

A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: REFLEXÕES A PARTIR DO FENÔMENO DO CHAMADO “APAGÃO DAS CANETAS”

*THE NEW ADMINISTRATIVE IMPROBITY LAW: REFLECTIONS
FROM THE PHENOMENON OF THE CALLED “BLACKOUT OF
PENS”*

*Matheus Santos Mendonça**

*Matheus Silva de Carvalho***

Resumo: O presente artigo analisa a reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei Nº 8.429, de 1992) engendrada pelo Poder Legislativo através da Lei Nº 14.230, de 2021, a partir do fenômeno conhecido no meio doutrinário e jurisprudencial na Administração Pública como “apagão das canetas”. Para tanto, valendo-se da pesquisa bibliográfica e de dados estatísticos, o artigo parte dos fundamentos jurídicos das noções de probidade e de moralidade para contextualizar o histórico da legislação de improbidade no ordenamento brasileiro para demonstrar que o panorama de aumento do punitivismo no Brasil — que parte da própria legislação, do comportamento dos órgãos fiscalizadores e do Poder Judiciário — em repercutido negativamente sobre o desempenho do gestor público, mitigando assim a eficiência administrativa. Dessa forma, o artigo tem como objetivo, primeiramente, lançar prospectos sobre a repercussão da novel alteração legislativa na dinâmica da Administração Pública, com vistas a elucidar o potencial transformador do arcabouço de inovações por ela apresentadas sobre a problemática do “apagão das canetas”. Além disso, buscar-se-á demonstrar que a nova sistemática poderá equilibrar a prerrogativa estatal de fiscalizar e punir com uma atuação flexível e criativa por parte dos gestores públicos.

Palavras-Chave: Improbidade administrativa. Moralidade. Apagão das canetas. Administração Pública. Eficiência.

*Graduando do 6º período em Direito pela Universidade de Brasília (UnB).

Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/7752419229042237>. E-mail: matheus.mendoncadir@gmail.com.

** Graduando do 6º período em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/6118410754910065>. E-mail: matheus.nogcarvalho@gmail.com.



Abstract: This article analyzes the reform of the Law of Administrative Impropriety (Law No. 8.429 of 1992) engendered by the Legislative Branch through Law No. 14.230 of 2021, based on the phenomenon known in the doctrinal and jurisprudential milieu of Public Administration as the “blackout of pens”. For this purpose, making use of bibliographic research and statistical data, the article starts from the legal foundations of the notions of probity and morality to contextualize the history of the misconduct legislation in the Brazilian legal system to demonstrate that the panorama of increase in punitivism in Brazil – which starts from the legislation itself, the behavior of the oversight authorities and the Judiciary – has had negative repercussions on the performance of the public manager, thus mitigating the administrative efficiency. Thus, the article aims first to share another perspective on the impact of the new legislative changes in the dynamics of public administration, in order to clarify the potential transformative framework of innovations presented by it on the problem of the “blackout of pens”. In addition to that, it will be sought to demonstrate that the new system can balance the state prerogative to supervise and punish with a flexible and creative performance by public administrators.

Keywords: Administrative Improbability. Morality. Blackout of pens. Public Administration. Efficiency.

1. INTRODUÇÃO

A prática de atos ímprobos está associada a comportamentos contrários à moralidade administrativa por parte de agentes públicos e de particulares em suas relações com o Estado que, desvirtuando-se dos princípios cardeais que regem as relações e os atos da Administração Pública, desatendem o interesse da coletividade sob a luz do princípio da legalidade insculpido no art. 5º, II, da Constituição Federal. Partindo desta premissa, o presente artigo busca analisar os desdobramentos da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que altera a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992), sobre o fenômeno denominado “apagão das canetas”.

A conduta supramencionada se refere às práticas de agentes públicos que, diante de um controle excessivo, deixam de implementar certas possibilidades de atuação inovadora conferidas pela lei ante a série de responsabilizações advindas com a fiscalização dos órgãos de controle. Nesse sentido, considerando que os principais problemas da sociedade só podem ser corrigidos e aperfeiçoados por meio da implementação de projetos, estudos e da tomada de decisão, tem-se que um administrador amedrontado pode causar prejuízos à sociedade equivalentes ou até mesmo maiores do que aqueles que praticam atos ímprobos.

Em atenção a esta problemática atual e relevante, buscar-se-á apontar em que medida as alterações legislativas sobre a Lei de Improbidade poderão equacionar uma atuação criativa e voltada ao aperfeiçoamento de direitos constitucionalmente garantidos com o necessário controle que deve incidir sobre o atuar da Administração.

Assim, valendo-se da pesquisa bibliográfica com o escopo de elucidar os aspectos mais relevantes acerca do tema, sem o intento de esgotar a discussão, os seguintes tópicos apresentarão as premissas em torno de moral e probidade enquanto fundamentos do sistema de combate à improbidade administrativa, o contexto de formação de tal regramento, as repercussões do modelo adotado até o advento da reforma e do enrijecimento nas sanções sobre o quadro de paralisia dos agentes públicos lato sensu, bem como os caminhos pelos quais a inovação legislativa poderá contribuir com a efetivação de direitos e com a manutenção dos princípios norteadores da Administração Pública, especialmente os da moralidade e da eficiência administrativa.

2. A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O QUADRO DE “APAGÃO DAS CANETAS” NO BRASIL: FUNDAMENTOS E PERSPECTIVAS

2.1 A PROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO ALEGORIA DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE

Para que possamos compreender melhor as inovações provenientes da Lei nº 14.230, de 2021, bem como seus impactos no cenário político-jurídico brasileiro e a relevância da discussão de seus novos dispositivos, é fundamental a exposição das premissas acerca da ideia de probidade na Administração Pública, a qual se liga intimamente à relação entre direito e moral.

