

O CONTROLE DISFUNCIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Cristiana Fortini & Livia Sales Magnani Henriques***

Resumo: Com a redemocratização do país e a consagração do Estado Democrático de Direito, ampliaram-se os órgãos e os meios de controle da Administração Pública, o que culminou com a edição de várias leis e atos normativos fulcrados no combate à corrupção e com vistas à melhoria da gestão estatal. Inobstante tais fatos terem contribuído para a evolução do sistema anticorrupção brasileiro, com a deflagração de várias operações especializadas no crime organizado, mormente quando introjetado no serviço público, o que se tem observado é que advieram também efeitos negativos oriundos da verdadeira “enxurrada” de ações de improbidade administrativa ajuizadas nos últimos anos, muitas vezes sem levar em conta a gravidade das condutas dos agentes, tampouco o dano ao erário. Diante disso, contrariamente ao objetivo da lei, instaurou-se verdadeiro “clima de temor” na Administração Pública, vez que os agentes públicos passaram a retrair suas ações para não se sujeitarem à responsabilização judicial e a todas as situações constrangedoras daquela oriundas, comprometendo, assim, a tão almejada eficiência administrativa. Por isso, esse estudo se propõe a apontar as causas e possíveis soluções para extinguir essas disparidades e viabilizar a melhoria na governança pública, objetivando ainda a consecução das metas propostas na Agenda 2030.

Palavras-chave: Administração pública; Judicialização excessiva; Disfuncionalidade do controle; Temor; Ineficiência.

THE DYSFUNCTIONAL CONTROL OF THE PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract: With the redemocratization of the country and the consecration of the Democratic State of Law, the organs and means of control of the Public Administration were expanded, which culminated in the enactment of several laws and normative acts focused on the fight against corruption and with a view to improving of state management. Despite these facts having contributed to the evolution of the Brazilian anti-corruption system, with the outbreak of several operations specialized in organized crime, especially when introjected in the public service, what has been observed is that negative effects also arise from the true "flood" of actions of administrative improbity filed in recent years, often without taking into account

* *Visiting Scholar* pela *George Washington University*, Doutora em Direito Administrativo pela UFMG. Professora dos Programas de Mestrado e Doutorado em Direito da UFMG, Brasil, e da Faculdade Milton Campos. Professora Visitante da *Università di Pisa*. Vice-Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA. Diretora Regional do Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos da Infraestrutura – IBEJI em Minas Gerais. Representante em Minas Gerais do Instituto Brasileiro de Direito Sancionador – IDASAN. Autora e coautora de diversos livros e artigos de Direito Administrativo. Professora e conferencista em diversos eventos nacionais de contratação pública. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3618-2470>. Contato: crisfortini@uol.com.br.

** Servidora da Justiça de 1ª Instância do TJMG. Graduada em Direito pela Universidade FUMEC em Belo Horizonte/MG. Pós-graduada em Direito do Consumidor e Direitos Humanos pela Universidade Cândido Ribeiro Mendes do Rio de Janeiro. Mestranda em Direito nas Relações Econômicas e Sociais pelas Faculdades Milton Campos em Nova Lima/MG, Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6774-5523>. Contato: liviagnani@hotmail.com.

the seriousness of the agents' conduct, nor the damage to the treasury. In view of this, contrary to the objective of the law, a true "climate of fear" was established in the Public Administration, since public agents began to retract their actions so as not to be subject to judicial accountability and all the embarrassing situations arising from that, compromising, thus, the much-desired administrative efficiency. Therefore, this study proposes to point out the causes and possible solutions to extinguish these disparities and enable the improvement of public governance, also aiming at achieving the goals proposed in the 2030 Agenda.

Keywords: Public administration; Excessive judicialization; Control dysfunctionality; Fear; Inefficiency.

EL CONTROL DISFUNCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Resumen: Con la redemocratización del país y la consagración del Estado Democrático de Derecho, se ampliaron los órganos y medios de control de la Administración Pública, lo que culminó con la promulgación de varias leyes y actos normativos enfocados a la lucha contra la corrupción y con miras a la mejora de la gestión estatal. A pesar de que estos hechos contribuyeron a la evolución del sistema anticorrupción brasileño, con la deflagración de varias operaciones especializadas en el crimen organizado, especialmente cuando se introyectaron en el servicio público, lo que se ha observado es que también surgieron efectos negativos de la verdadera "avalancha" de acciones de improbidad administrativa interpuestas en los últimos años, muchas veces sin tener en cuenta la gravedad de la conducta de los agentes, ni el perjuicio al erario. Ante ello, contrario al objetivo de la ley, se instauró un verdadero "clima de miedo" en la Administración Pública, ya que los agentes públicos comenzaron a retractarse de su actuación para no ser objeto de responsabilidad judicial y de todas las situaciones bochornosas que se suscitaban. de ahí, comprometiendo, así, la ansiada eficiencia administrativa. Por lo tanto, este estudio se propone señalar las causas y las posibles soluciones para extinguir estas disparidades y permitir la mejora de la gobernanza pública, también con el objetivo de alcanzar las metas propuestas en la Agenda 2030.

Palabras clave: Administración pública; Excesiva judicialización; Disfuncionalidad de control; Miedo; Ineficiencia.

1 Introdução

Com a redemocratização do país e a consagração do Estado Democrático de Direito em nosso ordenamento jurídico, por meio da Carta Magna de 1988, emergiu um almejado recrudescimento do controle da Administração Pública calcado nos princípios esculpidos no artigo 37 do mesmo diploma, o que foi intitulado por parte da doutrina como um sistema de "múltiplas chibatadas", dado o grande número de órgãos, instrumentos e sanções que surgiram nesse desiderato.

