XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

GIOVANI DA SILVA CORRALO

JANAÍNA RIGO SANTIN

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

C928

Criminologias e política criminal II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Josiane Petry Faria; Thiago Allisson Cardoso De Jesus.

– Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-659-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Criminologias. 3. Política criminal. XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O Direito Administrativo se encontra num constante processo de transformação. Não que este cenário seja novo, mas a velocidade das transformações, sim. Ao lado de consideráveis inovações legislativas, seja na ordem constitucional, seja na ordem infraconstitucional, se encontram diversas decisões dos tribunais superiores, como é o caso das repercussões gerais do STF. Ao gestor e respectivas instâncias de controle - interno e externo - a tarefa é enorme e requer considerável esforço para encontrar a decisão juridicamente correta.

É nesse diapasão que a doutrina se faz relevante, ao repensar permanentemente os grandes temas que afligem a Administração Pública e, neste XXIX Congresso do CONPEDI, não foi diferente. Temas cruciais estiveram em pauta: combate à corrupção e os programas de responsabilização administrativas locais, medidas provisórias municiais, regulação setorial pelas Agências Reguladoras, controle judicial das política públicas, objetivos do desenvolvimento sustentável, alterações da Lei de Improbidade Administrativa, empresas estatais, controle da Administração Pública e controle de constitucionalidade pelos tribunais de contas e alterações à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Trabalhos científicos teoricamente muito bem estruturados e exposições robustas marcaram o GT Direito Administrativo e Gestão Pública. É preciso dar máxima visibilidade às produções constantes nessa obra, pois também reproduzem o imenso esforço acadêmico dos diversos programas de pós~graduação em Direito de todo o Brasil. Que os trabalhos falem por si. Que a pesquisa alcance!

Prof. Dr. Giovani da Silva Corralo- UPF

Prof. Dra. Janaína Rigo Santin- UPF e UCS

A “NOVA” LEI DE IMPROBIDADE E SEUS EFEITOS PRÁTICOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

THE “NEW” IMPROBITY LAW AND ITS PRACTICAL EFFECTS ON PUBLIC ADMINISTRATION

Erica Antonia Bianco De Soto Inoue

Resumo

O presente trabalho visa abordar as sensíveis modificações trazidas pela reforma da Lei de Improbidade Administrativa – Lei n. 8.429/92, principalmente nos aspectos de alteração da natureza jurídica de seu objeto, bem como nos seus aspectos técnicos tais como elemento de tipificação, tipos de procedimento administrativo e judicial, acordo de não persecução cível e prescrição. O objetivo é verificar o resultado para Administração Pública dos novos contornos trazidos pela Lei n. 14.230/2021 e suas consequências nas atividades cotidianas dos órgãos públicos. Para tanto, o uso da metodologia de levantamento bibliográfico e jurisprudencial se mostrou o mais adequado, pois com aplicação recente, tem ocorrido novos posicionamentos doutrinários e jurídicos sobre o tema. Ademais, a aparente contradição com o artigo 28 da LINDB será abordada juntamente com a análise da importância dos princípios na nova LIA e das repercussões na modificação do texto legal neste sentido. Por fim, serão trabalhados também os efeitos práticos da aplicação da nova lei de improbidade tanto no Poder Judiciário quanto na Administração Pública.

Palavras-chave: Improbidade administrativa, Persecução cível, Princípios administrativos

Abstract/Resumen/Résumé

The present work aims to address the sensitive changes brought about by the reform of the Administrative Improbity Law - Law n. 8,429/92, mainly in the aspects of changing the legal nature of its object, as well as in its technical aspects such as typification element, types of administrative and judicial procedure, civil non-prosecution agreement and prescription. The objective is to verify the result for Public Administration of the new contours brought by Law n. 14.230/2021 and its consequences on the daily activities of public bodies. To this end, the use of the methodology of bibliographic and jurisprudential survey proved to be the most appropriate, since with recent application, there have been new doctrinal and legal positions on the subject. Furthermore, the apparent contradiction with article 28 of the LINDB will be addressed together with the analysis of the importance of the principles in the new LIA and the repercussions in the modification of the legal text in this sense. Finally, the practical effects of the application of the new improbity law will also be worked on both in the Judiciary and in the Public Administration.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administrative improbity, Civil prosecution, Administrative principles

INTRODUÇÃO

A Lei de Improbidade Administrativa entrou em vigor no ano de 1992 revolucionando o sistema de combate à improbidade administrativa. Seu objetivo principal era complementar um sistema de controle e fiscalização de atos públicos que combatem atos danosos ao patrimônio da Administração Pública em conjunto com outros regramentos constitucionais.

Apenas recentemente os estudos sobre improbidade administrativa voltaram a ganhar o cenário jurídico nacional. A necessidade de regulamentação e compreensão dos novos contornos da Lei de Improbidade Administrativa, retirando agentes políticos da sua inércia, tem obrigado que estes passem a comandar suas ações voltando-se para efetivação do real interesse público e da melhor gestão orçamentária dos recursos sob sua administração.

Por muito tempo predominou o entendimento de que improbidade administrativa seria qualquer ato ilícito cometido pelo agente público ou terceiros a ele equiparados, com culpa ou dolo, e que resultaria em sanções como: ressarcimento ao erário, multa, proibição de contratar com o poder público e inelegibilidade.

O grande temor dos agentes públicos estava centralizado no último item, fazendo com que seus atos de gestão fossem rigorosamente restritos ao prévio controle de legalidade e ao uso do dinheiro público em situações de baixo risco. O que se via, na prática, era uma gestão pública limitada ao atendimento dos percentuais constitucionais e às ações dotadas de razoável segurança jurídica quanto ao futuro resultado de julgamentos políticos e judiciais (Poder Judiciário e Tribunais de Contas).

