



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

PEDRO HENRIQUE PASTICK CAVALCANTI

**AS INOVAÇÕES PARADIGMÁTICAS DA LEI Nº 13.655/18 E DA LEI Nº 14.230/21
NA RESPONSABILIZAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL: A relevância do
Controle da Administração Pública face ao afastamento da modalidade culposa de
improbidade administrativa.**

Recife
2025

PEDRO HENRIQUE PASTICK CAVALCANTI

**AS INOVAÇÕES PARADIGMÁTICAS DA LEI Nº 13.655/18 E DA LEI Nº 14.230/21
NA RESPONSABILIZAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL: A relevância do
Controle da Administração Pública face ao afastamento da modalidade culposa de
improbidade administrativa.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Direito da Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como
requisito parcial para a obtenção do título de
bacharel(a) em Direito.

Área de Concentração: Direito Administrativo
Orientador(a): Manoel de Oliveira Erhardt

Recife
2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Cavalcanti, Pedro Henrique Pastick.

As inovações paradigmáticas da Lei nº 13.655/18 e da Lei nº 14.230/21 na responsabilização do servidor público federal: a relevância do controle da Administração Pública face ao afastamento da modalidade culposa de improbidade administrativa. / Pedro Henrique Pastick Cavalcanti. - Recife, 2025.

90 p. : il.

Orientador(a): Manoel de Oliveira Erhardt

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2025.

1. Direito Administrativo. 2. Improbidade Administrativa. 3. Responsabilização do agente público. 4. Controle da Administração Pública. I. Erhardt, Manoel de Oliveira. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

PEDRO HENRIQUE PASTICK CAVALCANTI

**AS INOVAÇÕES PARADIGMÁTICAS DA LEI Nº 13.655/18 E DA LEI Nº 14.230/21
NA RESPONSABILIZAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL: A relevância do
Controle da Administração Pública face ao afastamento da modalidade culposa de
improbidade administrativa.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Direito da Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como
requisito parcial para a obtenção do título de
bacharel(a) em Direito.

Área de Concentração: Direito Administrativo
Orientador(a): Manoel de Oliveira Erhardt

Aprovado em: 06/08/2025.

BANCA EXAMINADORA

Profº. Manoel de Oliveira Erhardt (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profª. Larissa Medeiros Santos (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. Diógenes Teófilo de Jesus (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

A minha experiência da graduação e, em especial, da realização do presente estudo de Trabalho de Conclusão de Curso serviram, dentre tantos outros ensinamentos, para reafirmar a convicção de que ninguém chega a algum lugar sozinho, bem como para relembrar o quão privilegiado me sinto por estar rodeado de pessoas tão especiais e que sempre estiveram dispostas a me dispensar todo o suporte, o apoio, o acolhimento e o companheirismo necessários. Aproveito a oportunidade para reafirmar a minha eterna gratidão e prosseguir com os seguintes agradecimentos:

À minha mãe, Patrícia Pastick, pelo cuidado, pelo colo, por todos os conselhos e toda a escuta, mas, principalmente, por servir de modelo e de inspiração para a minha busca pela construção de uma trajetória de vida e de profissão orientada pela honestidade e pela probidade.

Ao meu pai, Caio Márcio Cavalcanti Júnior, pelo suporte, pelo companheirismo, pelo incentivo e pelo grande exemplo de dedicação, de ética pessoal e profissional e de disciplina que pretendo levar para a vida.

Ao meu irmão, Caio Pastick, por toda a escuta, as orientações, a torcida, a cumplicidade, a companhia e, mais importante, a presença, o conselho e a motivação nos momentos de maior dúvida.

A toda a minha família, que sempre me apoiou e - ainda que de longe, nos períodos que demandaram maior abdicção – continuou se preocupando em se fazer presente. Em especial, aos meus avós por todo o suporte e incentivo de sempre, bem como à minha tia Zaida pelo exemplo de determinação e de resiliência.

A todos os meus amigos e amigas da faculdade e, principalmente, a Manu, Millena, Wemerson e, claro, Marina – minha dupla, desde o nosso primeiro dia de aula – pelo apoio, companheirismo e por poder dividir todos os anseios, angústias, dúvidas, alegrias, sucessos e insucessos nessa caminhada.

A todas as minhas amigas e, em especial, a Mari, Lup, Gi e Ju por representarem uma rede de apoio tão especial, por possibilitarem tantas memórias e momentos de descontração, de leveza, de risada, mas também de desabafos, e por sempre estarem na minha torcida, me incentivando.

A todos do Escritório Monteiro e Monteiro Advogados Associados, da Defensoria Pública do Estado de Pernambuco e da Consultoria Jurídica da União no Estado de Pernambuco, por todas as experiências e ensinamentos transmitidos, bem como pelas inúmeras oportunidades enriquecedoras ao longo da minha formação.

À professora Roberta Cruz, pelo acolhimento e pela solicitude na escuta, no aconselhamento, nos esclarecimentos de dúvidas e na proposição de sugestões ao longo de nossos encontros em classe.

Ao professor Manoel Erhardt, meu orientador do TCC, pela confiança depositada e por todas as lições dispensadas, tanto em sala de aula, quanto em momentos de orientação do presente trabalho.