Indubitável reconhecer a importância da atuação dos órgãos de controle da Administração Pública, tanto no âmbito interno e notadamente no âmbito externo, mormente

no que tange ao combate à corrupção e à ineficiência administrativa diante do famigerado histórico de escândalos de desvios de verbas e de malversação de recursos, processos de *impeachment* e de recorrentes crimes envolvendo o setor público no Brasil nas últimas décadas.

Não obstante, verifica-se que, ao revés, há um controle disfuncional da Administração Pública marcado pelo destemperado excesso, vez que, hoje, o Judiciário, a título de exemplo, está abarrotado de ações de improbidade administrativa que, não raras as vezes, têm como objeto meras irregularidades sanáveis internamente e que são passíveis das mais variadas e graves sanções, provocando a chamada *accountability overload*, gerando, por conseguinte, o efeito contrário ao auspício da norma.

Destarte, instaurou-se o “Direito Administrativo do Medo”, expressão utilizada na obra de mesmo nome pelo Professor e 2º Vice-Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo - IBDA, Rodrigo Valgas dos Santos, que é o referencial teórico dessa pesquisa, para explicar o fato de que o administrador, frequentemente acuado em suas ações e medidas necessárias ao implemento de políticas públicas, dado o temor por reprimendas, deixa de agir mesmo quando necessário, provocando o conseqüente “apagão das canetas”, prejudicando inexoravelmente a eficiência, corolário da Administração Pública.

Por meio deste trabalho, utilizando o método hipotético-dedutivo e calcado nas pesquisas bibliográfica e jurisprudencial, visa-se perquirir as repercussões jurídicas a partir da hipótese de que o controle disfuncional da Administração Pública afronta os preceitos constitucionais atinentes à eficiência da função administrativa, motivo pelo qual relevante se faz um aprofundamento do tema, com o escopo de apontar possíveis soluções com vistas ao fomento e aprimoramento da gestão pública em nosso país e a consecução dos objetivos e metas propostos na Agenda 2030, representando esta última um importantíssimo compromisso assumido pelo Brasil internacionalmente.

2 Evolução do controle da Administração Pública

O ideário do controle administrativo remonta à Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 que, em seu artigo 15, dispôs que: “a sociedade tem o direito de pedir conta, a todo agente público, quanto à sua administração”.

No Brasil, por meio do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que instituiu o estatuto da reforma administrativa federal, o controle foi alçado a princípio fundamental da Administração Pública Federal, com a ressalva de ser aplicado a todos os níveis e órgãos

da federação, sendo que a Constituição de 1988 disciplina a matéria, especialmente nos artigos 70 a 74, que versam sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária no âmbito estatal.

Neste diapasão, impulsionado pela redemocratização do país e, ante as recorrentes deflagrações de esquemas de corrupção ao longo dos últimos trinta anos envolvendo entes públicos e privados, várias foram as leis, órgãos e instrumentos criados com o objetivo de aprimorar o sistema de controle para dar efetividade aos princípios constitucionais da Administração Pública, sobrelevando-se a supremacia do interesse público.

Consoante salientado por Maria Virgínia Nasser¹, em sua obra sobre a *Operação Lava a Jato*, “o sistema de controle erigiu-se sobre a ideia de que “quanto mais controle melhor” em oposição à ideia de que era necessário delimitar as competências de cada ente controlador”.

Destacam-se, dentre tantos atos normativos, importantes legislações que compõem o arcabouço legislativo brasileiro de controle administrativo: a Lei nº 8429/92 – Lei de Improbidade Administrativa, alterada pela Lei nº 13.964/19 (Pacote Anticrime) e recentemente pela Lei nº 14.230/21; a Lei nº 8666/93 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos, modificada pela Lei nº 14.133/2021; a Lei de Responsabilidade Fiscal - LC nº 101/2000; Lei Complementar nº 135/2010 – Lei da Ficha Limpa; a Lei nº 12.846/2013 - Lei Anticorrupção -; e a Lei das Estatais de nº 13.303/2016.

Ademais, denota-se que o controle administrativo, que abarca todas as esferas e órgãos da nossa federação, pode ser tanto interno, ou seja, aquele exercido no âmbito do próprio ente, pelas controladorias e corregedorias, quanto externo, notadamente pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas, os quais são órgãos de fulcral importância, haja vista suas prerrogativas e sua independência frente aos demais poderes, sendo fundamentais para a consecução dos fins colimados pela Carta Magna, mormente no que tange à garantia dos interesses da coletividade.

Sobre a expansão do controle administrativo no Brasil, o professor e desembargador do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS), Rogério Gesta Leal², obtempera que:

¹ NASSER, Maria Virgínia Nabuco do Amaral Mesquita. *Lava a Jato: o interesse entre Punitivismo e Desgovernança*. Rio de Janeiro: Editora *Lumen Juris*, 2019, p. 50.

² LEAL, Rogério Gesta. Controle da Administração Pública no Brasil: anotações críticas. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 1-255, abr./jun., 2005. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/457/422>. Acesso em: 29 nov. 2021.

a crescente complexidade do aparelho estatal, a maior complexidade técnica das questões que tocam à Administração, a multiplicação das categorias de interesses e o incremento das exigências éticas por parte da sociedade, tornaram insuficiente o controle baseado no princípio da hierarquia, o que motivou a criação de órgãos e departamentos para auxiliar o controle interno das Administrações Públicas.

Para além da grande relevância do Ministério Público e do Tribunal de Contas na atividade controladora, impera ressaltar a competência fiscalizatória do Poder Judiciário que atua, respeitada a inércia da jurisdição, tanto para controlar os atos do Legislativo quanto do Executivo, mas também da própria justiça.