A priori, é importante considerar que, a partir da virada paradigmática ocorrida entre os séculos XVIII e XIX – na qual os ideais iluministas relativos à universalidade dos direitos à liberdade e à igualdade formais ganharam robustez na filosofia política e no direito –, foi possível perceber que a compreensão acerca da moral se tornou sobremodo abstrata, afastando-se de sua concepção tradicional vinculada às contingências particulares dos indivíduos. Destarte, a moral moderna, sendo abstrata e universal, não poderia impor, *per se*, comportamentos obrigatórios aos indivíduos que a concebiam, ponto “em que o direito, ao recepcionar o abstrato conteúdo moral, fornece à moral maior densidade e concretude, recebendo da moral, por sua vez, legitimidade” (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2011, p. 72-73).



Nessa senda, considerando que os valores morais legitimados pelo Direito passam a se destinar tanto aos particulares em suas relações privadas, quanto ao Estado moderno em suas relações com os indivíduos, em tais relações jurídicas estes mesmos valores passam a se submeter aos “preceitos do direito e da moral administrativa, porque tais preceitos é que expressam a vontade do titular dos interesses administrativos – o povo” (MEIRELLES, 2016, p. 90).

Assim, partindo-se da ideia de que a finalidade institucional do Estado se apoia no atendimento do interesse da coletividade – e não mais na vontade do monarca que ocupava o trono no antigo regime absolutista –, tem-se que, nos regimes democráticos, o funcionamento do Estado passa, impreterivelmente, pelo império da lei e pelos princípios existentes no ordenamento jurídico, os quais conduzem e delimitam a atuação de seus agentes.

Nessa lógica, revela-se pertinente o entendimento de Hely Lopes Meirelles (2016) quanto aos reflexos desta virada semântica, eis que, valendo-se dos preceitos do jurista francês Maurice Hariou, o autor leciona que a moralidade administrativa não diz respeito somente à distinção entre o bem e o mal, mas funda-se ainda na ideia geral de administração e de função administrativa, compondo assim, junto da legalidade e da finalidade, os pressupostos de validade e de legitimidade dos atos da administração. Desse modo, ganha vigor a ideia de moral jurídica enquanto fundamento da conduta do agente estatal no desempenho de suas funções.

Sob esta ótica, faz-se necessário entender o modo pelo qual a doutrina pátria preleciona a relação entre a moral administrativa enquanto referencial axiológico e a ideia de probidade.

Como destaca Carvalho Filho (2018, p. 1211), a doutrina procura fazer distinção entre as ideias de probidade e de moralidade afirmando que a probidade seria subprincípio da moralidade, ponto em que o sentido da primeira seria mais abrangente do que aquele conferido à segunda.

Por esse ângulo, a moral vincula o padrão de conduta do indivíduo, tornando-o probo, honesto, o que guarda forte relação com a origem da ideia de “probidade”:

A probidade é própria do indivíduo probus, que tem retidão de conduta, honradez, lealmente, integridade, virtude e honestidade. Já a improbidade vem o latim *improbitas*, que significa desonestidade, mau caráter, má conduta, e possui derivação moral, relacionada aos costumes e à própria ética (MARQUES et al, 2016, p. 342).



Contudo, a par do entendimento de Maria Sylvia Di Pietro (2019), nota-se que existe uma equivalência entre os termos, a qual é determinada pela Constituição Federal de 1988. Assim, ao preceituar a moralidade como princípio (art. 37, caput) e a improbidade como lesão à moralidade (art. 37, § 4º), a Constituição indica que “o agente ímprobo sempre se qualificará como violador do princípio da moralidade” (CARVALHO FILHO, 2018, p. 1212).

Assim, o legislador constituinte, ao elaborar a Carta de 1988, não se esquivou da necessidade de tornar a probidade administrativa um dever *prima facie*, a incidir sobre a Administração Pública. Por isso, o art. 37, §4º da CF/88 passou a dispor que os atos de improbidade administrativa importam na suspensão dos Direitos políticos, na perda da função pública, na indisponibilidade dos bens e no ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível.

Em que pese as diversas regras anteriores ao texto constitucional que já buscavam preservar a atuação da administrativa de atos ímprobos¹, tal disposição foi o ponto de partida para um aprimoramento da legislação relativa ao tema. Nesse sentido, a constitucionalização da moralidade e da probidade enquanto referenciais da atuação administrativa foi “um reflexo da preocupação com a ética na Administração Pública e com o combate à corrupção e à impunidade no setor público” (DI PIETRO, 2019, p. 1792).

Tendo por base a discussão em torno do caráter principiológico dos ideais de probidade e moralidade a partir das disposições da Constituição de 1988, cumpre agora explanar de que modo esse arranjo principiológico formatou a legislação e sua correspondente aplicação por parte dos órgãos jurisdicionais e de controle, bem como as consequências advindas com a formação de um direito sancionador no ordenamento brasileiro sobre o comportamento dos gestores públicos.

2.2 O SURGIMENTO E OS DESDOBRAMENTOS DA LEGISLAÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ANTERIOR À LEI Nº 14.230/21

Como se sabe, no contexto de promulgação da Lei nº 8.429, de 1992, o ex-presidente Fernando Collor havia chegado ao poder com o mote de “caçador de mara-

¹ Como exemplo, as Leis nº 3.164, de 1957 e 3.502, de 1958, que previam, respectivamente, a hipótese de sequestro e perda de bens adquiridos por servidor público em decorrência de abuso de cargo ou função pública e a regulamentação das referidas medidas em casos de enriquecimento ilícito por abuso de cargo ou função. Ademais, a atual Lei de Crimes de Responsabilidade cometidos por autoridades como o Presidente da República (Lei 1.079, de 1950) já definia, há mais de meio século, os crimes contra a probidade na Administração (art. 9º).



jás” (MANHANELLI; QUEIROZ, 2009, p. 250) e a promessa de combate aos desvios na Administração Pública, fato que influenciou o processo de regulamentação do art. 37, 4º, da Constituição de 1988.

