso, ao se tratarem casos de improbidade administrativa, deve-se considerar seus impactos sociais. Para o autor, historicamente, há uma tentativa de ataques à responsabilização de atos de improbidade e principalmente na aplicação de sanções de cunho pecuniário, de perda de cargo, multa e ressarcimento.

Assim, para que se mantenha a ordem jurídica e para que haja a proteção dos valores materiais acolhidos pela Constituição Federal, a prática de ilícitos por pessoas que estão na condição de exercentes de função pública deve deixar de atender ao movimento corporativista que, ao sancionar a Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, preocupou-se apenas em punir o agente público desonesto que agisse de forma ímproba com consciência e de forma intencional, e não o inábil ou o que com sua conduta, mesmo não intencional, causou danos a sociedade. Este último também contribui para a não concretização dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Carta Magna, tendo em vista que a ação ou omissão de gestores públicos, ou pessoas nesta condição, trazem consequências graves à sociedade civil.

Cambi (2014), apresentou dados da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) com relação ao custo da corrupção no Brasil que é de R\$ 41,5 e R\$ 69,1 bilhões por ano já naquele tempo. A partir destes dados, se estes valores fossem investidos em melhoria para a qualidade de vida do povo brasileiro, o desenvolvimento nacional não seria prejudicado. É de suma importância, portanto, “sancionar quem pratica atos lesivos ao patrimônio público, coibindo e desincentivando a prática da corrupção”.

A sociedade tem ficado cada vez mais complexa no sentido de que o aumento populacional, a falta de acesso à saúde, à educação e à segurança pública, fomentam um ambiente de incertezas políticas, econômicas e sociais. É a responsabilização de agentes ímprobos de forma mais rigorosa, dentro dos limites legais, respeitando o processo, que acabará com a naturalização da corrupção e

fará com que o Estado sirva de espelho para a sociedade. É através do direito que se garante e se estabiliza a segurança jurídica do Estado.

Num Estado Democrático de Direito como é o Estado brasileiro, a sociedade civil recorre às instâncias executivas legislativas e judiciárias exigindo o cumprimento da finalidade do Estado, que é a supremacia do interesse público, a efetivação dos direitos sociais e garantia de vida numa “sociedade, livre, justa e igualitária” conforme prevê o texto constitucional como fundamento da República no artigo 3º, inciso I.

Para Mudrovitsch e Nóbrega (2021) o direito administrativo é dotado de poder disciplinar e sancionador se comunicando em diversas instâncias com o direito penal, processual penal e civil, para que se faça valer o poder punitivo do Estado. Para eles “a bem da isonomia e da preservação de uma finalidade pedagógica da pena, descabe atrelar o juízo moral e o desvalor social a calibrar a punição com o momento de sua prática, sobretudo quando presente que a mensagem social advinda da recriação somente se dará com a prolação da decisão”.

Ora, os pensadores acreditam na questão da finalidade pedagógica da pena, qual seja, a desmotivação da prática dos atos de improbidade administrativa e o aumento da segurança jurídica da sociedade civil para com os atos da administração pública. Portanto, o processo legal pelo qual tem de passar as pessoas cuja ação de improbidade administrativa foi impetrada pelo Ministério Público não pode estar eivado de abusos nem ter intuito punitivo desproporcional à conduta e a sua medida de reprovabilidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo pretendeu resgatar uma conceituação histórica sobre Constitucionalismo Moderno, formação do Estado Moderno e a responsabilidade que este se comprometeu a viabilizar a paz social, a ordem e a proteção dos direitos sociais e garantias fundamentais previstas na Constituição da República Federativa do Brasil e de dignidade da pessoa humana. Este passa a ser um Estado organizado politicamente e garantidor da efetividade desses direitos. É através da administração pública, que se utiliza de mecanismos de fiscalização, apuração e punição de crimes cometidos contra a administração pública, que se busca padrões éticos de probidade, decoro e boa fé, em respeito aos princípios constitucionais da legalidade e da moralidade.

Fundamentou que a Constituição de 1988 é fruto do constitucionalismo liberal, e traz direitos e garantias individuais, bem como a tripartição de poderes visando coibir abusos e ilegalidades cometidos pelo Estado. A criação de leis e sua concordância com a Carta Magna fazem parte de um processo que garante a autonomia e o poder de autorregulação do Estado visando a paz social e sua auto capacidade de decidir, processar e responsabilizar agentes que agem em desacordo com os preceitos legais.

A partir deste subsídio teórico, o presente trabalho demonstrou que, historicamente, nas constituições anteriores, foi apresentada expressamente a preocupação com a má administração de recursos públicos, com a corrupção, com fraudes em licitações e enriquecimento ilícito e o combate a elas. A Constituição de 1988, em seu artigo 37, parágrafo 4º, prevê as sanções aplicáveis a atos de improbidade administrativa como a “suspensão de direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário”. A criação da Lei nº 8.429 de 1992 teve objetivo de regulamentar este dispositivo constitucional, que serviu de parâmetro para a elaboração e promulgação da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.