3 A Administração Pública contemporânea e as disfuncionalidades do controle

Irrefragável constatar que a Administração Pública do século XXI é resultado de várias transformações ocorridas nos últimos anos, que foram introjetadas no ordenamento com o escopo de melhoria da gestão pública, incorporando conceitos e técnicas desenvolvidos igualmente no direito comparado, como, por exemplo, a noção de *accountability*, que, em linhas gerais, traduz o ideário da responsabilidade democrática, da devida prestação de contas, sendo o controle administrativo de crucial relevância para a fiscalização da correta aplicação das receitas e do implemento das políticas públicas.

Não obstante, dada a multiplicidade de atores e de órgãos incumbidos da função fiscalizatória, os quais não atuam de maneira coordenada e que, muitas vezes, até competem entre si, o que se observa hoje é uma disfuncionalidade do sistema de controle da Administração Pública brasileira, visto que, no âmbito da improbidade, principalmente, a despeito de focar em desvios graves de condutas por parte dos administradores, tem focado, de igual modo, em meros erros de cunho burocrático por parte de agentes públicos, que nem sempre configuram danos ao erário e que seriam, em muitos casos, sanáveis administrativamente.

Some-se a isso o fato de que, diante de frequentes e graves escândalos de corrupção, que certamente fragilizaram muito o crédito no serviço público nacional, tornou-se exponencial o clamor popular, bem como o apelo midiático pelo controle externo cada vez mais amplo e rígido no âmbito da Administração Pública pátria, com vistas a mitigar a tão famigerada impunidade, o que acarretou, por conseguinte, uma debandada de desarrazoadas ações e discrepantes sanções com o desígnio de coibir novas fraudes e irregularidades.

4 A judicialização excessiva

Neste viés, verifica-se, nos últimos anos, no país, numerosas ações judiciais totalmente desviadas da *ratio legis*, que, no caso da Lei de Improbidade Administrativa - LIA, é a de combater a corrupção e de suplantar os princípios da Administração Pública, mormente no que tange à supremacia do interesse público, dissociando-se, dessarte, da ideia de responsividade, que hoje permeia as relações entre particulares e o setor público, na medida em que o Estado deve agir adequadamente às demandas da sociedade.

Consoante o Relatório Justiça em Números³, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2021, o Judiciário brasileiro, no ano de 2020, somava 75,4 (setenta e cinco vírgula quatro) milhões de processos em tramitação, com um gasto total de mais de cem bilhões de reais aos cofres públicos, que correspondem a 1,3% (um vírgula três por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) nacional.

Afora todo esse gasto, a imensa quantidade de processos é atualmente responsável diretamente também pela morosidade na tramitação judicial, inobstante todos os esforços empenhados pelos servidores, magistrados e pelo próprio CNJ, este último que, constantemente, entabula metas e programas voltados à melhoria da produtividade da atividade judiciária.

Sobre o excesso de judicialização versando sobre atos administrativos, o Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Luís Roberto Barroso adverte que:

a atividade judicial deve guardar parcimônia e, sobretudo, deve procurar respeitar o conjunto de opções legislativas e administrativas formuladas acerca da matéria pelos órgãos institucionais competentes. Em suma: onde não haja lei ou ação administrativa implementando a Constituição, deve o Judiciário agir. Havendo lei e atos administrativos, e não sendo devidamente cumpridos, devem os juízes e tribunais igualmente intervir. Porém, havendo lei e atos administrativos implementando a Constituição e sendo regularmente aplicados, eventual interferência judicial deve ter a marca da autocontenção.⁴

Vários são os casos de ações esdrúxulas que se tem verificado na seara da improbidade administrativa oriundas dessa judicialização exacerbada, dentre as quais, podemos destacar:

³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Justiça em Números*. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2021.

⁴ BARROSO, Luís Roberto. *Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/estudobarroso.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021.

- *Ação de Improbidade Administrativa contra o Prefeito do Município de Gravataí/RS pelo uso de 05 (cinco) folhas de papel timbrado.* O prefeito respondia a outra Ação de Investigação Judicial Eleitoral e o Cartório Eleitoral, ao invés de intimá-lo para defesa, fez a intimação na pessoa do Procurador do Município, que manifestou nos autos utilizando as folhas do Município. Coube ao TJRS, na Apelação 70006239339, corrigir tal discrepância, conforme ementa:

PROCESSUAL CIVIL E DIREITO PÚBLICO SANCIONADOR. AÇÃO DE RESPONSABILIDADE POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONDUTA DESTITUÍDA DE SIGNIFICÂNCIA E DE DOLO. Se a insignificância material do ato o destitui de aptidão para atingir os bens jurídicos tutelados pela norma dita violada, e as circunstâncias em que foi praticado convergem para a exclusão de conduta dolosa, tem-se por descaracterizada improbidade administrativa. HIPÓTESE DE REJEIÇÃO DA AÇÃO. (Ação Civil Pública, Nº 700062393395, 22ª Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator (a): Des. Mara Larsen Chechi, Julgado em: 30-09-2003).