O "apagão das canetas", nome dado a esse medo de gerir a coisa pública, transformou gestores públicos em meros aplicadores de recursos orçamentários em itens seguramente não comprometedores de sua probidade, de seu patrimônio e de sua viabilidade política.

A temática proposta encontra-se em destaque no cenário atual notadamente pelos recentes julgados ocorridos no Supremo Tribunal Federal sobre a aplicação das novas disposições legais a processos anteriores, ou seja, sobre a retroatividade da nova lei e seus efeitos (Tema 1199 do STF)). Também se encontrou sob análise a nova exclusividade de legitimados à propositura da Ação de Improbidade Administrativa (ADINs 7.042 e 7.043) e a retroatividade do acordo de não persecução cível (HC 185.913/DF).

Pretende-se neste trabalho conceituar o instituto da improbidade administrativa, sua natureza jurídica e seus elementos caracterizadores, bem como reposicionar as alterações realizadas pela Lei no. 14.230/21 no ordenamento jurídico administrativo especial informando a sua nova aplicação e as consequências desta decorrentes.

Justifica-se este estudo em razão da opacidade jurídica ainda existente em torno do tema e da sua incidência no cotidiano da Administração Pública e dos poderes reflexos. Explica-se.

O ato público gera resultados não apenas *interna corporis*, ou seja, não apenas para o órgão público ou agente político julgado como ímprobo. Suas ações refletem diretamente no coletivo, na sociedade para qual aquele agente deveria direcionar suas decisões e ações visando o bem comum. Por conseguinte, as ações ímprobas refletem nos órgãos de controle externo – Tribunais de Contas e Poder Legislativo – que terão que fiscalizar e julgar as contas do gestor, e no Poder Judiciário que irá se deparar com ações de improbidade administrativa, ações populares e outros meios de término ou minimização de atos danosos e prejudiciais ao patrimônio público tutelado.

Para tal estudo, serão abordados os seguintes temas: conceito e natureza jurídica da improbidade administrativa, a importância dos princípios administrativos da LIA na Administração Pública, o caminho percorrido da Lei n. 8.429/92 à Lei n. 14.230/21 e o artigo 28 da LINDB e, por fim, os reflexos práticos da nova lei de improbidade administrativa para Administração Pública.

O problema a se buscar resposta versará sobre a efetividade da nova lei de improbidade administrativa na proteção do patrimônio e do interesse público após as alterações entrarem em vigor.

Utiliza-se a metodologia dedutiva para lançar as hipóteses da pesquisa, com afunilamento do tema até a exemplificação jurisprudencial de sua aplicação prática, utilizando-se para tanto a pesquisa bibliográfica como referencial teórico.

Não se pretende esgotar o tema, mas tão somente demonstrar sua amplitude e definição em auxílio aos gestores públicos e juristas para melhor compreensão dos objetivos acima propostos.

1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O estudo das ações dos agentes públicos tem sido objeto de previsão legal desde a Carta Constitucional de 1824, quando esta passou a prever a *actio popularis*, nos moldes de responsabilização do pretor romano. Este, ao assumir o poder, declarava que seu mandato seria baseado na legalidade e na justiça. Em caso de descumprimento, a *actio popularis* era concedida a qualquer um do povo, independentemente de um interesse próprio, para promover uma ação visando à tutela de interesses públicos resultante em multa para o pretor.

Com o texto constitucional mencionado, houve pela primeira vez a utilização da expressão "ação popular", pois o art. 157 dispunha que quem cometia "suborno, peita, peculato, e concussão" poderia ser sujeitado a uma ação popular.

Luís Pinto Ferreira (1972, p. 32) afirma que "pela primeira vez se aludiu precisamente o nome de ação popular, numa espécie de ação que, no fundo, é uma concretização nova da 'actio de corrupto albo', no sentido de defesa e resguardo da pureza da jurisdição".

Entretanto, muito embora tenha o texto constitucional trazido o conceito de ação popular, também trazia a previsão de que "a pessoa do imperador é inviolável, e sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma" (artigo 99), fazendo com que a previsão do artigo 157 fosse aplicada apenas aos demais agentes públicos, tais como ministros de Estado e similares.

Na linha evolutiva, a Constituição de 1891, em seu artigo 54, estabeleceu que constituem crimes de responsabilidade do Presidente os atos que fossem contrários à probidade administrativa. Tal previsão foi mantida nas constituições seguintes (artigo 85, V da CF/88).

Uma curiosidade ou fato interessante é o de que as constituições anteriores a 1988 possuíam importante preocupação voltada ao combate à improbidade administrativa ocorrida com o enriquecimento ilícito através do uso abusivo da função pública em proveito próprio.

A própria Lei no. 4.717/65 – Lei da Ação Popular, em seu artigo 1º, trouxe instrumento de controle de atos públicos por "qualquer cidadão", porém limitando-o a "pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista".

Havendo limitação de lesão ao patrimônio público enquanto bens e direitos de valor econômico, artístico, estético ou histórico, entende-se que o foco da proteção legislativa se mantinha no combate ao enriquecimento ilícito.

Até aquele momento, o Ministério Público possuía posição meramente de fiscal da lei com ação supletiva, cabendo-lhe auxiliar na produção das provas e promover a responsabilidade civil e criminal dentro de suas competências institucionais, conforme o resultado da ação popular.

Nota-se uma sensível modificação neste sentido com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que prioriza direitos fundamentais e a observância à princípios tais como o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na Administração Pública.

Com a mudança de perspectiva quanto ao julgamento dos atos dos agentes públicos no Brasil e no mundo, ocorreu a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção em 1996, cujo objetivo foi fixar um protocolo de intenções com "medidas instrumentalizadoras de

combate à corrupção no setor público, situação que compromete a integridade das instituições, a ordem moral, a justiça e a sociedade" (SIMÃO, 2022, p. 76).