Para tal feito, foi necessário um relato sobre administração pública no Brasil com foco no papel do Estado, quais os princípios constitucionais norteadores das ações deste e sobre o como a sociedade é afetada quando há má administração de recursos públicos e seus desvios. Ademais, provou-se que a eficiência do Estado

em legislar, fiscalizar e punir os atos de improbidade administrativa são mecanismos primordiais para que o princípio da efetividade da finalidade da supremacia do interesse público sobre o privado tenha condições de mostrar resultados a sociedade civil brasileira. Neste momento, a história do constitucionalismo moderno, da formação de Estado Moderno e o que vem a ser a administração pública serviu de base para se pensar em como o Estado passou a ser responsável por cuidar da máquina administrativa e proporcionar o bem estar social.

Sendo assim, com uma análise histórica sobre o combate a ações ou omissões de gestores que trouxeram danos à sociedade civil, para a criação da Lei nº 8.429/92 e a participação popular frente aos atos de improbidade administrativa, identificou-se como as alterações na nova lei de improbidade administrativa e suas novas previsões de sanções para quem descumpri-las impactam nos princípios da legalidade e moralidade do serviço público.

A aprovação da Lei de Improbidade Administrativa trouxe modificações importantes à Lei nº 8.429/92, como a previsão apenas de dolo comprovado na conduta do agente para que seja processado, julgado e penalizado, ou, tal como expresso no artigo 1º, parágrafo 2º, “aqueles que tiverem vontade livre e consciente, não bastando a voluntariedade do agente”.

Foi demonstrado que a extinção da modalidade culposa, a competência exclusiva do Ministério Público para propor ações, as mudanças da dosimetria das penas, a comprovação da lesividade relevante para que sejam passíveis de sanção e as próprias sanções mais brandas, não contribuem para o aumento da segurança jurídica do estado e não cumprem a finalidade pedagógica da pena que é de impedir a repetição do ilícito e ainda disseminar a moral jurídica do Estado para a sociedade.

Foi discutido neste trabalho qual o papel do Estado na responsabilização de gestores que, por ação ou omissão, cometeram atos de improbidade administrativa, no pleno exercício de seu poder disciplinar, quando a lei se demonstra pouco eficaz no combate à corrupção. Isto deveras demonstra a capacidade coercitiva do Estado, que é de impor a lei e a ordem quando não há o cumprimento de previsões legais, principalmente por parte de agentes públicos.

A partir da conceituação de moralidade e legalidade da administração pública, analisaram-se os impactos sobre a legitimidade do poder do Estado de

autorregulação frente à aprovação da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, e como se pode efetivar o combate à corrupção chamando a sociedade para atuar junto ao Estado na denúncia e cobrança, de forma que se apliquem severas sanções aos que praticam lesividade ao patrimônio público e não observam os princípios norteadores das ações do Estado na condição de agentes públicos.

Ora, todo agente público deve o cumprir de suas atribuições em conformidade estrita com a lei para que se mantenha a dignidade do império da ordem jurídica e se alcance a finalidade da administração pública, que é a supremacia do interesse público sobre o privado para, assim, sofrer responsabilização civil, penal ou administrativa. Deverá também, agir com probidade e suas decisões devem estar pautadas na conveniência, oportunidade e justiça, sempre motivada ou justificada.

Cada vez mais a tolerância da sociedade com o mau uso de recursos públicos tem diminuído. A administração pública fica impedida de financiar serviços sociais, as desigualdades sociais aumentam e a instabilidade política aumenta quando o Estado se demonstra ineficaz no combate às ações de Improbidade. Sendo assim, quando alguém na condição de agente público, voluntariamente, com má-fé, praticar um ato com previsibilidade danosa e um novo dispositivo legal sequer prevê culpabilidade nessa ação ou omissão, o poder disciplinar do Estado está afetado.

Punir na forma da lei qualquer atentado a práticas abusivas, ilegais e imorais, conforme expressa Saddy (2022), dá parâmetros de condutas negativas e positivas do Estado para sociedade. Desta forma, o princípio da moralidade administrativa está afetado quando as práticas abusivas, ilegais, imorais e reiteradas de agentes públicos não são fiscalizadas, identificadas e sancionadas, tal como requer o poder disciplinar da administração pública. É papel do estado assegurar a responsabilização destes para fins de concretizar os interesses da coletividade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Priscila de Fátima Vieira. **A análise da lei da improbidade administrativa na modalidade culposa**. Disponível em:

http://www.fait.revista.inf.br/imagens_arquivos/arquivos_destaque/SsegEbeSpIPxMv6_2015-1-30-15-10-27.pdf. Acesso em: 19 abr. 2022.