- *Ação de Improbidade Administrativa aforada em 2018 e condenação do ex-Prefeito de São Paulo João Dória, pela 11ª Vara da Fazenda Pública de SP, ao pagamento de multa e à perda dos direitos políticos por 4 anos pelo uso do slogan: “SP Cidade Linda”.* Acolheu-se a tese de que o uso de tal *slogan* configuraria improbidade administrativa decorrente de promoção pessoal do então prefeito. O TJSP manteve a condenação, o que foi objeto do Recurso Especial 1.617.672⁶, sendo que este REsp não foi conhecido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), decisão, contudo, ainda não transitada em julgado, com a conclusão dos autos ao Relator, Ministro Humberto Martins, em 14/09/2022.
- *Ação de Improbidade Administrativa ajuizada pelo MPMG em 2014 por promoção pessoal contra vereador que, utilizando recursos próprios, distribuiu carta contendo os seus feitos, autorizada como propaganda pela Justiça Eleitoral.* Condenado em 1ª Instância, coube ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) reformar a sentença, conforme ementa:

EMENTA APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - VEREADOR - DISTRIBUIÇÃO DE CARTA À POPULAÇÃO RESSALTANDO SEUS FEITOS - UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PRÓPRIOS - PROPAGANDA DE CUNHO ELEITORAL

⁵ Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia &q=70006239339 & site = ementario>. Acesso em: 2 out. 2022.

⁶ Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.2&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisa Generica &num_registro=201903372542. Acesso em: 20 jun. 2022.

AUTORIZADA PELA PRÓPRIA JUSTIÇA ELEITORAL - PROMOÇÃO PESSOAL NÃO CONFIGURADA - AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE - SENTENÇA REFORMADA. - Nos termos do art. 37, §1º, da Constituição de 1988, é vedada qualquer espécie de publicidade com fins de promoção pessoal de autoridades ou agentes públicos. - A propaganda, custeada com recursos próprios, com finalidade de promoção pessoal do titular de mandato eletivo não é vedada pelo ordenamento jurídico, não constituindo, a princípio, ato ímprobo. - Outrossim, para que se caracterize a hipótese prevista no artigo 11, da Lei nº 8.429/09, é necessária a comprovação do dolo do agente ou, ao menos, o dolo genérico, isto é, a vontade manifesta de praticar ato contrário aos princípios da administração. A prática de um ato reprovável não implica necessariamente na caracterização de um ato de improbidade. A negligência, a desatenção, a ineficiência ou até mesmo a incompetência do agente público, sem contornos de má-fé, não o qualificam como desonesto ou corrupto, de modo a atrair as sanções da Lei nº 9.429/92. Ausente a demonstração de dolo ou culpa do agente, deve ser reformada a sentença que condenou o réu pela prática de atos de improbidade administrativa. (Apelação Cível nº 1.0528.14.002413-4/0027, 7ª Câmara Cível, Tribunal de Justiça de MG, Relator: Wilson Benevides, Julgado em: 26/10/2021, DJE 29/10/2021).

Conforme pontuado por Rodrigo Valgas dos Santos⁸, “os excessos em matéria de improbidade por vezes violam a mais comezinha ideia do princípio da insignificância, não raro movendo a máquina estatal em quantias vultosas por ninharias”.

Ademais, parece mais acertada a corrente que sustenta que a ilegalidade não importa necessariamente em um ato de improbidade, cabendo analisar casuisticamente se o agente público agiu dolosamente, se houve o intuito de causar danos ao erário e, sobretudo, se a irregularidade apontada pode ser atacada pela via administrativa tão-somente, evitando, assim, o ajuizamento desnecessário de uma série de demandas em que se discute erros corriqueiros, que não causam prejuízos aos cofres públicos e que são passíveis de correção.

5 O “apagão das canetas” e a queda da eficiência administrativa

Outrossim, verifica-se atualmente outra externalidade negativa do controle excessivo, que é o fato de que muitos administradores públicos se sentem acuados em suas ações, deixando, não raras as vezes, de inovar, quando podiam e deveriam fazê-lo, pelo temor de uma responsabilização e conseqüente derrocada de sua vida pública, preferindo, desta forma, a inércia à ação, razão pela qual a doutrina passou a adotar a expressão “Direito Administrativo do Medo”.

⁷ Disponível em: https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado2.jsp?tipoPesquisa=1&txtProcesso=10528140024134002&nomePessoa=&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB=2=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&numero=20&select=1&listaProcessos=10528140024134002&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&comrCodigo=0024. Acesso em: 10 dez. 2021.

⁸ SANTOS, Rodrigo Valgas. *Direito Administrativo do Medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 195.

Isto porque é cada vez mais comum o ajuizamento de ações pelo Ministério Público, com base na Lei de Improbidade Administrativa, que prevê variadas sanções, dentre elas, a indisponibilidade de bens da pessoa supostamente envolvida, que geralmente é requerida em sede liminar, e não raras as vezes concedida pelo magistrado.

Como exemplo disso, várias são as ações judiciais em que figuram como réis pessoas que trabalham no setor de licitação de um Município, sem nenhum poder decisório sobre um certame, mas que são incluídas em uma grave ação de improbidade e subitamente são surpreendidas com o bloqueio judicial de todos os seus bens sem terem condições financeiras nem mesmo de pagar suas contas, tampouco de contratar um advogado para reverter uma medida tão gravosa, mas que tem se tornado rotineira no Judiciário.

Dessarte, essas disparidades afastam a renovação no campo político, que se afigura essencial ao regime democrático, ou seja, os partidos contam cada vez menos com novas pessoas interessadas em disputarem os pleitos eleitorais, o que igualmente enfraquece o surgimento de novas ideias e debates para fomentar o implemento e a melhoria da governança pública.

Exemplo disso é o fato de que estamos em um país com mais de 214 (duzentos e quatorze) milhões de habitantes, conforme dados do IBGE⁹ e, apesar o aumento do número de partidos, bem como da filiação partidária nos últimos anos, para as eleições presidenciais desse ano de 2022, tem-se pouquíssima inovação no que tange aos candidatos à Presidência da República, o que acarreta verdadeira e generalizada descrença em uma almejada mudança nos rumos do Brasil que, conforme dados divulgados em 08/06/2022, no 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19¹⁰, amarga hoje uma triste realidade, em que se tem mais de 33 (trinta e três) milhões de brasileiros passando fome.