A partir deste documento e do compromisso assumido pelos Estado-Partes foi dada uma importância maior ao combate à corrupção. Deixou-se de vinculá-la à perda patrimonial e passou a assumir contornos protecionistas mais amplos.

A corrupção passou a ser tratada como problema de interesse mundial, pois a partir dela tem-se a fonte de financiamento do crime organizado e da corrupção econômica, tais como crimes de lavagem de dinheiro e o já mencionado enriquecimento ilícito. Ainda, a corrupção corrói a credibilidade do povo nas instituições públicas, ameaçando a estabilidade social, a democracia e o Estado de Direito.

> O fenômeno da corrupção se caracteriza pela apropriação indevida de oportunidades, bens e recursos para benefício próprio (ou de alguém por ele escolhido) por um sujeito que atua no interesse de terceiros. A corrupção é uma distorção que pode consumar-se tanto na esfera pública como na privada. No entanto, a corrupção apresenta uma relevância muito mais significativa quando envolve agentes e recursos públicos porque implica o comprometimento de funções políticas e a violação a direitos fundamentais (especialmente dos sujeitos mais vulneráveis). (JUSTEN FILHO, 2022, p. 18)

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, §4º, traz o poder punitivo e sua necessidade de regulamentação sancionatória, o que ocorreu com a Lei n. 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa (LIA), na qual, atendendo ao comando constitucional supra, a prática de atos de improbidade administrativa autorizam o Estado a exercer um poder punitivo específico, ao lado da esfera penal, visando a impor ao infrator a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública, desde que o faça na forma e gradação ali previstas, sendo admitidas, o ressarcimento do dano ao erário e, ainda que excepcionalmente e de forma justificada, a indisponibilidade de bens.

Por muitos anos, desde a sua publicação foi discutida a natureza da responsabilidade buscada pelo §4º do artigo 37 da CF/88. Contudo, com o advento da Lei n. 14.230/21, que alterou a Lei n. 8.429/92, encerrou-se o dilema doutrinário e jurisprudencial, pois estabeleceu que se trata de exercício do direito punitivo do Estado, objeto do direito administrativo sancionador (artigo 1º, §4º da LIA), cuja ação possui caráter repressivo e sancionatório, visando a aplicação de sanções de natureza pessoal nos termos da legislação aplicada (artigo 17-D da LIA).

> Em suma, o §4º do art. 37 da CF estabelece uma responsabilidade administrativa, decorrente da infração de regras e princípios administrativos cujo agente sancionador é o Poder Judiciário e não uma autoridade administrativa, que é, nesse caso, incompetente para impor as penalidades previstas pelo constituinte. A responsabilidade por ato de improbidade administrativa reclama para sua implementação, portanto, um processo judicial. Estamos diante de uma responsabilidade administrativa a ser apurada pela atividade jurisdicional do Estado. (SIMÃO, 2022, p. 87)

Tem-se, portanto, que após mais de um século, a improbidade administrativa tem sido motivo de preocupação por parte dos legisladores e aplicadores do direito, os quais anos após anos e muitos acordos internacionais, mantém a preocupação com a atualidade do tema e a proteção ao patrimônio público material e imaterial.

Sendo assim, após breve análise sintética e evolutiva, o tópico adiante trabalhará a construção do conceito de improbidade administrativa nas duas principais leis sobre o tema: a Lei n. 8.429/92 e sua lei de atualização e modificação conforme evolução doutrinária e jurisprudencial, a Lei n. 14.230/21.

2 CONSTRUÇÃO CONCEITUAL DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Atualmente, o que se encontra nos ambientes públicos em referência à sociedade é uma grande erosão da confiança dos cidadãos na Administração Pública. Isto porque diariamente notícias de desvio de dinheiro público, obras inacabadas, saúde precária, corrupção, dentre outras invadem as mídias e passam a percepção de que a política e tudo que possui ligação com o Estado é desprovido de moralidade.

Percebe-se que esta insatisfação geral com a área pública tem obrigado seus administradores a redesenhar o ambiente em que se encontram, visando torná-lo continuamente eficiente, eficaz, transparente, acessível e confiável.

O obstáculo a essa ação está justamente no excesso de burocracia imposto pelo sistema legal de controle e fiscalização da Administração Pública. Havendo necessidade de se agir com cautela e com diligência nos gastos públicos, o gestor acaba por muitas vezes se omitir ou agir de forma moderada, em um fenômeno chamado de “apagão das canetas” justamente por medo de se ver sendo alvo de ações populares, ações de improbidade e de sanções impostas pelos tribunais de contas.

Em sentido contrário, a visão dos órgãos de controle está justamente no entendimento de que a liberdade dada com a discricionariedade do gestor público deve ser contida e

fiscalizada, para que não extrapole o estritamente necessário ao andamento das ações públicas em detrimento de interesses pessoais e arbitrários do administrador público.

Neste sentido:

> O Estado Constitucional pode ser traduzido como Estado das escolhas administrativas legítimas e sustentáveis. Assim considerando, nele não se admite a discricionariedade irrestrita, intátil, desviante, imediatista. Em outras palavras, impõe-se combater os recorrentes vícios de arbitrariedade por ação ou omissão (FREITAS, 2014, p. 13).

Os atos ilegais deliberados devem ser combatidos com rigor, por trazerem graves danos de ordem econômica e moral, regendo o princípio da boa Administração Pública a obrigatoriedade de justificativa das razões que conduziram à determinada decisão administrativa, comprovando-se seu custo-benefício, não bastando, portanto, a mera alegação de conveniência e oportunidade tão comumente exarada pelo ordenador público nos dias atuais.

Nesse aspecto, a crítica está em o gestor público esquecer que "discrição não significa, no Estado Constitucional, liberdade para o desperdício, o direcionamento espúrio ou o voluntarismo causador de erosão da confiança" (idem, p. 14).