Sob este espectro, a Lei nº 8.429, de 1992 surgiu no ordenamento pátrio com o nítido escopo de imputar sanções mais rígidas sobre os atos que implicassem não só o enriquecimento ilícito, mas que, além disso, gerassem prejuízos ao erário e atentassem contra os princípios da Administração Pública, direcionamento que é possível captar em trecho de sua exposição de motivos, de 14 de agosto de 1991:

Sabendo Vossa Excelência que uma das maiores mazelas que, infelizmente, ainda afligem o País, é a prática desenfreada e impune de atos de corrupção no trato com os dinheiros públicos, e que a sua repressão, para ser legítima, depende de procedimento legal adequado - o devido processo legal - impõe-se criar meios próprios à consecução daquele objetivo sem, no entanto, suprimir as garantias constitucionais pertinentes, caracterizadoras do estado de Direito (BRASIL, 1991, p. 74).

Posteriormente ao surgimento da Lei de Improbidade, outras inovações normativas vieram robustecer a sistemática de contenção às práticas deslocadas, a exemplo da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010 (Lei da Ficha Limpa), que dispõe sobre as hipóteses de inelegibilidade com vistas a proteger a probidade e a moralidade no exercício do mandato eletivo, e da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), que trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas de direito privado pela prática de atos contrários à Administração Pública, nacional ou estrangeira.

Todas essas novidades representaram uma resposta do legislador aos recorrentes casos de corrupção no âmbito da Administração brasileira, cometidos tanto pelos representantes políticos, quanto pelos demais agentes públicos em suas atribuições.

Demais disso, medidas como a possibilidade de perda da função pública e de suspensão de Direitos políticos (art. 14) e o ajuizamento de ações de ressarcimento ao erário e de indisponibilidade de bens revelam, respectivamente, as naturezas cível e eleitoral da sistemática de Lei nº 8.429, de 1992, o qual não tem natureza penal. Ademais, sua incidência é ampla, e abrange todos os agentes públicos que praticam atos ímprobos, incluídos os servidores públicos em geral, os agentes colaboradores e todos os terceiros que concorrem para a prática ou extrai vantagens indevidas dos atos ímprobos (CARVALHO FILHO, 2018).

Um ponto central da sistemática anterior à reforma em estudo é o fato de que os atos de improbidade administrativa previstos nos artigos 9º ao 11 da Lei nº



8.429/92 eram exemplificativos, ou seja, condutas alheias àquelas previstas na lei também podiam ser encaradas como atos de improbidade. Outrossim, a imputação da prática de tais atos, danosos à Administração Pública, demandavam a configuração de elemento subjetivo por parte do sujeito ativo na modalidade dolosa ou culposa, sendo que, quanto às práticas dolosas, a jurisprudência dos tribunais superiores já havia estabelecido a possibilidade de serem realizadas sem o fim específico de atentar contra a probidade administrativa, ocasião em que o dolo seria genérico. Quanto à não-taxatividade do rol das condutas e a mera comprovação de dolo genérico:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI Nº 8.429/92. ILÍCITO DECORRENTE DE AFRONTA AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DOLO GENÉRICO E NÃO DE DOLO ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE DE ENUMERAÇÃO JUDICIAL EM NUMERUS CLAUSUS DE HIPÓTESES QUE CONFIGURAM TAL MODALIDADE DE IMPROBIDADE. ADMISSIBILIDADE DE ROL À TÍTULO EXEMPLIFICATIVO. EMBARGOS PROVIDOS. DOLO GENÉRICO E MÁ-FÉ NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Está pacificada a jurisprudência do STJ no sentido de que, para configurar ato de improbidade na Lei nº 8.429/92, inclusive por ofensa a princípio da administração (art. 11), não se exige dolo específico, bastando o dolo genérico. Este, como sabido, verifica-se quando o agente realiza voluntariamente o núcleo do tipo legal, mesmo que ausente finalidade específica de agir. (...) (STJ – EREsp 1.193.248/MG - 2014/0220396-7, Relator: Ministro Og Fernandes, Data de Julgamento: 26/06/2019, S1 – Primeira Seção, Data de Publicação: DJe 18/12/2020).

Tal arranjo já era objeto de críticas por parte da doutrina, podendo citar, *verbi gratia*, a posição de juristas como Benedito Gonçalves e Renato Grilo (2021, p. 476), que ressaltam a necessidade de “configuração de uma efetiva ação reprovável do ponto de vista subjetivo, analisando-se a atuação do agente e as circunstâncias que envolvem o fato concreto” na apuração e julgamento das condutas, bem como de Zaiden Neto e Marcelo Mazzia (2020, p. 153), que apontam como exemplos do excesso de punitivismo na jurisprudência justamente a “extensão interpretativa do conceito de dolo genérico para tipificação das condutas do art. 11”.

Por conta dessa intensificação no combate às práticas de improbidade, houve assim a abertura de margens para ações igualmente prejudiciais ao interesse coletivo, levadas a cabo com base nas disposições abertas da legislação e nos entendimentos judiciais.

Este cenário produziu reflexos tanto na cominação de sanções (que já tinham conotação sobremodo rígida), quanto na intervenção por parte dos agentes fiscalizadores, sobrecarregando o Judiciário com ações de improbidade (DI PIETRO, 2019) a fim de se atender aos imperativos do combate à corrupção no bojo da Administração.



O aumento sugerido por Di Pietro parece ter algum sentido ao aquilatarmos o número de julgamentos no Poder Judiciário em matéria de improbidade. De acordo com dados colhidos pelo Instituto Não Aceito Corrupção (INAC) em 2017, entre os anos de 1995 e 2016 houve 11.607 condenações definitivas por atos de improbidade administrativa, punidos nos termos da Lei nº 8.429, de 1992, relativas a cerca de 6.806 processos que tramitaram no Judiciário no período (INSTITUTO NÃO ACEITO CORRUPÇÃO, 2017).