À Faculdade de Direito do Recife e a todos que compõem sua respectiva estrutura, agradeço pelo acolhimento e pela dedicação na manutenção da nossa Casa como uma referência, a nível nacional, de ensino jurídico de excelência.

RESUMO

A presente monografia examinou as reverberações das alterações legislativas paradigmáticas introduzidas pela Lei nº 13.655/2018 (que modificou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB) e pela Lei nº 14.230/2021 (que reformou a Lei de Improbidade Administrativa - LIA). A Lei nº 13.655/2018 atenuou a responsabilização pessoal do agente público, exigindo dolo ou erro grosseiro (culpa grave). Contudo, a Lei nº 14.230/2021 alterou a LIA, passando a exigir dolo específico para a caracterização de atos de improbidade administrativa, suprimiu a punição de condutas manifestamente culposas, ainda que revestidas de erro grosseiro. Essa mudança, embora visando equilibrar a proteção do interesse público e a segurança jurídica dos gestores, gerou temor de aumento da impunidade e enfraquecimento do combate à corrupção, dado o histórico de patrimonialismo na Administração Pública brasileira. A constitucionalidade da supressão da modalidade culposa na nova LIA restou reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 7236 (Tema 1199), bem como na apreciação do RE 656.558 (Tema 309).

Diante desse "vácuo de impunidade" para condutas culposas graves, o objetivo central da pesquisa foi investigar a existência de outros instrumentos de controle na Administração Pública que possam substituir a ação de improbidade administrativa e suas respectivas sanções na responsabilização do servidor público federal por condutas eivadas de erro grosseiro, mas sem dolo comprovado.

Palavras-chave: Direito Administrativo; Improbidade Administrativa; Responsabilização do agente público; Controle da Administração Pública.

ABSTRACT

The monograph addressed the repercussions of paradigm-shifting legislative changes introduced by Law nº 13.655/2018 (which amended the Law of Introduction to the Norms of Brazilian Law - LINDB) and Law nº 14.230/2021 (which reformed the Administrative Improbability Law - LIA). Law nº 13.655/2018 mitigated the personal accountability of public agents, requiring intent (*dolo*) or gross error (*erro grosseiro/culpa grave*). However, Law nº 14.230/2021 reformed the LIA by demanding specific intent (*dolo*) for the characterization of administrative improbity acts, which eliminated the punishment for clearly negligent conducts, even if they represent a gross error. This change, while aiming to balance public interest protection and legal certainty for managers, raised concerns about increased impunity and weakened anti-corruption efforts, given Brazil's history of patrimonialism. The constitutionality of the culpability's suppression from the new LIA was confirmed by the Federal Supreme Court in ADI 7236 (Theme 1199).

Facing this "impunity vacuum" for severe negligent conducts, the central objective of this research was investigating the existence of other control mechanisms within the Public Administration that can substitute the administrative improbity action and its sanctions in holding federal public servants accountable for conducts characterized by gross error, but without proven intent.

Keywords: Administrative Law; Administrative Misconduct; Administrative Liability; Control of Public Administration.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Série histórica do Índice de Percepção da Corrupção do Brasil.

Figura 2 - Série histórica de novos ajuizamentos de ações de improbidade administrativa pela Fazenda Pública.

Figura 3 – Série histórica da quantidade de ajuizamentos de ações de improbidade administrativa pelo Grupo de Atuação Proativa da Procuradoria-Geral da União.

Figura 4 – Série histórica dos valores pleiteados em juízo em sede de ação de improbidade administrativa pelo Grupo de Atuação Proativa da Procuradoria-Geral da União.

Figura 5 – Série histórica da quantidade de ajuizamentos de ações de execução de decisões do TCU pelo Grupo de Atuação Proativa da Procuradoria-Geral da União.

Figura 6 – Série histórica dos valores pleiteados em juízo em sede de ações de execução de decisões do TCU pelo Grupo de Atuação Proativa da Procuradoria-Geral da União.

Figura 7 – Série histórica da quantidade de ajuizamentos de ações envolvendo patrimônio e meio ambiente pelo Grupo de Atuação Proativa da Procuradoria-Geral da União.

Figura 8 – Série histórica dos valores pleiteados em juízo em sede de ações envolvendo patrimônio e meio ambiente pelo Grupo de Atuação Proativa da Procuradoria-Geral da União.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

CF Constituição Federal

CF/88 Constituição Federal de 1988

CGU Controladoria-Geral da União

CNJ Conselho Nacional de Justiça

CNMP Conselho Nacional do Ministério Público

CONAMP Associação Nacional dos Membros do Ministério Público

CPI Comissão Parlamentar de Inquérito

CRFB Constituição da República Federativa do Brasil

DataJud Base Nacional de Dados do Poder Judiciário

DL Decreto-Lei

IN-TCU Instrução Normativa do Tribunal de Contas da União

LACP Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85)

LIA Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92)

LINDB Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42)