Conforme visto em tópico inicial, a proteção do patrimônio público contra atos de agentes públicos e terceiros a estes vinculados tem sido motivo de cuidado e preocupação ao longo dos anos. Tal cuidado dá-se em razão do seu objeto de proteção e dos sujeitos protegidos. Explica-se. Muito embora pareça que a proteção patrimonial diz respeito somente a bens e valores tangíveis ou a bens imateriais de senso comum, tais como moralidade, ética, etc., o que se pretende proteger são os valores de soberania, democracia, Estado de Direito, bem comum e interesse público.

É neste cenário que se estuda o termo probidade, que provém do vocábulo latino *probitas*, expressa a ideia de retidão ou integridade de caráter que leva à observância estrita dos deveres do homem, quer públicos, quer privados; honestidade; pundonor, honradez, como assinalam os dicionaristas (AULETE, 1958, p. 4082). Ou seja, no âmbito da Administração Pública, aquele que age com improbidade age de forma desonesta para com o cargo ou a função administrativa que exerce (MONTEIRO e PEDRA, 2019, p. 5)

De fato, ser probo é, no conceito de senso comum, ser honesto e respeitador dos valores éticos que circundam o indivíduo no grupo social. A improbidade seria, portanto, antônimo deste conceito indicando comportamentos ilegais, desonestos e não íntegros. Igualmente, se compreende a improbidade como atos imorais, corruptos e de desvio de dinheiro público.

Nos dizeres de Marçal Justen Filho (2022, p. 21), “a improbidade ocorre quando o titular de uma função estatal, atuando de modo isolado ou em acordo com um sujeito privado, viola o fim inerente à sua posição, visando ou não obter vantagem patrimonial indevida, independentemente de acarretar dano ao erário”.

No mesmo sentido, MONTEIRO e PEDRA (idem) lecionam:

> Entendemos como improbidade administrativa uma conduta comissiva ou omissiva, em regra, dolosa, decorrente de desonestidade do agente público ou de terceiro que cause, ou pode causar, lesão à Administração Pública, ou aos seus postulados, ou à entidade privada por ela auxiliada, acarretando enriquecimento ilícito ou alguma prática ilegítima (antijurídica) considerada grave pelo ordenamento jurídico, mesmo que não se verifique prejuízo patrimonial para a Administração Pública.

Vale destacar que imoralidade administrativa não significa improbidade administrativa, mas improbidade administrativa sempre significa imoralidade administrativa. A probidade é mera espécie da moralidade (SIMÃO, 2011, p. 189).

O que se espera de um gestor público é que aja de maneira imparcial, impessoal, dentro da legalidade, atendendo a padrões morais com probidade. Esta representa a honestidade e a boa-fé, que são dois requisitos presentes na moral.

Reflete-se novamente que, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, traz expresso o princípio da moralidade ao dizer que: “a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”, sendo que apenas em seu §4º traz a previsão da probidade para o caso de violação desta.

Isto ocorre no ordenamento jurídico porque este é regido pela moralidade a qual permite que atos honestos, porém imorais, sejam invalidados. Neste cenário, a improbidade administrativa sempre abarcará atos desonestos e desleais, restringindo a moralidade administrativa a sua forma qualificada, com sanções específicas àqueles que deram causa ou auxiliaram para o resultado ilícito.

Tem-se, então, que os agentes públicos devem observar os ditames da justiça, dignidade, lealdade, honestidade, transparência, boa-fé, imparcialidade e moralidade no exercício do múnus público, visando estritamente o bem comum por meio de ações voltadas com primazia ao interesse público sobre o particular.

Quando o agente público não observa tais princípios, há quebra na relação de confiança institucional, ocasionando o chamado ato de “improbidade administrativa”, o qual leva à

aplicação das sanções civis e administrativas contra aqueles que violaram esta relação (INOUE, 2020).

É a improbidade administrativa, portanto, ato subjetivo de violação ao princípio da moralidade. Sendo assim, Claudio Ari Mello (2004, p. 112-113), citando José Guilherme Giacomuzzi, diz que existe um princípio da probidade administrativa que decorre da dimensão objetiva da moralidade administrativa, e existe um dever subjetivo de probidade administrativa que decorre da dimensão subjetiva da moralidade administrativa. Quando há a inobservância destes princípios por descumprimento da lei por ato ímprobo, coincidindo com a disciplina legal da Lei nº. 8.429/92, tem-se o ilícito de improbidade administrativa, passível de sanções legais específicas.

Logo, mister se faz iniciar a construção do conceito de improbidade administrativa pela previsão contida no §4° do art. 37 da Constituição Federal vigente, a qual diz: "os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, na forma e na gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível".

Neste sentido, qualquer ato praticado com lesão ao erário ou aos princípios da Administração Pública está sujeito à invalidação pela própria administração ou pelo Poder Judiciário, por vício de improbidade, conforme prevê, inclusive, a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal (STF), que possui a seguinte redação:

> A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Desta forma, entende-se que o dever de probidade determina, portanto, uma série de vedações de condutas ofensivas à moralidade administrativa, ou seja: os agentes públicos não podem apropriar-se de bens ou recursos públicos; não podem enriquecer valendo-se das prerrogativas e oportunidades dos seus cargos; não podem ser negligentes em relação à preservação do patrimônio público; não podem promover o enriquecimento ilícito de terceiros à custa da atuação do poder público.

Em julgado do Superior Tribunal de Federal sobre prescrição de ressarcimento ao erário em caso de improbidade administrativa, o Ministro Edson Fachin abriu seu voto considerando como virtudes republicanas a proteção à coisa pública e a probidade administrativa: “É salutar que se levem a sério os compromissos fundamentais, especialmente

— no que interessa — aqueles que materializam a proteção da coisa pública e da probidade administrativa" (FACHIN, 2019, p. 277).