Já no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), um estudo realizado pelo Infra2038 em 2019 sugeriu um aumento exponencial no número de condenações de agentes políticos e servidores na Corte de Contas por irregularidades em procedimentos licitatórios e na aplicação de recursos e pela ausência de prestação de contas, passando de 250 por ano em 2000, para cerca de 1500 por ano, após 2017, em processos que duram, em média, sete anos para serem instaurados e cinco anos para serem julgados, o que indica, conforme a pesquisa, que

houve efetivamente um aumento na frequência e na severidade da fiscalização nas últimas décadas. Notou-se que o gestor pode vir a ser responsabilizado por atos ocorridos há mais de década, e sofrer a incerteza de um processo pendente por vários anos adicionais (CARNEIRO; CAJAL, 2019, p. 39)

Além disso, esse quadro resultou em um afastamento do administrador das possibilidades de experimentar novos meios de efetivação de direitos e políticas públicas, posto que suas ações passavam a ser “vigiadas de perto por um número cada vez maior de controladores, cada um deles bastante interventivo” (JORDÃO, 2018, p. 143).

A tensão sobre este ponto se acentuou desde a aprovação da Lei nº 13.655/2018, a qual alterou a redação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), visto que sua promulgação trouxe uma série de dispositivos sobre a segurança jurídica e sua eficiência na aplicação do direito público, ensejando críticas por parte de membros dos órgãos de controle em diálogo público promovido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) naquele contexto (BRASIL, 2018).

Neste ponto, merece destaque a criação dos arts. 22^o e 28 da LINDB, os quais preveem, respectivamente, as diretrizes para interpretação de normas sobre gestão pública e a chamada cláusula geral do erro administrativo. Isto porque, diferentemente do que dispunha a redação do texto original, a qual empregava o conceito de dano presumido para imputar sanções quando houvesse ofensa aos princípios da Administração, tais alterações fizeram com que o agente público passasse a



responder por suas decisões ou opiniões técnicas apenas em casos de dolo ou erro grosseiro.

A mudança na orientação da aplicação de normas relativas à improbidade acentuou então um debate acerca do fenômeno do “apagão das canetas” na Administração brasileira e encetou caminhos para a conciliação entre a inovação, enquanto faceta da eficiência, e o combate à corrupção, como medida assecuratória da probidade.

Cumprido então explanar o que seria este fenômeno no tópico seguinte, apontando sua relação com as principais modificações da nova sistemática.

2.3 O PUNITIVISMO E A INEFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA: OS PRESSUPOSTOS DA LEI Nº 14.230/21 E O FENÔMENO “APAGÃO DAS CANETAS”

Como é sabido, a tarefa de administrar recursos públicos e implementar direitos fundamentais por meio de políticas públicas não é tão simples quanto se prevê, visto que, a todo tempo, os agentes públicos se deparam com dificuldades ligadas ao cenário político, econômico e social que são inerentes à atuação estatal. Nesse sentido, ao demandar a adoção de soluções que sejam, a um só tempo, inovadoras, céleres e eficientes, tal gestão por parte dos agentes públicos tem a complexa tarefa de “tomar as decisões necessárias aos desafios de seu tempo, interpretando as normas jurídicas para o desenho de soluções sem referencial em modelos ou fórmulas sacramentadas” (PALMA; ROSILHO, 2021, p. 47).

Neste ponto surge uma inflexão: como proceder com uma atuação eficiente e criativa, nos termos demonstrados, e, ao mesmo tempo, atuar em estrita consonância com os mandamentos legais e seus pressupostos morais?

Com base neste questionamento surge o “apagão das canetas”, fenômeno relacionado ao receio ínsito aos gestores públicos de sofrerem com processos por improbidade administrativa ao decidirem de determinado modo.

A origem da expressão “apagão das canetas”, sinônimo para o fenômeno de paralisia decisória, tem suas raízes diretamente ligadas ao ramo do Direito Adminis-

² Nota-se o forte direcionamento na previsão do referido artigo com vistas a afastar decisões judiciais e administrativas que não levem em conta, sua fundamentação, os percalços inerentes ao exercício do cargo: “Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos Direitos dos administrados”.



trativo do medo. O fenômeno de interação entre o medo e o Direito Administrativo fez com que a expressão fosse utilizada pela primeira vez em 2015, por Rodrigo Valgas dos Santos, durante o II Congresso da Advocacia Sul Catarinense (SANTOS, 2021).

A partir de então, o termo passou a ser utilizado por juristas em diversas publicações e obras acadêmicas, bem como no meio judicial, para se referir às consequências de medidas de controle desproporcionais e disfuncionais sobre os agentes públicos e sobre a eficiência de seus trabalhos, fenômeno que tem ganhado reconhecimento por parte dos aplicadores da lei.

Como exemplo, tem-se o Ministro Bruno Dantas, do Tribunal de Contas da União (TCU), que, ao se pronunciar sobre o “apagão das canetas”, asseverou que o desequilíbrio entre gestão e controle provoca no gestor público um “temor semelhante ao de cobranças inseguras educadas por pais opressores” (DANTAS, 2020, p. 275).

Tal visão, assim, está relacionada à ideia de que os órgãos de controle têm tido postura sobremodo incisiva sobre o atuar dos gestores, aplicando, por vezes, punições desproporcionais, afastando assim o gestor de suas atribuições características e fazendo com que a delegação e a postergação de decisões sejam comumente observadas.

Nesse sentido, ao contrário do que se pode imaginar, a paralisia não decorre do puro estado de indecisão por parte dos agentes públicos. A não-decisão por parte dos agentes advém do medo que suas escolhas podem provocar, posição que se torna mais atrativa aos olhos de quem detém “as canetas”, ou seja o poder decisório.