Em dissertação sobre a judicialização excessiva e seus reflexos negativos no que tange à eficiência administrativa, Francisco Arlem de Queiroz Souza¹¹ adverte que “a *accountability overload* causa patologias organizacionais e perversos efeitos colaterais,

⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *População*. 2022. Disponível em <https://ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>. Acesso em: 15 jun. 2022.

¹⁰ GANDRA, Alana. *2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*: Pesquisa aponta que fome atinge 33,1 milhões de pessoas no país. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-06/pesquisa-aponta-que-fome-atinge-331-milhoes-de-pessoas-no-pais>. Acesso em: 15 jun. 2022.

¹¹ SOUZA, Francisco Arlem de Queiroz. *Direito Administrativo do Medo: O controle administrativo da gestão pública no Brasil*. Disponível em: http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/59282/1/2021_dis_faqsousa.pdf. Acesso em: 15 nov. 2021.

afetando a produtividade, a eficiência da gestão, a responsividade e a qualidade dos serviços públicos”.

Neste sentido, verifica-se que essas discrepâncias têm inviabilizado a atividade administrativa, provocando o chamado “apagão das canetas”, conforme classifica a doutrina, com milhares de obras paradas ao redor do país, afetando, destarte, a eficiência, pois os agentes públicos estão cada vez mais temerosos de seus atos, por saberem que estão sujeitos a todo tipo de sanção como indisponibilidade de bens, pagamento de multas, perda de direito políticos, dentre outros, pelo simples fato de cometerem erros, o que acaba por afastar muitos cidadãos honestos do exercício dos cargos públicos e políticos.

Ademais, ante esse temor que atualmente permeia a Administração Pública, acarretando a retração de projetos e contenção das ações necessárias à implantação de políticas públicas, aqueles servidores que se dispõem a continuar na carreira pública passaram a adotar estratégias de “fuga” da responsabilização administrativa, ou seja, fazem uma “auto blindagem” com o escopo de evitarem a sujeição às diversas penalidades esculpidas no ordenamento pátrio que, diga-se de passagem, é tido como hiper legalista, dado o imenso rol legislativo adotado em nosso país.

Caio Mário L. Cavalcanti¹², ao dissertar sobre o tema, adverte que:

[...] bons gestores e honestos governantes se sentem receosos em atuar frente à Administração Pública, tamanha a vulgarização do controle no âmbito do cenário por alguns denominado Direito Administrativo do Medo. O resultado disso é nefasto: o engessamento e a paralisação da gestão pública.

Importante ainda destacar que o CNJ implementou, com base no princípio da publicidade bem como na indispensável transparência administrativa, o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade e Inelegibilidade que permite a consulta pública a todos os condenados nas ações correlatas. Essa inovadora ferramenta que, de fato, é bastante útil, mormente em se tratando de período eleitoral, nos permite refletir sobre o espírito da lei de improbidade que, pela gravidade das medidas repressivas previstas e dado o seu claro cunho sancionatório, almeja primordialmente enfrentar a corrupção e a morosidade no serviço público, não justificando a sua aplicação simplesmente para aplacar uma irregularidade de um ato administrativo cometido sem dolo e sem prejuízo ao erário.

¹² CAVALCANTI, Caio Mário L. *Comentários à Lei de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Editora CEEJ, 2020, p. 266-267.

6. A nova lei de improbidade administrativa

Impera destacar, todavia, que, com o advento da nova LIA, de 2021, há uma perspectiva de mitigação dessas disparidades de responsabilização, uma vez que, com o novo diploma, passou-se a exigir o dolo, ou seja, a vontade livre e espontânea do agente público para a caracterização do ato de improbidade, ao passo que, anteriormente, puniam-se simplesmente atos eivados de culpa, ou seja, meros erros ou divergentes interpretações da lei sem necessidade de comprovação da inequívoca intenção de causar danos ao erário.

Anteriormente, sob a vigência da Lei nº 8429, de 1992¹³, para conceituar a improbidade administrativa, dispunha seu art. 11 que: “constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade [...]”.

Percebe-se que se trata de uma norma de conceito aberto, a qual dá margem ao enquadramento das mais variadas condutas, dando ensejo, dito isso, à judicialização excessiva que ora debatemos.

No que tange à nova Lei de Improbidade - nº 14.230 de 2021¹⁴, seguindo forte tendência jurisprudencial e com o escopo de minimizar as discrepâncias acima apontadas, verifica-se que houve um grande avanço ao que tange à conceituação do ato ímprobo, ao esculpir, no seu art. 11, que: “constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade [...]”.

Questão de suma importância, levada recentemente à discussão na Suprema Corte, diz respeito à extensão dos efeitos da nova lei, ou seja, se ela possui o condão de retroagir para atingir as ações de improbidade administrativa ajuizadas anteriormente.

No julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo RE número 843989¹⁵, ocorrido em 18/08/2022, com fixação de tese em sede de repercussão geral do tema 1.199, restou decidido que as ações em curso que tiveram como objeto atos culposos praticados sob a vigência da antiga lei devem ser extintas, cabendo ao julgador analisar caso a caso para aferir se houve ou não a intenção do agente em causar o dano, ficando ressalvada a

¹³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm. Acesso em: 20 nov. 2021.

¹⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1. Acesso em: 20 nov. 2021.

¹⁵ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>. Acesso em: 2 out. 2022.

irretroatividade da nova norma para as condenações definitivas e para as que já se encontrarem em fase de execução de sentença.