Neste caminho, passa-se agora à análise dos princípios que ainda se mantém presentes na Lei de Improbidade após as alterações da Lei n. 14.230/21, uma vez que boa parte deles foram revogados quando da publicação desta.

3 DA NECESSÁRIA ANÁLISE DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS NA LIA

A Lei de Improbidade Administrativa, anteriormente à sua modificação pela Lei n. 14.230/21, empregava grande carga valorativa aos princípios ali contidos: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Carmen Lucia da Rocha (1994, p. 23) define os princípios constitucionais como sendo aqueles que trazem "valores superiores adotados em dada sociedade política, materializados e formalizados juridicamente para produzir uma regulamentação política no Estado".

A Lei de Improbidade Administrativa sob estudo, tem como objeto a preservação do patrimônio público, o respeito à moralidade administrativa e a preservação do cumprimento irrestrito aos princípios norteadores de uma boa gestão pública, bem como a persecução judicial daqueles que agem contra as premissas da Administração Pública, material e imaterial.

Nesta finalidade, a lei trabalha com o que considera as três possíveis modalidades de atos de improbidade administrativa, quais sejam: atos que importam em enriquecimento ilícito do agente público (art. 9º), atos que causem prejuízo ao erário (art. 10) e atos que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

Como forma de guiar os entes legitimados e operadores do direito, os princípios que norteavam a atividade fiscalizadora e sancionadora do Estado com fins de apuração de atos de improbidade administrativa encontravam-se previstos no art. 4º da Lei de Improbidade Administrativa: "Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos".

Tal dispositivo foi revogado pela Lei n. 14.230/21 por, na visão dos legisladores, simplesmente replicar o artigo 37, §4º da Constituição Federal, o qual possui, por razões de hierarquia, observância obrigatória pelos jurisdicionados.

Em adição à norma acima, em capítulo próprio sobre atos que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei nº. 8.429/92), estabeleceu o legislador que, para que seja caracterizado como ato de improbidade administrativa, a ação ou omissão

praticada deve violar os princípios da Administração Pública e os deveres atinentes à honestidade, legalidade, imparcialidade e lealdade às instituições (RAMOS, 2009, p. 335).

O princípio da legalidade, por este fundamento, corolário do Direito Administrativo prevê que na Administração Pública somente se pode fazer o que estiver expressamente previsto e permitido em lei.

Nos dizeres de Di Pietro (2019, p. 187), este princípio, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.

Desta forma, o agente público não possui liberdade ou poderes para, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou aplicar sanções se não aquelas previstas ou autorizadas em lei, sob o risco de ser interpelado judicialmente através dos remédios constitucionais (ação popular, *habeas corpus*, *habeas data*, mandado de segurança, mandado de injunção) ou através de atos fiscalizatórios e sancionatórios vindos dos órgãos de fiscalização.

Por sua vez, o princípio da impessoalidade, não mais especificado na LIA, aparece positivado pela primeira vez na Constituição Federal vigente, em seu art. 37. A possível ausência de tal previsão nas cartas constitucionais antecedentes deu-se em razão da impessoalidade ser estudada conjuntamente à moralidade e à igualdade, o que, em suma, prevê que "a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento" (idem, p. 192).

A Administração Pública, meio de desenvolvimento da comunidade pela prática do interesse público, deve tratar a todos os administrados sem discriminações, sendo intoleráveis quaisquer tipos de favoritismos ou perseguições.

> [...] torna cogente que a Administração dispense igualdade de tratamento a todos aqueles que se encontrem em posição similar, exigindo que os atos praticados produzam os mesmos efeitos e atinjam a todos os administrados que se em idêntica situação fática ou jurídica. Esse modus operandi caracteriza a imparcialidade do agente público (acepção passiva). (GARCIA, 2014, p. 109)

A boa Administração Pública não deve, portanto, abrir espaço ao "ranço do personalismo e mandonismos transmudados numa modernidade justa e obtusa" (ROCHA,

1994, p. 166), valendo-se da impessoalidade como uma de suas condições essenciais de existência.

O que se nota é que a manutenção do princípio da imparcialidade ocorreu para absorver o princípio da impessoalidade, menos adequado aos tipos do rol taxativo contido no artigo 11 da LIA.

Com relação ao princípio da moralidade, que aqui será trabalhado como equivalente ao princípio da honestidade, pois se entende de igual forma que sua manutenção absorveu aquele, Antônio José Brandão (1951, p. 457) afirma em seu artigo "Moralidade Administrativa", que Maurice Hauriou foi o primeiro jurista a cuidar do tema ao dizer em sua obra *Principes de Droit Public* (1910) que:

> [...] a legalidade dos atos jurídicos administrativos é fiscalizada pelo recurso baseado na violação da lei; mas a conformidade dêsses atos aos princípios basilares da 'boa administração', determinante necessária de qualquer decisão administrativa, é fiscalizada por outro recurso, fundado no desvio de poder, cuja zona de policiamento é a zona da "moralidade administrativa.

Segundo Hauriou, qualquer ser capaz de agir é forçosamente obrigado a avaliar e distinguir o bem do mal, seja na vida privada, seja na vida pública.

> Para atuar, tem de tomar decisões; mas, para decidir, tem de escolher; e não só entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também entre o honesto e o desonesto. O seu comportamento deve, sem dúvida, conformar-se à lei jurídica. Mas não basta. O ato conforme à lei jurídica nem sempre é um ato irrepreensível do ponto de vista moral. (1951, p. 457)

Percebe-se, então, que, muito embora possua ligação direta com o princípio da legalidade, a noção de moralidade administrativa é, assim, mais ampla do que a noção de legalidade jurídica. Inclusive, observa-se que a moral administrativa não se confunde com a moral comum, pois seus contornos surgem da atividade estatal propriamente dita, da boa administração e da união entre valores comuns e valores próprios da razão de ser do Estado.