Por tal motivo, o fenômeno não pode ser encarado como um padrão de conduta de indecisão, porque não há. Não decidir é, propriamente, uma forma de demonstrar decisão, uma vez que os impactos resultantes de escolhas ruins podem acarretar prejuízos pessoais ou a terceiros e a não desejada responsabilização pelas condutas, situação tem como corolário uma gestão descompromissada e, por vezes, inerte.

Quanto a este receio, pontua Fernando Vernalha (2016, n.p):

Desde a edição da Constituição de 88, que inspirou um modelo de controle fortemente inibidor da liberdade e da autonomia do gestor público, assistimos a uma crescente ampliação e sofisticação do controle sobre as suas ações. Decidir sobre o dia a dia da Administração passou a atrair riscos jurídicos de toda a ordem, que podem chegar ao ponto da criminalização da conduta. Sob as garras de todo esse controle, o administrador desistiu de decidir. Viu seus riscos ampliados e, por um instinto de autoproteção, demarcou suas ações à sua “zona de conforto”.

Os reflexos práticos deste fenômeno têm sido prejudiciais ao bom funcionamento da máquina pública, afetando em muito a eficiência, introduzida como princípio através da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.

Isto porque, tendo por base a necessidade de presteza e ponderação dos desdobramentos da atividade estatal sobre a vida dos administrados, tal princípio também norteia o desenrolar das atividades do Estado brasileiro, ponto em que se relaciona, por exemplo, com o custo-benefício da implementação de políticas públicas, com a utilidade e a necessidade de determinadas decisões administrativas e com o grau de intervenção do Estado nas relações privadas.

A partir desse panorama, é possível notar a forte ligação entre o fenômeno e a tendência já ressaltada de aumento nos mecanismos de controle e do fortalecimento da legislação de combate aos desvios e à corrupção, práticas recorrentes em demasia nos últimos anos nas relações públicas interna corporis e nas relações do Poder Público com particulares que caracterizam patente violação ao princípio da eficiência da Administração Pública.

Para mais, o surgimento da pandemia da COVID-19 provocou uma tensão ainda maior entre a necessidade de uma atuação eficiente do poder público na prestação de serviços e as suspeitas de desvios, especialmente na compra de equipamentos e na contratação de profissionais de saúde para o enfrentamento da doença. Quanto a este cenário, pertinente é a observação feita por Rodrigo Valgas antes mesmo do avanço da crise sanitária:

A crise da Covid-19 irá agudizar uma crise que há muito tempo estamos passando nas relações entre controle externo e agentes públicos. Temos duas alternativas: i) continuarmos com os parâmetros tradicionais de controle, que irão ampliar exponencialmente a responsabilização dos agentes públicos pelos atos administrativos praticados durante o combate à pandemia; ou ii) repensarmos drasticamente o modo de fazer controle externo no Brasil e, de uma vez por todas, implementarmos as inovações da LINDB (SANTOS, 2021, p. 156).

Assim, no que pareceu uma resposta ao inegável problema relacionado às práticas desviadas e à tendência punitivista que se insuflou como resposta a tal desvirtuamento, o Legislativo brasileiro, também com o escopo de dar concretude à sistemática de preservação da segurança jurídica e da inovação que havia sido implementada nas normas gerais da LINDB, passou a discutir o projeto de Lei nº 2.505, de 21 (antigo PL nº 10.887, de 2018), que viria a ser publicada em 25 de outubro de 2021 como a Lei nº 14.230.



Nesse mesmo diapasão, tais impressões guardam relação com a justificativa do Projeto de Lei original da Lei nº 14.230/21, que direcionou as alterações propostas para a salvaguarda da moralidade administrativa “levando em consideração o cenário econômico e político em que o Brasil se encontra” (BRASIL, 2018), bem como as mudanças ocorridas na sociedade e nos entendimentos jurisprudenciais relacionados à preservação da segurança jurídica das decisões. Ademais, reforça tal ideia o fato de que sua apresentação pelo deputado Roberto de Lucena (PODEMOS) ocorreu poucos meses após as já citadas alterações na LINDB.

Com efeito, chamam atenção as alterações quanto: a) à exigência da comprovação de dolo específico para a configuração do ato de improbidade previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92 (art. 1º, §§1º, 2º e 3º), o que afasta a responsabilização à título de culpa; b) a taxatividade das situações relativas aos atos que importem ou atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11); c) a positivação do nepotismo, até então objeto de súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal (STF), no inciso XI, e da ofensa à previsão do art. 37, §1º, da CF/88, no inciso XII, ambos do art. 11 da Lei de Improbidade, e d) as alterações promovidas no art. 12 do diploma legal, que representaram variações no patamar reprimendas relativas aos atos de improbidade.

De modo geral, as mudanças atinentes ao elemento subjetivo e à conformação das condutas e das penas revelam que as previsões no regramento pareciam estar desalinhadas com o seu sentido de existir, pois, como ressaltado anteriormente, as condutas de improbidade importam em uma desonestidade deliberada, praticada com o fito de violar o padrão de conduta ético que deve guiar a atuação estatal em suas relações na prestação de serviços e no exercício de suas prerrogativas, o que demanda uma apuração que vise os atos em que o desvio de finalidade é aspecto central na conduta do gestor.

Assim, a reforma trouxe uma nova abordagem das condutas passíveis de punição. No molde anterior da lei, as condutas tidas como ímprobas eram muito abrangentes, fazendo com que os gestores públicos fossem enquadrados em condutas de improbidade, mesmo sem praticar atos desvirtuados, que objetivassem o locupletamento ou a satisfação pessoal.

Atento a esse viés enrijecido, o Legislador alterou os parâmetros de imputação, que passaram a se submeter expressamente aos princípios constitucionais do direito sancionador (art. 1º, §4º), a exemplo da presunção de inocência, da proporcionalidade, da lesividade, etc.