Noutro norte, há posicionamentos contrários sustentando que as mudanças operadas na nova lei de improbidade representaram um indesejável retrocesso para o microssistema de combate à corrupção brasileiro. Neste sentido, nos mesmos autos do Agravo RE número 843989 supracitados, manifestou-se Augusto Aras¹⁶, atual Procurador-Geral da República, nos seguintes termos:

Se no regime normativo anterior a demonstração da existência de consciente ato causador de prejuízo ao patrimônio público era suficiente para a configuração do ato de improbidade administrativa, entender que o novo regime exige a comprovação de má-fé especial ou de vontade dolosa nos estritos termos penais para enquadramento nos tipos da LIA consistiria em retrocesso que iria de encontro à ordem jurídico constitucional de preservação da probidade e de combate à corrupção.

Apesar da preocupação e das críticas oriundas principalmente dos órgãos acusatórios frente à corrupção e à tão temida impunidade, importa ressaltar que as alterações operadas na Lei de Improbidade são o resultado de uma série de discussões e precedentes judiciais na medida em que se tornaram frequentes as ações despropositadas, sem qualquer investigação precedente nem comprovação de dolo tampouco de efetivos danos ao erário, além de casos oriundos de clara perseguição política.

7 Administração dialógica e consensualidade

Diante das recentes modificações operadas na Lei de Improbidade Administrativa, percebe-se o claro intuito do legislador em relegar a punição às condutas de fato reprováveis e que causem dano à moralidade administrativa e ao erário público, não mais se justificando os excessos desarrazoados aqui retratados.

Defensor da consensualidade e responsável por estruturar o sistema de controle interno em Belo Horizonte, enquanto Controlador-Geral do Município, o professor Luciano Ferraz¹⁷, salienta que: “é nesse cenário que restou concebida a ideia de produção de instrumentos consensuais de controle, com o objetivo deliberado de substituir parcialmente o controle-sanção pelo controle-consenso; o controle-repressão pelo controle-impulso”.

¹⁶ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>. Acesso em: 2 out. 2022.

¹⁷ FERRAZ, Luciano. Controle consensual da administração Pública e suspensão do processo administrativo disciplinar (SUSPAD) – a experiência do município de Belo Horizonte. *Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais*, 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/eventos>. Acesso em 20 jun. 2022.

Sobre a importância da consensualidade no âmbito administrativo, o Promotor de Justiça Leydomar Nunes Pereira¹⁸ sustenta que:

não restam dúvidas que da promulgação da Lei nº 8.429, no ano de 1992, transcorrido um lapso temporal considerável desde sua entrada em vigor, muita coisa mudou na realidade brasileira em termos de pensamento jurídico, doutrinário e jurisprudencial, advindo com a legislação durante esse período todo o reconhecimento de uma mudança de cultura em que se privilegia, hodiernamente, a composição de litígios por meio de institutos que buscam a solução consensual dos conflitos, mais eficazes e céleres.

Neste sentido é que se fala em Administração Dialógica, qual seja, aquela em que se privilegia a colaboração e o diálogo entre os diversos atores sociais com o objetivo da melhor solução que sobreleve o interesse público em detrimento do privado, para a reparação de possíveis erros ou danos à coletividade, conforme bem salientado por Rafael Maffini¹⁹:

“Administração Pública Dialógica” é uma noção jurídica pela qual se busca impor como condição para a atuação administrativa a prévia realização de um verdadeiro e efetivo diálogo com todos aqueles que terão suas esferas de direitos atingidas por essa atuação estatal.

Outrossim, é incontroverso que, com a Lei nº 13.655/18, as alterações trazidas na Lei de introdução às normas do direito brasileiro - LINDB privilegiaram a consensualidade em se tratando do controle da Administração Pública, com a previsão de ampliação da aplicação de instrumentos como “Termos de Ajustamento de Condutas” ou “Termos de Compromisso de Gestão”, pelo reconhecimento de ser esse um novo norte a ser perseguido pelos agentes públicos com vistas à melhoria da governança pública.

8 Administração eficiente e a Agenda 2030

Por derradeiro, e de suma importância, corroborando as razões expostas neste trabalho, destacamos que a Administração Pública do século XXI é calcada, cada vez mais, no princípio da eficiência, ou seja, na busca constante por melhores resultados nos serviços

¹⁸ PEREIRA, Leydomar Nunes. *Solução Consensual na Improbidade Administrativa: acordo de não persecução civil*. 1. ed. Editora Dialética, 31 ago. 2020.

¹⁹ MAFFINI, Rafael. Administração pública dialógica (proteção procedimental da confiança). Em torno da Súmula Vinculante nº 3, do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 253, p. 159-172, jan./abr., 2010. Disponível em: <https://consorciobdjur.stj.jus.br/vufind/Record/oai:bdjur.stj.jus.br.BDJURr1:oai:localhost:2011-58176>. Acesso em: 28 nov. 2021.

públicos com os menores custos possíveis, razão pela qual também impera o conceito de Administração Eficiente, conforme leciona o professor Eurico Bitencourt Neto²⁰:

a eficiência administrativa não se esgota em noção exclusiva de racionalidade econômica, mas, partindo de uma concepção geral de rejeição de formalismos e vinculação aos fins, postula, acima de tudo, eficácia e efetividade da ação administrativa. Em outras palavras, a eficiência como princípio da Administração Pública é conceito pluridimensional, englobando, para além da economicidade (relação custo-benefício, otimização de meios), a eficácia (realização adequada de fins prefixados) e a celeridade.

Nesta senda, insta salientar que este trabalho também se propõe a apresentar soluções com vistas ao cumprimento da Agenda 2030²¹, que se trata de um importante movimento e compromisso histórico capitaneado pelas Nações Unidas, no qual aderiram 193 (cento e noventa e três) países, dentre eles o Brasil, por meio do CNJ, sendo que foram estabelecidos 17 (dezesete) objetivos no sentido de efetivar os direitos humanos, dentre eles, erradicar a fome, minimizar as desigualdades sociais e fomentar o desenvolvimento sustentável (as chamadas ODS's) e 169 (cento e sessenta e nove) metas a serem cumpridas até o ano de 2030.