A moral administrativa, pela doutrina de Wallace Paiva Martins Junior (2006, p.31) surge:

> [...] como precedente lógico de toda conduta administrativa, vinculada ou discricionária, derivando também às atividades legislativas e jurisdicionais, consistindo no assentamento de que o 'Estado define o desempenho da função administrativa segundo uma ordem ética acordada com os valores sociais

> prevalentes e voltada à realização de seus fins', tendo como elementos a honestidade, a boa-fé e a lealdade e visando a uma boa administração.

Em sentido inverso, é a infidelidade ou a deslealdade na atuação funcional dos administradores em relação aos fins institucionais da Administração Pública que caracteriza a imoralidade administrativa, ou, no caso vigente, de desonestidade e parcialidade, passível, portanto, de sanção no mundo concreto, conforme o previsto no artigo 11 da LIA.

Os atos da Administração Pública, além de encontrar suporte legal no texto da lei, deve estar também "inteiramente conformados aos padrões éticos dominantes na sociedade para a gestão dos bens e interesses públicos, sob pena de invalidade jurídica" (SIMAO, 2011, p. 188). A moralidade, portanto, passou a ser, junto com a legalidade, requisito de validade da decisão administrativa.

Vale lembrar que o § 4º do art. 11 estabelece que a configuração da improbidade neste caso não depende da ocorrência de dano ao erário nem do enriquecimento ilícito do agente. No entanto, exige que a lesividade seja relevante das condutas ao bem jurídico tutelado. Trata-se de afastar condutas de pequena nocividade, que envolvam bens jurídicos de pequeno valor econômico, com efeitos nocivos diminutos ou irrelevantes ou revelar elemento subjetivo de reprovabilidade muito limitada.

4 DA LEI N. 8.429/92 À LEI N. 14.230/21: CONSIDERAÇOES SOBRE O ARTIGO 28 DA LINDB

Conforme estudado até aqui, a Lei Federal 8.429/92 promoveu novas perspectivas no combate à corrupção e na moralização do desempenho das funções públicas. No entanto, a experiência concreta na aplicação da Lei evidenciou ao longo dos anos diversas distorções na repressão à improbidade.

Na tentativa de moralização forçada da Administração Pública, ações de improbidade eram propostas muitas vezes com elementos probatórios inconsistentes, sem determinação delimitada de fatos e condutas, bem como eram interpostas com frequentes pedidos de indisponibilidade de bens de forma cautelar, o que acabou por trazer mais prejuízos do que benefícios ao sistema de controle dos atos de gestão pública, quase que os paralisando totalmente.

Uma das principais causas da avalanche de processos que se iniciaram desde a publicação da lei foi a posteriormente muito combatida "culpa" como causa de improbidade administrativa nas decisões públicas (art. 10 da Lei 8.429/92).

Com a publicação da Lei 14.230/21, muitas inovações foram implementadas, modificando substancialmente o cenário da improbidade administrativa, notadamente ao deixar de punir ações culposas e a exigir efetivo dano e dolo específico do agente público.

Igualmente, trouxe outras modificações: o sancionamento por improbidade a entidades privadas que tenham recebido benefício, incentivo ou vantagem de origem estatal; a eliminação da sanção de perda do cargo ou mandato nas infrações do art. 11; a restrição ao sancionamento por improbidade do terceiro à comprovação de ter induzido ou concorrido para a prática da improbidade; a instituição de uma ação judicial típica, envolvendo a punição por improbidade, com o afastamento da aplicação do regime da ação civil pública; a atribuição ao Ministério Público da legitimidade ativa privativa para a ação de improbidade (atualmente questionada); a ampliação do rigor no tocante aos requisitos de ajuizamento da ação de improbidade, com a expressa exigência de qualificação dos fatos em face dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92; a vedação ao julgamento antecipado da lide nas hipóteses de condenação do réu; a fixação de prazo prescricional de oito anos, computado a partir da data de consumação do ilícito; a previsão da prescrição intercorrente, computada a partir do ajuizamento da ação de improbidade, com prazo de oito anos.

Buscando evitar um estado de inércia administrativa provocado pelo apagão das canetas, a Lei n. 13.655/18 incluiu o artigo 28 na LINDB para prever expressamente que o agente público responderá por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou de erro grosseiro, afastando a possibilidade de responsabilização por simples culpa, quando há um mero erro decorrente de decisões humanas, que por sua própria natureza são falhas.

Voltando-se ao artigo 37, §6º da CF/88, tem-se que cabe ação de regresso da Administração Pública contra os agentes responsáveis por danos nos casos de dolo ou culpa. Neste raciocínio, o Tribunal de Contas da União entendeu, contudo, que a limitação do artigo 28 da LINDB não se aplica para o dever de reparação integral do dano:

> A regra prevista no artigo 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (lindb), que estabelece que o agente público não responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, não se aplica à responsabilidade financeira por dano ao erário. O dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer graduação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (art. 37, §6º da CF). (TCU, Acórdão 1958/2022 Plenário).

Esta previsão foi devidamente respeitada no novo texto de alteração da LIA, ou seja, não mais se sanciona o mero ato culposo do agente público, entretanto, onde houver dano ao erário ou enriquecimento ilícito, este deverá ser indenizado ou reparado.

Logo, diante das bases teóricas essenciais abordadas até este momento, parte-se para as considerações finais deduzidas de suas aplicações práticas no novo ambiente legislativo de combate à improbidade administrativa e de desvio de recursos públicos por agentes dotados de má-fé, parcialidade e desonestidade.

5 REFLEXOS DA "NOVA" LEI DE IMPROBIDADE PARA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Muito tem se falado sobre os reflexos da "nova" lei de improbidade para o Poder Judiciário, no que se refere à grande diminuição das causas em andamento, bem como dos seus reflexos para Administração Pública, no tocante à retomada da liberdade do gestor público em gerir o patrimônio sob sua responsabilidade.