Por conta disso, certas disposições intensificaram a necessidade de comprovação do cometimento dos ilícitos e do cumprimento dos requisitos intrínsecos às condutas, como é o caso dos §§ 1º e 4º do art. 11, que, agora, exigem a prova do fim de obter proveito ou benefício indevido (fim específico), bem como a ocorrência de lesão relevante, nos casos de atos contrários aos princípios da administração.

É possível vislumbrar que, além de buscar a compatibilização do direito sancionador e das normas sobre improbidade com o ordenamento, a mudança foi uma resposta às práticas de abuso por parte de órgãos controladores e ao engessamento provocado.

Neste ponto, cabe destacar o caso do Delegado Federal Mário Renato Castanheira Fanton, denunciado no âmbito da operação Lava-Jato por improbidade administrativa e administrativamente em processo disciplinar ao contestar supostas práticas irregulares na força-tarefa, tendo sido absolvido das acusações ante a fragilidade de provas, o que não deixou de lhe acarretar um forte desgaste no exercício de suas atribuições (SANTOS, 2021).

Independentemente da verossimilhança dos fatos narrados pelo agente, fato é que o Estado, ao exercer suas prerrogativas na persecução de ilícitos civis, “deve trazer para a sociedade a segurança de que não perseguirá pessoas ou grupos com a propositura de ações temerárias, que trazem no seu âmago o espírito da perseguição ou da vingança política” (MATTOS, 2005, p. 31).

Justamente por isso, para além da disposição na Lei nº 8.429, de 1992, que criminaliza a representação por ato de improbidade contra agentes ou terceiros quando o autor da denúncia conhece a inocência do acusado (art. 19), é bem-vinda a reforma nos pontos em que busca conferir maior precisão às condutas que devem ser objeto de investigação e processamento, eis que conferirão melhores critérios para que a imputação ocorra de modo mais imparcial, técnico e ético, sendo mais um aspecto favorável à atenuação do “apagão das canetas”.

Com efeito, não há sentido na implementação de uma sólida política de combate à corrupção que, visando inibir práticas ímprobas e ilícitas, se valha de desmandos para dar cumprimento à legalidade e aos princípios da Administração, o que, ao fim e ao cabo, acaba por ferir diametralmente às mesmas normas e valores por ela legitimados no âmbito do Poder Público.

Logo, a partir da análise dos membros que compõem os órgãos controladores a respeito das alterações promovidas pela Lei nº 14.230, de 2021, bem como dos intérpretes em seu exercício hermenêutico em torno da aplicação da referida



lei, novas estratégias de combate à corrupção poderão ser adotadas com vistas a inibir o potencial lesivo das condutas ímprobas, sem que esse “eficientismo” (MAIA FILHO, 2015) se torne um ponto de partida para uma escalada de violações às garantias fundamentais que a Constituição também confere aos agentes públicos.

Assim, o quadro de “apagão de canetas” gerado por um controle excessivo também será aspecto chave a sofrer transformações com uma aplicação otimizada da legislação sobre improbidade, sendo uma oportunidade de livrar dos riscos jurídicos aquelas decisões que, embora sensíveis, representem um avanço na gestão pública e na integridade da operatividade estatal (VERNALHA, 2018).

2.4 O PROSPECTO ACERCA DA INOVAÇÃO LEGISLATIVA E AS CONTROVÉRSIAS PONTUAIS A SEREM ENFRENTADAS

Conforme apontado, o presente artigo não visa o esgotamento da análise dos impactos das mudanças da Lei nº 14.230, de 2021, sobre o fenômeno do “apagão das canetas”, tampouco da discussão em torno das várias alterações promovidas na lei, posto que se trata de extensa reforma material e processual acerca do tema da improbidade.

Noutro giro, trata-se, tão somente, de lançar prospectos em torno do impacto legislativo sobre as contingências vindouras que despontam sobre a rotina dos agentes públicos e dos órgãos de controle, mesmo porque serão estes envolvidos que deverão, com o passar do tempo, avaliar internamente os resultados advindos sobre a eficiência no cumprimento de seus deveres. Isso certamente ajustará a aplicação da legislação de improbidade com a efetivação dos princípios da moralidade/probidade e da eficiência, especialmente no contexto de crise sanitária, política e econômica que o país atravessa.

Logo, cabe tecer algumas controvérsias que encetarão a discussão a partir do presente momento no meio doutrinário e jurisprudencial a respeito das mudanças estudadas neste artigo e de outras – que também constam na nova lei, porquanto estas também poderão influenciar a dinâmica de ações e reações relacionadas à responsabilização dos agentes fiscalizados e fiscalizadores e gerar, com base no princípio da proporcionalidade, a concretização harmoniosa da proibição do excesso e da proibição da proteção deficiente quando da apuração da gravidade dos fatos.

Neste aspecto, nota-se que as alterações ocorridas no art. 12 da lei não parecem ser direcionadas somente ao asseguramento da eficiência e da segurança

jurídica na aplicação da norma. Em verdade, apesar de ter mantido a independência entre as sanções penais, civis e administrativas e a possibilidade de cumulação das penas por improbidade, o legislador incorreu em uma incoerência ao determinar, no §1º do art. 12, que a perda do cargo do agente que pratica o ato se dará apenas quanto ao cargo que ocupava no momento da prática do ilícito, restando, excepcionalmente, a determinação para estendê-lo aos demais vínculos que o agente guarde com a Administração quando houver a hipótese de enriquecimento ilícito.

Ora, considerado a série de mudanças já expostas (especialmente aquelas nos arts. 1º e 2º, quanto ao dolo específico) e que várias delas tendem a contornar o problema relativo à apuração dos atos de improbidade, a exemplo das perseguições políticas ao gestor criativo – o que tem contribuído para um “apagão de canetas”, não há sentido em flexibilizar a medida que rompe totalmente o vínculo da Administração com um agente público que se comporta contrariamente (e ressalte-se, dolosamente) ao interesse público.