OAB Ordem dos Advogados do Brasil

PAD Processo Administrativo Disciplinar

RE Recurso Extraordinário

REsp Recurso Especial

SEST Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais

STF Supremo Tribunal Federal

STJ Superior Tribunal de Justiça

TCE Tomada de Contas Especial

TCU Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 A RESPOSTA LEGISLATIVA AO PROTAGONISMO E ATIVISMO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE NA DEFESA DA MORALIDADE E PROBIDADE.....	16
3 A FINALIDADE DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	37
4 O CONTROLE ADMINISTRATIVO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	40
5 O CONTROLE JUDICIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	57
6 O CONTROLE LEGISLATIVO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O RESPECTIVO AUXÍLIO PRESTADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS	65
7 CONCLUSÃO.....	82
REFERÊNCIAS	

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira é regida por princípios constitucionais que norteiam toda a atuação estatal, conforme estabelece o art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] (Brasil, 1988, título III, cap. VII, art. 37, caput)

Dentre esses princípios, destaca-se a moralidade como um dos principais corolários da probidade administrativa e do zelo pelos bens públicos, os quais não apenas orientam a conduta dos agentes públicos, mas também refletem os valores éticos e jurídicos essenciais ao Estado Democrático de Direito. A observância desses preceitos é fundamental para garantir a legitimidade da gestão pública, a preservação do patrimônio coletivo e a confiança da sociedade nas instituições.

Esse princípio constitucional, em especial, consigna um instituto de valor imprescindível para a manutenção e legitimidade da atividade estatal, posto que a promoção de uma Administração Pública despreocupada e descomprometida com a observância de padrões éticos, de boa-fé, destinados a consecução do interesse público, além de ferir a confiança pública, pode desencadear danos concretos ao erário, como o desperdício de verbas, o enfraquecimento de políticas públicas e a descredibilidade institucional, corroborando, ainda, com possíveis prejuízos a serviços essenciais.

Assim, com vistas à promoção da garantia de uma atuação da Administração Pública pautada na boa governança e devidamente informada pela lealdade, honestidade e probidade, o ordenamento jurídico pátrio compreende a previsão de sistemas específicos de controle e responsabilização dos seus agentes nas hipóteses de constatação de condutas dissonantes aos preceitos constitucionais insculpidos pelo artigo 37.

Nesse diapasão, evidencia-se o cerne de um dos principais paradoxos experimentados no âmbito da administração pública brasileira do século XXI, qual seja a tensão entre a demanda por eficiência na gestão de políticas complexas e o temor generalizado de responsabilização pessoal dos agentes públicos.

Muitos passaram a atribuir a essa tensão e contraposição de interesses o surgimento do fenômeno denominado "apagão das canetas" – expressão coloquial que sintetiza a paralisia decisória de gestores diante do receio de assinarem atos que possam gerar futuras sanções civis, penais ou administrativas. Esse fenômeno não se reduz à mera aversão ao risco; configura-se

como uma crise institucional decorrente da hiper judicialização da gestão pública, onde a racionalidade preventiva degenerou-se em imobilismo operacional.

Nesse sentido, alegava-se, inclusive, que esse fenômeno gerou como efeito prático uma judicialização da discricionariedade administrativa: gestores passaram a priorizar a autoproteção jurídica em detrimento da eficácia das políticas, temendo que falhas de prognose – inerentes a decisões técnicas em contextos de incerteza – fossem tratadas como improbidade ou ilícito civil.

Como resposta a essa concepção de hiperresponsabilização do agente público exercido pelo Controle da Administração Pública, foi promulgada a Lei nº 14.230/2021. Esse diploma introduziu diversas alterações normativas paradigmáticas para o sistema de responsabilização por atos ímprobos, nos termos da Lei n. 8.429/1992.

A Lei nº 13.655/2018, ao modificar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), estabeleceu que a responsabilização pessoal do agente público por suas decisões ou opiniões técnicas ocorrerá apenas em casos de dolo ou erro grosseiro, conforme disposto no artigo 28. Essa mudança afastou a responsabilização baseada na culpa simples, como negligência, imprudência ou imperícia, tradicionalmente adotada no Direito Civil.

Posteriormente, a Lei nº 14.230/2021 reformou a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), exigindo a comprovação de dolo específico para a responsabilização por atos de improbidade. Dessa forma, atos praticados por negligência, imprudência ou imperícia não são mais considerados improbidade administrativa.

Tais alterações, ainda que informadas pela promoção de um pretendido equilíbrio entre a proteção do interesse público e a segurança jurídica dos gestores, refletem uma mudança significativa nas possibilidades de responsabilização do agente público e na efetivação do exercício do controle da Administração Pública, o que pode consignar um obstáculo para a observância do preceito fundamental da moralidade administrativa.

Nesse sentido, a presente pesquisa se destina ao reconhecimento e ao estudo das reverberações das alterações legislativas veiculadas pela Lei n. 14.230/2021 na jurisprudência e no exercício do controle da Administração Pública, voltados à investigação da possibilidade de se contornar, ainda que parcialmente, o afastamento da culpa em sentido amplo na responsabilização pessoal do servidor público federal.

Em outros termos, o problema de pesquisa do presente estudo consigna a seguinte indagação: Consideradas as principais limitações ao exercício do controle veiculadas pela Lei n. 13.655/18 e pela Lei n. 14.230/21, estariam os principais meios de controle da administração pública (indicados pela doutrina) aptos a substituir a ação de improbidade administrativa e

manter a responsabilização do servidor público federal pela realização de condutas eivadas de erro grosseiro, contudo carentes de dolo comprovado, as quais não mais albergadas pela nova LIA?