A ODS 16²², com o título “*Paz, Justiça e Instituições Eficazes*”, traz importantes metas e diretrizes a serem perseguidas pelo nosso país e que estão em consonância com as propostas aqui esposadas, destacando-se as seguintes:

- 16.6 desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis;
- 16.7 garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis;
- 16.8 ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global;
- [...].

Dessarte, o aprimoramento do ordenamento jurídico pátrio e a análise de iniciativas com o escopo de promover a maior celeridade no Judiciário também representam objetivos a serem perseguidos pela justiça brasileira para a concretização desses objetivos firmados internacionalmente perante a ONU e fixados na Agenda 2030.

²⁰ BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr., 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/49773/31680>. Acesso em: 29 nov. 2021.

²¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil*. Nova York: ONU, 25 set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 10 dez. 2021.

²² ONU. *Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil*, cit., sem p. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 10 dez. 2021.

9 Conclusão

Para a consecução dos fins colimados pela Carta Magna de 1988, esposados no seu art. 3º, que propugnam pela construção de uma “sociedade livre, justa e solidária”, bem como pelo aperfeiçoamento e evolução do sistema anticorrupção brasileiro, necessário que se faça uma reflexão acerca dos problemas levantados neste trabalho, sem perder de vista que a impunidade também representa uma grande dificuldade na seara do Direito Administrativo Sancionador.

Neste esteio, reconhecemos e enalteçemos todo o trabalho de pesquisa, investigação, colheita de provas e julgamento exercido pelos mais diversos atores responsáveis nos órgãos de controle do nosso país e refutamos serem os mesmos essenciais para a preservação da ordem democrática vigente.

Todavia, entendemos de capital importância que sejam aprimoradas as técnicas aplicadas, razão pela qual ressaltamos a imprescindibilidade da consensualidade como forma, não só alternativa, mas primordial para a solução de conflitos, que urge ser amplamente implementada hoje em todas as esferas do Poder Público, sobretudo, em se tratando da Lei de Improbidade Administrativa, alterada recentemente pela Lei nº 14.230/21, que permite, inclusive, ao Ministério Público e aos réus celebrarem acordos e termos de ajustamento de condutas e de gestão.

Não se pode olvidar, é claro, que, para sanar as meras irregularidades cometidas no âmbito do serviço público, sempre que possível, a via administrativa deve preceder a judicial, como forma de se evitar também a sobrecarga do Poder Judiciário e, conseqüentemente, fomentar a celeridade processual.

E, ressalte-se que, diante das recentes modificações operadas na Lei de Improbidade Administrativa - LIA, percebe-se o claro intuito do legislador em relegar a punição às condutas de fato reprováveis e que causem dano à moralidade administrativa e ao erário público, não mais se justificando os excessos desarrazoados aqui retratados.

Afora essa evolução, cumpre salientar que o art. 11 da nova LIA traz, em seus incisos, um rol exemplificativo e não taxativo de condutas, as quais podem ensejar o enquadramento de variadas situações a serem tipificadas como atos de improbidade administrativa, cabendo, dessa forma, ao intérprete, guardar parcimônia e razoabilidade para a aplicação da norma com o escopo de evitar os injustificáveis e danosos excessos, relegando a punição tão somente aos agentes públicos que comprovadamente agiram com o dolo de

causar danos ao erário, e não àqueles que, sem má-fé, cometeram meros erros burocráticos sem nenhum efeito negativo à coletividade.

Ou seja, a nova Lei de Improbidade, por si só, não possui o condão de solver os problemas aqui apontados, ressaltando, todavia, ser fundamental fomentar o debate sobre esse tema para que assim os operadores do Direito possam trabalhar no sentido de perseguir a consecução dos desígnios da norma com o escopo de preservar o Estado, mas também de não mais afugentar os bons e honestos agentes públicos, e, assim, a persecução da eficiência administrativa.

Outrossim, da análise do recente julgado do Recurso Extraordinário com Agravo RE número 843989 pelo Supremo Tribunal Federal, que fixou a tese em sede de repercussão geral da retroatividade da norma da Nova Lei de Improbidade Administrativa para abarcar os casos de atos culposos ainda não transitados em julgado, relegando assim as condenações no que tange às condutas comprovadamente dolosas, infere-se que os fundamentos ali expostos estão em consonância com a hipótese levantada para atacar o problema levantado nesse artigo.

Por todo o exposto, conclui-se ser de fundamental relevância uma mudança de paradigmas dos órgãos de controle administrativo brasileiro com o intuito de evitar as discrepâncias e disfuncionalidades aqui apontadas, principalmente no âmbito da improbidade administrativa, com vistas à melhoria da eficiência na gestão pública, nos moldes propostos na Agenda Global 2030, evitando-se, neste desiderato, o sentimento de medo que hoje rotineiramente permeia os serviços públicos, não mais afastando as pessoas honestas da disputa dos pleitos eleitorais.