Com relação ao Poder Judiciário, após a publicação da Lei n. 14.230/21 todos os processos em trâmite foram paralisados para verificação de adequação à nova realidade legal da Lei de Improbidade Administrativa.

Aqueles processos em que havia denúncia ou condenação baseadas na culpa do agente foram ou serão extintos sem julgamento de mérito. Aqueles em que não havia declaração explícita de conduta foram suspensos para voltarem a caminhar apenas após sua verificação pelo tribunal em que se encontra sub judice, no chamado juízo de conformação.

Ainda, houve verificação de prescrição com base nos prazos definidos pela nova lei, o que também levou à extinção de inúmeras ações em curso, reduzindo significativamente a carga de trabalho dos magistrados.

Efeito interessante também ocorreu com o número de acordos de não persecução penal, onde o Ministério Público buscou aproveitar o árduo trabalho realizado até então nas lides em andamento para reaver bens e valores que iriam se perder com as alterações legislativas. Uma vez que a lei permitiu que tal acordo fosse feito basicamente em qualquer fase processual, abriu-se a possibilidade de "negociação" inclusive das sanções já aplicadas ou até de se evitar condenações mais gravosas caso as denúncias fossem recebidas pelo juízo.

Outra consequência a ser destaca é a já mencionada acima, na qual os princípios não contidos na LIA não serão punidos mais como ímprobos, deixando-se aqui a crítica ao legislador neste sentido. O rol taxativo do artigo 11 deixa de ser aberto como os do artigo 9º e 10, não permitindo qualquer condenação fora das condutas ali contidas.

Na versão anterior, o juiz possuía a liberdade para adequar o fato ao tipo que julgasse adequado, mesmo que não o requerido pelo legitimado autor. Na alteração, não há mais essa possibilidade, ficando expressa a regras de que para cada ato de improbidade somente será incidente um dos tipos previstos na lei, ainda que vários sejam os atos contidos em uma ação.

A Lei n. 8.429/92 permitia que além dos agentes públicos, a lei fosse aplicável àquele que, mesmo não sendo agente público, induzisse ou concorresse para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficiasse sob qualquer forma direta ou indireta. Já a Lei n. 14.230/2021 prevê que além dos agentes públicos, também será aplicável em relação aos terceiros que induzam ou concorram dolosamente para a prática dos atos de improbidade administrativa. Exclui-se a responsabilização de terceiro meramente beneficiário do ato de improbidade administrativa. Uma observação: os sócios/diretores de pessoa jurídica de direito privado não respondem pelo ato de improbidade que venha a ser imputado à pessoa jurídica, salvo se, comprovadamente, houver participação e benefícios diretos, caso em que responderão nos limites da sua participação.

Nesta mesma linha, a requerimento do réu, na fase de cumprimento da sentença, o juiz unificará eventuais sanções aplicadas com outras já impostas em outros processos, tendo em vista a eventual continuidade de ilícito ou a prática de diversas ilicitudes. Como consequência, a absolvição com fundamento em quaisquer das hipóteses do art. 386 do CPP produzem efeito na ação de improbidade.

Na prática, ainda, os resultados destas modificações para Administração Pública já começam a aparecer. Por trazer uma maior definição do que são atos ímprobos, notadamente no rol taxativo e na prova do dolo específico ou erro grosseiro, os administradores começaram a agir novamente com maior liberdade e com menos temor.

> De um lado, a responsabilização do agente público nos casos de dolo e erro grosseiro tem o efeito de reprimir e desestimular os casos de corrupção, fraude e culpa grave. De outro lado, admitir o erro, salvo quando grosseiro, faz sentido num regime jurídico que pretenda viabilizar soluções inovadoras e impedir que as carreiras públicas se tornem armadilhas para pessoas honestas, capazes e bem intencionadas. (BINENBOJM e CYRINO, 2018, p. 203-224)

Um exemplo de ações modificativas está nos REsp 1.926.832, REsp 1.930.054 e REsp 1.913.638 os quais, sob o rito dos recursos repetitivos, na data de 11/05/2022, o Supremo Tribunal de Justiça julgou o tema 1108 que versava sobre a "possibilidade de existência de lei municipal que autoriza a contratação de servidor público sem a prévia aprovação em concurso público afastar o dolo genérico hábil à configuração do ato de improbidade administrativa".

O tema foi pacificado sob o entendimento de que inexiste improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública no ato de contratar servidores públicos temporários sem concurso público e fundamentada em legislação local, ainda que a mesma seja considerada inconstitucional.

Foi designado que "o afastamento do elemento subjetivo de tal conduta dá-se em razão da dificuldade de identificar o dolo genérico, situação que foi alterada com a edição da Lei n. 14.230/2021, que conferiu tratamento mais rigoroso, ao estabelecer não mais o dolo genérico, mas o dolo específico como requisito para o ato de improbidade administrativa, ex vi do seu art. 1º, §§2º e 3º, em que é necessário aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado". (Informativo de Jurisprudência no. 736 de 16/05/2022)

Nota-se que, valendo-se das novas brechas permitidas pela alteração da Lei de Improbidade e da ausência de sanção administrativa para determinados atos ilegais, o administrador ímprobo deixará de ser penalizado com a inviabilidade de prova do dolo específico por parte dos legitimados da ação.

Vale destacar ao adentrar no caminho conclusivo, que houve uma limitação aos atos ímprobos por violação a princípios, em contrapartida à base da Constituição Federal, cujo alicerce está justamente na observância dos princípios constitucionais do artigo 37, ou seja, enquanto constitucionalmente se tem um cabedal legislativo baseado em princípios, nota-se o retrocesso da lei de improbidade ao fazer deles rol taxativo, impedindo que a lei acompanhe e preveja novos tipos de improbidade ao longo da evolução da Gestão Pública, tal qual, por exemplo, o assédio moral cuja condenação adviria da inobservância do princípio da moralidade administrativa, não mais existente no texto da Lei n. 8.429/92.