Oportunamente, esclareça-se que as esferas de responsabilização e os sistemas de controle das condutas da Administração Pública compreende um universo demasiadamente vasto, amplo e plural, de forma que - para fins de que possibilitado um grau de eficiência e de aprofundamento ou de verticalização considerados adequados à elaboração da presente investigação - restam estabelecidos os seguintes recortes temáticos para definição do objeto de estudo: a) quanto ao sujeito ativo da improbidade - ainda que a LIA alcance todo e qualquer agente público em seu sentido mais amplo -, esta pesquisa se destina aos casos e responsabilizações pertinentes ao servidor público federal; e b) quanto às esferas de responsabilização do servidor público federal, esta pesquisa ficará adstrita aos meios de controle, bem como às sanções pertinentes às instâncias civil e administrativa, excluído o âmbito penal.

Ultrapassada a delimitação do objeto, destaca-se que, como objetivo geral, pretende-se examinar a existência de meios e instrumentos previstos pelo ordenamento jurídico pátrio que possibilitem ao controle da Administração Pública contornar os principais efeitos da dispensa legal - promovida pela Lei n. 14.230/2021 - da culpa como elemento caracterizador do ato de improbidade administrativa, bem como manter a abrangência do seu campo de atuação. Tem-se, ainda, como objetivos específicos a serem atingidos pelo presente estudo: (i) considerar noções introdutórias sobre a improbidade administrativa e a importância da observância à moralidade e aos demais princípios constitucionais da Administração Pública como subsídio e fundamento axiológico para o exercício do controle da Administração e a respectiva responsabilização dos agentes de atos ímprobos; (ii) analisar as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (LIA), com ênfase na exclusão da modalidade culposa e na exigência de dolo específico para a caracterização de atos de improbidade; (iii) identificar os principais reflexos da referida alteração legislativa na jurisprudência e na atuação da Administração Pública; (iv) investigar a existência de mecanismos componentes do sistema de controle da Administração Pública que poderiam ser destinados a substituir a ação de improbidade na tentativa de responsabilização de agentes públicos por condutas culposas, antes passíveis de configuração como ato de improbidade; e (v) refletir quanto à importância e às vicissitudes de se estabelecer, nos termos do ordenamento jurídico pátrio, uma estrutura da Administração Pública capaz de equilibrar a promoção da inovação, criatividade, eficiência e segurança jurídica na atuação do gestor público e a garantia

de um amplo campo de atuação para o exercício do controlador na fiscalização e responsabilização dos agentes e condutas ilegítimas e incongruentes com preceitos fundamentais basilares do Direito Administrativo.

Em suma, a relevância deste estudo reside na necessidade de compreender como esses instrumentos podem ser mobilizados para manter a abrangência e a efetividade do controle da Administração Pública, mesmo diante das limitações impostas pela nova redação da Lei de Improbidade Administrativa. Ao investigar as estratégias de responsabilização disponíveis, busca-se contribuir para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, garantindo que a gestão pública continue pautada pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Pois bem, no tocante ao método adotado para fins de se perquirir os objetivos da pesquisa supramencionados, cumpre ratificar que a presente monografia adota a metodologia de revisão bibliográfica. Esse método permite uma abordagem crítica e aprofundada sobre o tema, utilizando-se de fontes teóricas, doutrinárias e jurisprudenciais relevantes.

A escolha pela revisão bibliográfica se justifica pela necessidade de se compreender os principais reflexos das edições da Lei n. 8.429/1992 na jurisprudência e no exercício da função pública, bem como de se identificar os instrumentos abrangidos pela estrutura de Controle da Administração Pública e a possibilidade de se contornar os efeitos práticos do afastamento da responsabilização do ato de improbidade pautado na culpa.

O estudo será conduzido com base em uma análise qualitativa dos materiais selecionados, buscando-se identificar diferentes perspectivas e interpretações sobre a temática. A abordagem qualitativa é adequada, pois permite uma compreensão mais profunda das nuances e controvérsias envolvidas no tema, sem se limitar a dados numéricos, mas priorizando a análise interpretativa e crítica.

As principais fontes de pesquisa incluem livros, artigos científicos, dissertações, teses, legislações pertinentes, orientações jurisprudenciais, decisões judiciais e administrativas, e doutrinas especializadas que abordem as alterações do sistema de responsabilização por ato de improbidade administrativa e suas consequências, bem como que informem sobre as possíveis medidas a serem adotadas no exercício de controle da Administração Pública aptas a contrabalançar tais alterações.

Almeja-se que este trabalho contribua de forma significativa para o aprofundamento do debate jurídico acerca da temática proposta, fornecendo subsídios relevantes à identificação de meios de se garantir a manutenção da amplitude da pretensão de se fiscalizar e responsabilizar, no âmbito do controle da Administração Pública, aqueles que, quando do exercício da função

administrativa e, portanto, submetidos à supremacia e à indisponibilidade do interesse público, não observam os padrões éticos, de honestidade, de transparência e de boa-fé imprescindíveis à natureza e circunstância especiais do ofício.