Ainda que não exerça o cargo no qual cometeu o ilícito, restando comprovada a prática, não há que se cogitar que o mesmo servidor se portará de modo probo e honesto nos demais cargos. Não sem motivo, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem posição firme e acertada no sentido de que a sanção de perda da função tem o objetivo principal de extirpar da Administração aquele que exhibe conduta inidônea. Veja-se a ementa do seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 12 DA LEI Nº 8.429/92. PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA. ABRANGÊNCIA DA SANÇÃO; PAR METROS: EXTENSÃO DOS DANOS CAUSADOS E PROVEITO OBTIDO. SÚMULA 7/STJ. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM. 1. Hipótese em que o Tribunal deixou de condenar o agente na perda da função pública, sob o fundamento de que o mesmo não mais se encontrava no exercício do cargo, no qual cometeu os atos de improbidade administrativa. 2. A Lei nº 8.429/92 objetiva coibir, punir e afastar da atividade pública todos os agentes que demonstraram pouco apreço pelo princípio da juridicidade, denotando uma degeneração de caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida. 3. A sanção de perda da função pública visa extirpar da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade (ou inabilitação) moral e desvio ético para o exercício da função pública, abrangendo qualquer atividade que o agente esteja exercendo ao tempo da condenação irreversível [...] (STJ – Resp: 924.439/RJ – 2007/0020069-2, Relator: Ministra Eliana Calmon, Data de Julgamento: 06/08/2009, Segunda Turma, Data de Publicação 19/08/2009). Grifo nosso.

Além do consectário apontado relativo às penas, possível cogitar que a valorização da segurança e da precisão vislumbrada nas alterações nos parâmetros de aplicação da lei conferiram ao legislador a possibilidade de ajustar os patamares e a incidência das sanções concernentes às práticas de improbidade, fazendo com



que a gravidade da conduta seja critério primordial na aplicação proporcional e razoável das penalidades.

Por fim, cabe mencionar que o Ministério Público Federal (MPF) se manifestou durante o seminário de Retrocessos no Combate à Improbidade Administrativa, suscitado pela Câmara de Combate à Corrupção (5CCR/MPF), quanto à retroatividade da reforma. Sobre este ponto, a diretriz inicial do órgão superior do MPF foi de que a necessidade de comprovação do dolo e os demais aspectos benéficos aos acusados representam alterações que exigem juízo sobre a continuidade típica do ilícito e que não podem beneficiar os réus de ações já ajuizadas, uma vez que é vedado pela Constituição Federal o retrocesso no combate à corrupção, como pontua o artigo 37, §4º da Carta Magna (BRASIL, 2021).

Assim, nota-se que o advento da reforma na Lei de Improbidade será uma oportunidade de realizar profundos debates e divergências sobre o modo de apuração de atos ímprobos, com uma atenção cada vez maior sobre o impacto da fiscalização sobre o fenômeno do “apagão das canetas”.

Vê-se ainda que, apesar de ainda inexisterem posições consolidadas em torno da mudança, fato é que a sistemática trazida pela novel lei deverá ser ponto de debate e análise por parte de membros dos órgãos de controle, de hermeneutas jurídicos, dos próprios agentes públicos e do meio acadêmico, de modo a permitir que sua aplicação reflita beneficentemente sobre a atuação dos gestores públicos e sobre o quadro sugerido pela doutrina de quebra da segurança jurídica e de paralisia na gestão dos agentes fiscalizados.

Aliás, tal atuação deve estar aberta ao experimentalismo e à inovação na realização das garantias fundamentais por meio da prestação de serviços e do exercício das prerrogativas estatais, e, principalmente, livre de decisões heterodoxas que tem “apagado” o espectro de discricionariedade que a lei confere aos agentes públicos para tanto (JORDÃO, 2018). Além disso, uma reflexão séria e conjunta sobre o diploma legal poderá mitigar os efeitos de um combate à corrupção corrompido, que tem se favorecido da justa esperança da sociedade em ver a Administração Pública livre de tais práticas deletérias sem cogitar que os potenciais abusos neste processo tendem a cercear o espaço de inovação e eficiência na Administração.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo procurou refletir, a partir de um apanhado dos dispositivos considerados mais relevantes na Lei nº 14.230, de 2021, os possíveis impactos do novo regramento sobre a ineficiência administrativa que originou o fenômeno do “apagão das canetas”, destacando ainda alguns pontos controversos e que certamente serão objeto de debate no seio da sociedade e do Estado.

Como dito alhures, não se nega a relevância das práticas fiscalizatórias sobre os gestores públicos e todos os agentes envolvidos, direta ou indiretamente, nas práticas ilícitas. Noutra giro, é justamente na otimização deste trabalho que a nova lei parece agregar com inovações pertinentes ao fazer ajustes relevantes na aplicação do regramento acerca da temática exposta neste estudo.

Assim, se atentando à necessidade de manter um rigor sobre a sanção de práticas de improbidade ao, *verbi gratia*, aumentar a pena de suspensão de Direitos políticos, o legislador pôde então lançar uma proposta legislativa que atendesse tanto a sua finalidade sancionadora quanto ao princípio da segurança jurídica, não havendo que se falar, ao menos em um primeiro momento, em distorção da essência da Lei nº 8.429, de 1992 ao coibir atos desvirtuados dos princípios da Administração Pública.

Desse modo, havendo uma otimização da aplicação da lei pelos órgãos de controle, sua existência poderá estar em consonância ainda maior tanto com as diretrizes da LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/42), com redação dada pela Lei nº 13.665/18, quanto com a própria Constituição de 1988, que assegura tanto os princípios da administração supracitados, quanto garantias individuais relacionadas à justa punição, ao devido processo legal e à presunção de inocência, que devem coexistir em harmonia no ordenamento.