AZEVEDO, B. de A.; SOUZA, P. N.; CARNEIRO, G. R.; ALMEIDA NETO, H. S. C.; ARAUJO, M. M. G. V. **O impacto social da lei de improbidade administrativa**.

[s.l.]: Interfaces Científicas, 2020. Disponível em:

<https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/8885>. Acesso em: 03 mai. 2022.

BITENCOURT, C. M.; RECK, J. R. Ética da discussão e princípios da administração pública: o administrador público mentiroso e a improbidade administrativa. *In*:

Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura. São Paulo: Thomson Reuters - Livraria RT, 2021. Disponível em:

<https://www.rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/bitencourt17>. Acesso em: 04 abr. 2022.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. Malheiros, São Paulo: 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 05 mai. 2022.

_. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 03 jun. 2022.

_. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm. Acesso em: 19 mai. 2022.

_. **Lei nº 8.429, de 2 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. Rio de Janeiro: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 03 jun. 2022.

_. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 03 jun. 2022.

CAMBI, Eduardo. A atuação do Ministério Público no combate à corrupção na lei 12.846/2013. *In: Revista do CNMP.* [s.l.]: [s.n.], 2019. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revista/article/view/65>. Acesso em: 04 abr. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** São Paulo: Atlas, 2020. [versão digital].

CORRALO, Giovani da Silva. Silêncio, eficiência e eficácia nas administrações municipais brasileiras. *In: Revista de Direito Administrativo e Constitucional.* Curitiba: Revista A&C, 2019. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1039>. Acesso em: 08 mai. 2022.

DALTRO, Osemar Forte *et al.* Improbidade Administrativa. *In: Revista Faipe.* [s.l.]: Revista Faipe, 2017. Disponível em: <https://revistafaipe.com.br/index.php/RFAIPE/article/view/56>. Acesso em: 09 mai. 2022.

DANIEL, Juliana; MACIEL, Pedro; Rocha, Astrid; OPRMOLLA, Márcio Araújo; BARROS, Vinícius; CARNEIRO, Diogo Ciuffo; CIM, Vinícius. A nova Lei de Improbidade Administrativa. *In: Le Fosse.* [s.l.]: Le Fosse, 2021. Disponível em: <https://lefosse.com/noticias/a-nova-lei-de-improbidade-administrativa/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

ECHE, Luís Mauro Lindenmeyer. **A moralidade administrativa como direito fundamental.** [s.l.]: Jus, 2021. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/94620/a-moralidade-administrativa-como-direito-fundamental>. Acesso em: 27 abr. 2022.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa e retroatividade. *In: Consultor Jurídico.* [s.l.]: Revista Consultor Jurídico, 2021. <https://www.conjur.com.br/2021-out-22/improbidade-debate-reforma-lei-improbidade-administrativa-retroatividade>

NADER, Paulo. **Filosofia do direito.** Rio de Janeiro: Forense, 2018. [versão digital].

OLIVEIRA, José Roberto; GROTTI, Dinorá Adelaide. **Sistema de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa: críticas ao Projeto de Lei do Senado nº 2.505/2021**. Brasília: Associação Nacional dos Procuradores da República, 2021. Disponível em: <https://www.anpr.org.br/imprensa/artigos/25560-sistema-de-responsabilizacao-pela-pratica-de-atos-de-improbidade-administrativa-criticas-ao-projeto-de-lei-do-senado-n-2505-2021>. Acesso em: 14 abr. 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. Conceito e tipologia dos atos de improbidade administrativa. *In: Revista de Doutrina da 4ª Região*. Porto Alegre: Revista de Doutrina da 4ª Região, 2012. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Fabio_Osorio.html. Acesso em: 05 mai. 2022.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020. [versão digital].

RÊGO, Werson Franco Pereira. **Estado democrático de direito, democracia e função jurisdicional**. [s.l.]: Direito em Movimento, 2021. Disponível em: <http://emerj.com.br/ojs/seer/index.php/direitoemmovimento/article/view/143>. Acesso em: 03 mai. 2022.

SADDY, André. **Curso de direito administrativo brasileiro: volume I**. Rio de Janeiro: CEEJ, 2022. [versão digital].

SIMCHEN TREVISAN, L. Moralidade Administrativa, um conceito obscuro. *In: Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense*. Florianópolis: Atuação: Rev. Jur. do Min. Públ. Catarin., Florianópolis, 2021. Disponível em: <https://seer.mpsc.mp.br/index.php/atuacao/article/view/150/73>. Acesso em: 22 abr. 2022.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capítulo 2: capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. *In: Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10177/1/CapacidEstataleBurocratica_ap02.pdf. Acesso em: 28 abr. 2022.

ZIMBICO, O. J. O Estado e a Sociedade Civil: uma relação histórica baseada no exercício do poder? *In: Revista Brasileira De Estudos Políticos*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2020. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/709>. Acesso em: 17 abr. 2022.