2 A RESPOSTA LEGISLATIVA AO PROTAGONISMO E ATIVISMO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE NA DEFESA DA MORALIDADE E PROBIDADE

A moralidade pode ser percebida como o princípio responsável por interditar a obtenção de vantagens não respaldadas pela boa-fé. Tal instituto corrobora com a exclusão da legitimidade de condutas fundadas em subterfúgios, no aproveitamento da ausência de conhecimento ou de condições de defesa do próximo (Marçal Justen Filho, 2023).

Sobre o tema, o renomado jurista Alexandre Mazza leciona o seguinte:

O princípio jurídico da moralidade administrativa não impõe o dever de atendimento à moral comum vigente na sociedade, mas exige respeito a padrões éticos, de boa-fé, decoro, lealdade, honestidade e probidade incorporados pela prática diária ao conceito de boa administração. Certas formas de ação e modos de tratar com a coisa pública, ainda que não impostos diretamente pela lei, passam a fazer parte dos comportamentos socialmente esperados de um bom administrador público, incorporando-se gradativamente ao conjunto de condutas que o Direito torna exigíveis.” É nesse sentido que o art. 2º, parágrafo único, IV, da Lei n. 9.784/99 define a moralidade nos processos administrativos como um dever de “atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé. (Mazza, 2023, p. 209)

Resta evidente, portanto, o posicionamento de Mazza no sentido de que o princípio da moralidade compreende uma necessidade de realização de uma boa administração a partir da observância de padrões éticos e de honestidade incorporados na prática diária da atuação pública, de forma que o respeito a referido princípio quando do exercício da função pública administrativa se torna socialmente esperado e, subsequentemente, juridicamente exigível.

Similarmente, percebe-se a probidade administrativa como um conceito fundamental no direito público brasileiro intrinsecamente ligado à ideia de integridade, honra e honestidade na gestão dos recursos e funções do Estado. No mesmo sentido, José Carvalho dos Santos Filho assevera que o termo probidade, originado da expressão latina *probitas*, consigna a retidão e integridade de caráter, de forma que entende o ser probo como sinônimo de respeitar os valores éticos estabelecidos no grupo social (Carvalho Filho, 2019, p. 130).

Ademais, vejamos o esclarecimento de Di Pietro, cujo teor segue destacado abaixo:

Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública. (Di Pietro, 2023, p. 2.128)

Cumpra esclarecer, portanto, que a relação entre moralidade administrativa e probidade tem sido objeto de diversas interpretações doutrinárias. Uma corrente entende que a probidade administrativa é uma consequência direta do princípio da moralidade administrativa. Outra posição defende que a probidade administrativa é um conceito mais abrangente, que conjuga não apenas a moralidade, mas também outros princípios constitucionais administrativos, como a legalidade, a impessoalidade, a publicidade e a eficiência. A recente alteração do Art. 1º, § 4º, da Lei nº 8.429/1992 pela Lei nº 14.230/2021 parece endossar essa visão mais ampla, ao estabelecer que os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador se aplicam ao sistema de improbidade administrativa. Isso inclui a incidência dos princípios da legalidade da Administração Pública, da segurança jurídica, da proibição do excesso (proporcionalidade) e da proteção jurídica e das garantias processuais. Oportunamente, elucida-se o posicionamento desta segunda corrente através da breve consideração tecida pelo jurista Rafael Carvalho sobre o assunto:

Entendemos que, no Direito positivo, a improbidade administrativa não se confunde com a imoralidade administrativa. O conceito normativo de improbidade administrativa é mais amplo que aquele mencionado no léxico. A imoralidade acarreta improbidade, mas a recíproca não é verdadeira. Vale dizer: nem todo ato de improbidade significa violação ao princípio da moralidade. (Rafael Carvalho, 2020, p. 28)

Há, ainda, uma terceira perspectiva pela qual se equipara moralidade e probidade, considerando a ratificação constitucional da moralidade como princípio e a improbidade como uma lesão a esse princípio (Costa e Barbosa, 2022, p. 20). Esse mesmo raciocínio pode ser extraído da seguinte consideração sobre o tema dispensada por Di Pietro. Leia-se:

[...] nessa Constituição, quando se quis mencionar o princípio, falou-se em moralidade (art. 37, caput) e, no mesmo dispositivo, quando se quis mencionar a lesão à moralidade administrativa, falou-se em improbidade (art. 37, § 4º) (Di Pietro, 2023, p. 2.128)

Pois bem, conforme ratificado pelos juristas Rafael de Oliveira Costa e Renato Kim Barbosa, o termo improbidade deriva do latim *improbitas*, significando má qualidade, imoralidade ou malícia, e juridicamente se associa à desonestidade, má conduta ou mau caráter, caracterizando a ação de quem não age com decência (Costa e Barbosa, 2022, p. 20). A conceituação de referido instituto jurídico ainda pode ser depreendida da leitura da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA), em sua redação atualizada pela Lei nº 14.230, de 2021, que estabelece as sanções aplicáveis aos agentes públicos pela prática de atos de improbidade administrativa, conforme previsto no § 4º do Art. 37 da Constituição Federal.