Referências Bibliográficas

- ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DA FRANÇA. *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789*. Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 20 jun. 2022.
- BARROSO, Luís Roberto. *Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial*. Jurisp. Mineira, Belo Horizonte, a. 60, n. 188, p. 29-60, jan./mar., 2009. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/516/1/D3v1882009.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021.
- BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr., 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/49773/31680>. Acesso em: 29 nov. 2021.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.
- BRASIL. *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Presidência da República, Brasília: Diário Oficial da União, 25 fev. 1967. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 29 nov. 2021.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República, Brasília: Diário Oficial da União, 5 mai. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 25 jul. 2022.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010*. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Presidência da República, Brasília: Diário Oficial da União, 7 jun. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 25 jul. 2022.
- BRASIL. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Presidência da República, Brasília: Diário Oficial da União, 2 ago. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 25 jul. 2022.
- BRASIL. *Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016*. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Presidência da República, Brasília: Diário Oficial da União, 1º jul. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 25 jul. 2022.
- BRASIL. *Lei nº 13.655 de 25 de abril de 2018*. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições

- sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Diário Oficial da União, Brasília, 26 abr. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm. Acesso em: 22 jul. 2022.
- BRASIL. *Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019*. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Presidência da República, Brasília: Diário Oficial da União, 30 abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113964.htm. Acesso em: 25 jul. 2022.
- BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Presidência da República, Brasília: Diário Oficial da União, 1º abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 25 jul. 2022.
- BRASIL. *Lei nº 14.230 de 25 de outubro de 2021*. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial da União: Brasília, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1. Acesso em: 20 nov. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, DF: Diário Oficial da União, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm. Acesso em: 20. nov. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Presidência da República, Brasília: Diário Oficial da União, 22 jun. 1993. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8666-21-junho-1993-322221-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 25 jul. 2022.
- BRASIL. *Lei nº 8429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Presidência da República, Brasília: Diário Oficial da União, 2 jun. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm. Acesso em: 20 nov. 2021.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). *Agravo Em Recurso Especial nº 1617672-SP*. Administrativo e Processual Civil. Agravo contra decisão que inadmitiu o Recurso Especial. Reexame do Contexto fático-probatório produzido nos autos. Divergência jurisprudencial prejudicada. Súmula 7/STJ. Relator: Min. Herman Benjamin, 9 fev. 2021. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 16 abr. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.2&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201903372542. Acesso em: 20. jun. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário com Agravo RE n. 843989* (Tribunal Pleno). Relator: Min. Alexandre de Moraes, Brasília, 18 ago. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4652910>. Acesso em: 02 out. 2022.
- BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (7ª Câmara Cível). *Apelação Cível n. 1.0528.14.002413-4/002*. Relator: Des. Wilson Benevides, Belo Horizonte, 26 out. 2021. Disponível em: https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado2.jsp?tipoPesquisa2=1&txtProces

- so=10528140024134002&nomePessoa=&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB2=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&numero=20&select=1&listaProcessos=10528140024134002&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&comrCodigo=0024. Acesso em: 10 dez. 2021.
- BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (22ª Câmara Cível). *Apelação Cível n. 70006239339*. Relatora: Des. Mara Larsen Chechi, Porto Alegre, 30 set. 2003. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=70006239339> & site = ementario. Acesso em: 10 dez. 2021.
- CAVALCANTI, Caio Mário Lana. *Comentários à Lei de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Editora CEEJ, 2020.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Justiça em números 2021*. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2021.
- FERRAZ, Luciano. Controle consensual da administração Pública e suspensão do processo administrativo disciplinar (SUSPAD)—a experiência do município de Belo Horizonte. *Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais*, 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/eventos/anos-anteriores/2007/arquivos/seminario-nacional-de-direito-administrativo-disciplinar/painel-vi-luciano-ferraz.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.
- GANDRA, Alana. *2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*: Pesquisa aponta que fome atinge 33,1 milhões de pessoas no país. Agência Brasil, Rio de Janeiro, 8 jun. 2022. Agência Brasil. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-06/pesquisa-aponta-que-fome-atinge-331-milhoes-de-pessoas-no-pais>. Acesso em: 15 jun. 2022. <https://consorciobdjur.stj.jus.br/vufind/Record/oai:bdjur.stj.jus.br.BDJURr1:oai:localhost:2011-58176>. Acesso em: 28 nov. 2021. https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado2.jsp?tipoPesquisa2=1&txtProcesso=10528140024134002&nomePessoa=&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB2=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&numero=20&select=1&listaProcessos=10528140024134002&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&comrCodigo=0024. Acesso em: 10 dez. 2021.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *População*. In: IBGE. [S.l.], 15 jun. 2022. Disponível em: <https://ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>. Acesso em: 15 jun. 2022.
- LEAL, Rogério Gesta. Controle da Administração Pública no Brasil: anotações críticas. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 1-255, abr./jun., 2005. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/457/422>. Acesso em: 29 nov. 2021.
- MAFFINI, Rafael. Administração pública dialógica (proteção procedimental da confiança). Em torno da Súmula Vinculante nº 3, do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 253, p. 159-172, jan./abr., 2010. Disponível em:
- NASSER, Maria Virginia Nabuco do Amaral Mesquita. *Lava a Jato: o interesse entre Punitivismo e Desgovernança*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil*. Nova York: ONU, 25 set. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wpcontent/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2022.

- PEREIRA, Leydomar Nunes. *Solução Consensual na Improbidade Administrativa: acordo de não persecução civil*. 1. ed. Editora Dialética, 2020.
- SANTOS, Rodrigo Valgas dos Santos. *Direito Administrativo do Medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.
- SOUSA, Francisco Arlem de Queiroz. *Direito Administrativo do Medo: O controle administrativo da gestão pública no Brasil*. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2021 (Dissertação, Mestrado em Direito). Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/59282/1/2021_dis_faqsousa.pdf. Acesso em: 15 nov. 2021.

Como citar este artigo: FORTINI, Cristiana; HENRIQUES, Livia Sales Magnani. O controle disfuncional da Administração Pública. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 1–21, 2022.

Recebido em 04.07.2022

Publicado em 20.10.2022