Portanto, em oposição à tendenciosa retórica que procura espalhar uma visão antagônica entre o avanço nas políticas de combate à corrupção e o respeito às garantias dos gestores e à efetiva prestação de serviços à coletividade, a promulgação da Lei nº 14.230/21 parece ser um ponto de partida para a correta apuração das infrações de improbidade, o que, se vier a acontecer no deslinde dos anos futuros, será um avanço no atendimento do interesse público sob os prismas do poder/dever estatal de fiscalizar e punir práticas ímprobadas, bem como no essencial espaço de criatividade e soluções inovadoras na gestão pública.



REFERÊNCIAS

BÄCHTOLD, Felipe. Nova regra beneficia Lira e acelera prescrições; entenda efeitos na Lei de Improbidade. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1º de novembro de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/11/nova-regra-beneficia-lira-e-acelera-prescricoes-entenda-efeitos-na-lei-de-improbidade.shtml>. Acesso em: 29 de outubro de 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*: Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 de outubro de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Exposição de Motivos nº EM.GM/SAA/0388, de 14 de agosto de 1991*. Diário do Congresso Nacional, Seção 1, 17 de agosto de 1991.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 10.887/18, de 17 de outubro de 2018*. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2184458>. Acesso em: 31 de outubro de 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Discussão do projeto de lei nº 7.448/2017*. [Palestrantes] Ministro Raimundo Carreiro [et al.] – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência (Segepres), 2018.

BRASIL. *Lei Federal 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, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 31 de outubro de 2021.

BRASIL. *Lei Federal 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 31 de outubro de 2021.

BRASIL. *Lei Federal 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1. Acesso em: 31 de outubro de 2021.

BRASIL. Ministério Público Federal. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção. *Orientação Nº 12/5ª CCR*, de Diretrizes iniciais sobre a Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que alterou a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa, 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1.193.248/MG - 2014/0220396-7*, Relator: Ministro Og Fernandes, Data de Julgamento: 26/06/2019, S1 – Primeira Seção, Data de Publicação: DJE 18/12/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 924.439/RJ – 2007/0020069-2*, Relator: Ministra Eliana Calmon, Data de Julgamento: 06/08/2009, Segunda Turma, Data de Publicação 19/08/2009.

CARNEIRO, Breno Zaban; CAJAL, Liana Cláudia Hentges. Segurança Jurídica na Gestão: a influência dos órgãos de controle na tomada de decisão por gestores públicos. Brasília: *Projeto Infra2038*, 2019, p. 21. Disponível em: https://www.infra2038.org/_files/ugd/63fe2f_d645374be53a426e8383a5d0aa1f80e6.pdf. Acesso em: 13 de março de 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito administrativo*. – 32. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

CARVALHO NETTO, Menelick de; SCOTTI, Guilherme. *Os Direitos Fundamentais e a (In) certeza do Direito: A produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

DANTAS, Bruno. *Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU*. Revista Jurídica da Presidência. Brasília. v. 22, n. 127, jun./set., 2020, p. 275 (disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/2303>. acesso em 15 de março de 2021).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato César Guedes. Os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador no Regime Democrático da Constituição de 1988. *Revista de Estudos Constitucionais*, v. 7, n. 2, mai/ago.2021.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle*. Número 71, 2016. Disponível em: <http://www.>



Direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-Direito-administrativo-do-medo-a-cri-se-da-ineficiencia-pelo-controle. Acesso em: 31 de outubro de 2021.

INSTITUTO NÃO ACEITO CORRUPÇÃO (INAC). *Radiografia das condenações por improbidade administrativa*, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.naoaceitocorruptao.org.br/pesquisas>. Acesso em: 25 out. 2021.

JORDÃO, Eduardo. A relação entre inovação e controle da Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional* – Belo Horizonte, ano 18, n. 72, p. 133-146, abr./jun. 2018. DOI 10.21056/aec.v18i72.928.

MARQUES, Mauro Campbell; et al. *Improbidade administrativa: temas atuais e controvertidos*. Coordenação: Ministro Mauro Campbell Marques; colaboração: André de Azevedo Machado, Fabiano da Rosa Tesolin – Rio de Janeiro: Forense, 2016.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Responsabilidade Civil do Poder Público pelo Manejo Indevido de Ação de Improbidade Administrativa. *Revista de Direito Público (RDP)*, vol. 2, nº 10 – out./dez., pp. 30-50, 2005.

MAZZEI, Marcelo Rodrigues; NETO, Zaiden Geraige. O Direito Coletivo à Probidade Administrativa: punitivismo e conduta na caracterização do ato de improbidade administrativa. *Reflexão e Crítica do Direito*, v. 8, n. 2, p. 139-154, jul./dez., 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016.

MAIA FILHO, Napoleão Nunes. *Garantismo judicial na ação de improbidade administrativa: crítica ao punitivismo legalista no domínio do direito sancionador*. Fortaleza: Impreco, 2015.

MANHANELLI, Carlos; QUEIROZ, Adolpho. Breve histórica dos slogans políticos nas eleições do Brasil republicano. *Signos do Consumo*, v. 1, n. 2, 2009, p. 235-253.

PALMA, Juliana Bonacorsi de; ROSILHO, André. Constitucionalidade do Direito ao Erro do Gestor Público do art. 28 da Nova LINDB. *Revista da CGU*, Volume 13, nº 23, Jan-Jun, 2021, ISSN 2595-668X.

SANTOS, Rafa. Delegado da PF processa União por ter sofrido perseguição da “Lava-Jato”. *Consultor Jurídico*, 7 de julho de 2020. Disponível em: <https://>

www.conjur.com.br/2020-jul-07/delegado-pf-processa-uniao-perseguido-lavajato#author. Acesso em: 31 de outubro de 2021.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. 1ª ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