Uma vez que tecidas algumas noções introdutórias sobre referidos conceitos, revela-se evidente que - a partir de uma interpretação sistemática das normas constitucionais - o ordenamento jurídico pátrio concebe o direito à probidade administrativa como um direito difuso. Em outros termos, resta nítido que o direito a uma Administração Pública informada, dentre outros padrões éticos, pela honestidade, decoro, boa-fé, zelo com a coisa pública, eficiência e lealdade é titularizado pelo povo - o que é consequência direta da instituição do próprio Estado Democrático de Direito. Leia-se:

Sobre o tema, Teori Albino Zavascki ensina ainda que:

O direito a um governo honesto, eficiente e zeloso pelas coisas públicas, tem, nesse sentido, natureza transindividual – decorrendo, como decorre, do Estado Democrático, ele não pertence a ninguém individualmente: o seu titular é o povo, em nome e em benefício de quem o poder deve ser exercido. (Costa e Barbosa, 2022, p. 26)

É nesse sentido que - como instrumento de combate à corrupção, à má gestão e, em especial, à improbidade administrativa e aos abusos de poder - se constata a relevância fundamental do exercício e da promoção do Controle da Administração Pública, que obteve um papel de protagonismo cada vez mais evidente na estrutura estatal atual.

A Constituição de 1988 foi fundamental para o fortalecimento do controle da administração pública concedendo-lhe - notadamente no tocante ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas da União - um patamar de status e importância sem precedentes na história institucional do Brasil, com supedâneo, inclusive, nas prerrogativas asseguradas aos controladores cruciais para o exercício adequado das suas funções fiscalizatórias e sancionadoras.

Referido protagonismo detido pelos órgãos constitucionais de controle foi e continua sendo forte objeto de crítica entre expressiva parcela dos estudos pertinentes ao Direito Administrativo Constitucional e à Administração Pública. A constatação da adoção de uma postura cada vez mais ativista, em especial, pela Corte de Contas atrai olhares e opiniões preocupados. Sobre o tema, cumpre destacar a seguinte denúncia proposta por Flávio Garcia Cabral:

Traga-se um exemplo, dentre os diversos localizáveis na jurisprudência da Corte de Contas, que ilustra bem o perfil ativista do Tribunal: no Acórdão nº 728/2019 - Plenário, emitido no processo 023.687/2017-7, no qual o órgão de controle externo realizou fiscalização envolvendo 104 empresas estatais não dependentes de recursos do Tesouro Nacional, com mais de 459 mil empregados públicos e dispêndio total anual em salários de aproximadamente R\$ 44 bilhões, em 2016. Dentre as várias constatações, apurou-se que 86% dos salários pagos aos dirigentes das estatais são

superiores ao setor privado. O relator, Ministro Vital do Rêgo, consignou que, ainda que disponha textualmente que “o pagamento de verbas salariais por parte dessas empresas, por expressa disposição do art. 37, §9º, da CF/1988, não se submete ao teto de remuneração fixado pelo inciso XI do mesmo artigo, pois são regidas pelo regime jurídico próprio das empresas privadas”, concluiu, em sentido aparentemente oposto, que “a não incidência do teto constitucional, contudo, não afasta a necessidade de observância do princípio da moralidade nem a garantia da razoabilidade das remunerações pagas, a ser aferida, entre outros, pela comparação com aquelas praticadas pelo mercado.” Com base nisso, no aludido Acórdão a Corte de Contas determina (não recomenda, mas sim determina) à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) que “adote, entre outros parâmetros de avaliação, o teto constitucional a que se sujeita a Administração Pública por força do art. 37, Inciso XI, da Constituição Federal, bem como o nível salarial praticado por empresas similares do setor privado, assim consideradas aquelas de porte similar e que atuam no mesmo setor econômico da estatal pleiteante”. A justificativa deste acórdão para a criação da exigência, em oposição ao que determina o texto constitucional, é a moralidade (princípio cuja significação também é bastante rarefeita). (Cabral, 2021, p. 174)

O exemplo supramencionado serve para ilustrar o quanto o sistema de controle da Administração Pública veio expandindo seu papel e poder decisório na conjuntura pós promulgação da Constituição Federal de 1988 e, em especial, ao longo do século XXI, posto que, no referido acórdão, o TCU realizou, em 2016, uma fiscalização em 104 empresas estatais não dependentes de recursos do Tesouro Nacional, revelando que 86% dos salários dos dirigentes eram superiores aos do setor privado e, fundamentada na observância do princípio da moralidade e na garantia da razoabilidade das remunerações, a Corte de Contas determinou - e não apenas recomendou - à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) que adotasse o teto constitucional da Administração Pública como parâmetro de avaliação, o que contraria a disposição do art. 37, §9º, da CF/88 - o qual afasta a incidência do teto constitucional no âmbito de referidas entidades.