CONCLUSÃO

A revolução das canetas, antítese ao fenômeno conhecido como "apagão das canetas" em que os administradores públicos, diante do rigor excessivo do controle externo, evitavam tomar decisões importantes para o interesse público, por receio de serem responsabilizados no âmbito judicial e dos Tribunais de Contas, com base em conceitos abertos da Lei de Improbidade Administrativa e das demais normas civis, penais e administrativas, passou a tomar espaço na Administração Pública.

Com os novos parâmetros da "nova" Lei de Improbidade em vigor, o legislador pretende deixar para análise do Judiciário apenas aqueles casos em que houver alto grau de lesividade, dolo específico e sancionamento educativo, com fins a combater o enriquecimento ilícito, o dano ao erário e a violação aos princípios da honestidade, legalidade e imparcialidade.

Durante o pouco tempo em que as novas mudanças passaram a valer, o Supremo Tribunal Federal já foi acionado a interpretar e a analisar alguns de seus artigos, tais como a inviabilidade do único ente legitimado a propor a ação civil pública ser o Ministério Público e as questões como defesa do réu ser feita pelo órgão que emitiu parecer jurídico que tenha levado ao ato tido como ímprobo.

A questão da retroação da lei também foi objeto de análise pelo STF, onde ficou estipulado que a norma benéfica da Lei 14.230/2021 traz a revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, porém é irretroativa, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes. Via de consequência, a nova lei aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do tipo culposo, devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente.

O que se tem, portanto, é uma lei nova alterando significativamente as sanções da Lei n. 8.429/92, quando esta deveria ter sido revogada em benefício de um novo texto legal adequado à realidade de proteção ao patrimônio público conforme o desenvolvimento jurisprudencial ocorrido nos trinta anos desde a publicação daquela.

Na prática, o Poder Judiciário e os legitimados a serem autores da Ação Civil Pública encontrarão dificuldades para adequar os processos em andamento ao novo regime legal da improbidade administrativa, pois o juízo de conformação, não previsto na codificação processualista, implica em decisão de mérito, atacável por meio de recursos ao próprio tribunal ou à instância superior. A ausência de previsão legal neste sentido fará com que as ações em curso novamente sofram paralisações em seu andamento, contribuindo para prescrição de muitas até sua decisão final e, consequentemente, para ausência de efetividade dos comandos legais da Lei n. 8.429/92.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 25ª ed. Ver. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método 2017.

AULETE, Francisco Julio Caldas. **Dicionário contemporâneo da língua portuguesa**. Atualizada, revista e consideravelmente aumentada pela introdução dos vocábulos em uso no Brasil, pelo registro completo dos termos técnicos e científicos e pela averbação sistemática

dos étimos por Hamilcar de Garcia. Pref. Antenor Nascentes. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Delta S.A., 1958.

Binenbojm, G., & Cyrino, A. (2018). O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo. *In Revista De Direito Administrativo*, 203–224. Acesso em 16 out 2022. https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77655.

BRANDÃO, Antônio José. Moralidade administrativa. *In Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 25, p. 454-467, jul. 1951. ISSN 2238-5177. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12140/11060. Acesso em: 10 out. 2022. doi:http://dx.doi.org/10.12660/rda.v25.1951.12140.

CARCOVA, Carlos Maria. **A opacidade do direito.** Trad. Edilson Alkimin Cunha. São Paulo: LTr, 1998.

CLEMENTONI. Myriam Benarrós. **Actio Popularis no Direito Romano e sua recepção no Direito Brasileiro**. Mestrado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade administrativa: prescrição e outros prazos extintivos**. 3a. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2011

FACHIN, Ministro Edson. Sanção de ressarcimento ao erário por improbidade administrativa. *In Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 278, n. 2, p. 275-283, set. 2019. ISSN 2238-5177. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/80057/76591. Acesso em: 12 out. 2022. doi:http://dx.doi.org/10.12660/rda.v278.2019.80057.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 8ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2014.

INOUE, Erica Antonia Bianco de Soto Inoue. **Assédio moral na Administração Pública: Responsabilidade civil do Estado e Improbidade Administrativa**. 142 f. Dissertação de Mestrado. Fundação de Ensino "Eurípedes Soares da Rocha"– FEESR; Centro Universitário Eurípedes de Marília – UNIVEM, Marília-SP, 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. 1a. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2006.

MELLO, Claudio Ari. Fragmentos teóricos sobre a moralidade administrativa. *In Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 235, p. 93-116, jan. 2004. ISSN 2238-5177.

Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45127. Acesso em: 12 out. 2022. doi:http://dx.doi.org/10.12660/rda.v235.2004.45127.

MONTEIRO, R.; PEDRA, **A. Improbidade Administrativa: doutrina e jurisprudência para utilização profissional.** Salvador. JusPODIVM, 2019.

PINTO FERREIRA, LUIS. Da Ação popular constitucional. *In Revista de Direito Público*, vol. 5, n. 20, abr./jun. 1972, p. 32-47.

ROCHA, Carmen Lucia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública.** Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SIMÃO, Calil. **Improbidade administrativa: teoria à prática**. 6ª edição. Leme: Mizuno, 2022.

SIMÃO, Calil. **Improbidade Administrativa teoria e prática**. São Paulo: JH Mizuno, 2011.

STJ. **Informativo de Jurisprudência** no. 736 de 16/05/2022

TCU, Acórdão 1958/2022 Plenário. *In Boletim do Tribunal de Contas da União.* Ano 5, nº 82, 06/05/2022.