Pensamento similar pode ser extraído das considerações tecidas pelos professores Rafael Carneiro e Napoleão Maia Filho, que – ao defenderem a ideia de indispensabilidade do dolo na tipificação do ato ímprobo, no livro “Improbidade Administrativa: Reflexões à Luz da Lei 14.230/2021”, lançado pela Câmara dos Deputados - revelam o breve comentário:

O país atravessou tempos difíceis e se montou uma espécie de campanha contra as garantias processuais constitucionais, encarapitada na assombrosa assertiva de que, mesmo não dispondo de elementos indiciários suficientes, o órgão acusador poderia deflagrar a persecução, invocando somente sua convicção. (Maia Filho; Carneiro, 2025, p. 42)

Esse posicionamento crítico - no sentido de que o campo da Administração Pública experimenta, ao longo do século XXI, um crescimento no ativismo judicial, no ativismo dos

órgãos constitucionais e, conseqüentemente, na usurpação e exacerbação quando do exercício das funções controladoras prevista na estrutura estatal - adotado por parcela significativa da comunidade jurídica resta muito bem condensado na obra *Direito Administrativo do Medo*, de Rodrigo Valgas dos Santos, da qual se destaca o seguinte:

Sob o ângulo do Direito o primeiro problema jurídico a ensejar a ascensão da burocracia em detrimento da política no Brasil, está assentada em nosso sistema constitucional e infraconstitucional. A Constituição de 1988 deu plenas condições para o controle da administração pública pela burocracia (aqui entendida não apenas suas estruturas internas de controle, mas especialmente os órgãos de controle externo), passando a gozar de status e importância nunca vistas em nossa história institucional, de modo que estas prerrogativas foram fundamentais para adequado exercício de suas funções. Simultaneamente, a posição institucional privilegiada de certos estamentos burocráticos passou a ensejar rivalização e tensões dantes inimagináveis com os demais poderes formalmente instituídos.

Essas tensões fizeram com que a Administração Pública brasileira, em vez de tomar suas decisões com base no seu privativo juízo de conveniência e oportunidade, tivesse de curvar-se à opinião e às determinações dos órgãos de controle externo. O principal trunfo para que a burocracia do controle pudesse ter a palavra final sobre qualquer tema é a possibilidade de imposição de pesadas sanções sobre os administradores que não sigam suas determinações.

[...]

A princípio isto nada tem de errado. O problema é que no caso brasileiro estas garantias institucionais trouxeram postura pouco deferencial destes órgãos para com os administradores, pois mesmo decidindo legitimamente, têm de ceder às decisões dos órgãos de controle em face do risco da imposição de sanções.

O segundo problema jurídico a ensejar essas disfunções da burocracia é que nosso ordenamento jurídico infraconstitucional deu azo para o controle externo brasileiro ser realizado em face de conceitos jurídicos indeterminados e flexíveis. Quase qualquer conduta do administrador público pode ser questionada quanto a sua juridicidade, possibilitando a interpretação e aplicação das normas jurídicas nos moldes fixados pelos órgãos de controle. Talvez o exemplo mais eloquente seja a Lei 8.429/92, a conhecida Lei de Improbidade Administrativa, que veio a municiar o Ministério Público com poderoso arsenal apto a realizar controle principiológico da Administração, questionando qualquer decisão ou ato administrativo.

O terceiro problema jurídico é que a sobreposição de diversas instância de controle sobre um mesmo ato administrativo (controlável pelo TCU, CGU, Ministério Público etc.), fez com que a Administração passasse a dedicar considerável tempo para responder aos questionamentos e processos instaurados por esses órgãos, e, mesmo atendendo a determinação de alguns órgãos de controle, não ter qualquer segurança jurídica em relações aos demais, podendo ocorrer entendimentos contraditórios entre eles. (Santos, 2020, p. 50-51)

Depreende-se, portanto, que as críticas formuladas ao alegado aumento do protagonismo do controle da Administração Pública - exercido, em suma, pelas entidades de cunho burocrático - são pautadas, dentre outros aspectos, na ausência de uma deferência pelos órgãos controladores em relação aos atos praticados pelos gestores e na permissão pelo ordenamento vigente de que o controle externo fosse realizado com base em conceitos jurídicos indeterminados e flexíveis, o que corrobora com a noção de uma maior margem discricionária e subjetiva na prática da função controladora, bem como com a noção de que quase qualquer conduta do administrador público possa ser questionada pelo controlador quanto à sua

juridicidade. Critica-se, ainda, a sobreposição de instâncias de controle sobre um mesmo ato administrativo (como TCU, CGU, Ministério Público), o que faz com que a Administração dedique um tempo considerável para responder a questionamentos e processos.

Pois bem, é nessa conjuntura que a expressão “apagão das canetas” obtém grande popularidade. O “apagão das canetas” pode ser percebido como uma metáfora utilizada nos meios políticos e da gestão pública para descrever o fenômeno da desconexão ou interrupção na implementação de políticas públicas e no exercício das suas funções políticas e administrativas em geral. Ele surge devido ao medo excessivo de gestores públicos de serem responsabilizados por suas decisões, o que pode resultar na não execução ou na execução inadequada de iniciativas propostas ou planejadas, de forma a ensejar uma espécie de paralisia funcional sistemática. Leia-se:

O modelo brasileiro de controle não produz resultados eficazes e satisfatórios. A experiência demonstra a existência de práticas relacionadas com a corrupção e com a ausência de eficiência nos gastos públicos. Essa situação conduziu, ao longo dos últimos anos, à elevação da intensidade dos mecanismos de controle e à tentativa de repressão severa a agentes públicos investidos em competências decisórias. Essa modelagem não produziu resultados satisfatórios. A profusão de processos administrativos e judiciais, envolvendo condutas ativas e omissivas da mais diversa natureza, gerou temor generalizado das pessoas. Muitos se recusam a assumir cargos públicos, outros rejeitam contratações com a Administração Pública. Mesmo os servidores públicos tendem a evitar qualquer atuação que não se insira nas práticas reiteradas e burocráticas. A questão costuma ser referida como o “apagão das canetas”, para indicar a recusa à prática de ato de cunho decisório. (Justen Filho, 2023, p. 1.318-1.319)

Extraí-se da leitura acima o posicionamento emanado pelo professor Marçal Justen Filho no sentido de que a paralisia decisória dos gestores, fenômeno conhecido como “apagão das canetas”, consigna consequência direta da intensificação dos mecanismos de controle no modelo brasileiro da Administração Pública, que, ainda que impulsionada pela pretensão de combate à corrupção e à ineficiência nos gastos públicos, incorreu, paradoxalmente, na frustração de uma maior eficácia no combate à corrupção e, por consequente, na paralisia decisória administrativa.

Nesse diapasão, pode-se conceber o “apagão das canetas” como o fenômeno no qual constata-se - em caráter alegadamente sistêmico - a paralisia do gestor público, que, movido pelo receio dos riscos jurídicos atinentes à tomada de uma decisão que possa contrariar o entendimento jurisprudencial, deixa de praticar o ato administrativo, ainda que de boa-fé e orientado pelo interesse público (Costa e Barbosa, 2022, p. 128).

Esse fenômeno é caracterizado pelo medo excessivo dos agentes de serem responsabilizados e punidos por possíveis erros ou interpretações divergentes de suas ações, mesmo quando agem de boa-fé (Ribas; Taipina, 2024).

É nesse contexto, de tensão experimentada, em especial ao longo século XXI, no âmbito da administração pública entre a atuação dos gestores e administradores e os exercícios de fiscalização e de responsabilização realizados pelos controladores, que se observa a promoção de significativas alterações na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB) e na Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

A LINDB constitui um marco normativo fundamental para a aplicação, interpretação e integração de todo o ordenamento jurídico pátrio, estabelecendo diretrizes essenciais sobre vigência, revogação, conflito de leis no tempo e hermenêutica jurídica, servindo como espécie de metanorma essencial para consolidação de um alicerce sistêmico para a segurança jurídica e a coerência interpretativa do Direito.

Referido diploma normativo sofreu ampliações relevantes mediante a edição da Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018, a qual, informada pelo interesse do legislador de elevação dos níveis de segurança jurídica e de eficiência na criação e aplicação do direito público, foi responsável pela inclusão de dez novos artigos relativos à interpretação e aplicação do Direito nas relações jurídicas de direito público - quais sejam os artigos 20 a 30.

Com vistas ao desenvolvimento do presente estudo - pelo qual se pretende investigar os meios de controle e a existência de instrumentos de responsabilização aptos a substituir a ação de improbidade administrativa nas hipóteses de prática de conduta culposa cujo elemento substancial mantém identidade com as tipificações da LIA -, evidencia-se que, dentre as alterações promovidas pela Lei n. 13.655/18, a inovação que possui maior pertinência com o nosso tema e merece uma atenção especial é a inclusão do art. 28, da LINDB, regulamentado, ainda, pelo art. 12, do Decreto n. 9.830/19. Vejamos:

Decreto-Lei n. 4.657/42 – LINDB

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. (Brasil, 1942)

Decreto n. 9.830/19

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.

§ 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.

§ 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.

§ 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.

§ 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais. (Brasil, 2019)

A leitura atenta dos dispositivos em destaque evidencia a preocupação do legislador em atenuar as tensões existentes entre administradores ou gestores e controladores, na estrutura estatal, de forma que - a fim de se contrabalançar alegadas usurpações e exacerbações no exercício da fiscalização e da responsabilização dos agentes públicos - restou devidamente positivada a exigência de constatação de dolo ou erro grosseiro para a responsabilização pessoal do agente, bem como a qualificação expressa do erro grosseiro como uma espécie de culpa grave.

Veja-se que pelo regime anterior à Lei nº 13.655/2018, a responsabilização dos agentes públicos era permitida mesmo por culpas leve e levíssima, uma vez que a intensidade da culpa não era considerada relevante para determinar o dever de reparação de danos ao erário. Contudo, com a promulgação da Lei nº 13.655/2018, ocorreu uma significativa mudança de paradigma na avaliação da culpabilidade dos gestores, estabelecendo que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas apenas em caso de dolo ou erro grosseiro. Isso implica que falhas que vão além de um nível normal de diligência, incluindo a culpa leve e levíssima, passam a ser toleradas, rejeitando-se a concepção de um "administrador Hércules" infalível (Pereira, 2024).

A concepção do erro grosseiro previsto pelo art. 28, da LINDB, como sinônimo de uma culpa grave e, ainda, como distanciamento da conduta esperada pelo "administrador

médio” consigna um posicionamento jurisprudencial expressivamente consolidado, em especial, no âmbito da Corte de Contas. Assim, importa destacar as seguintes jurisprudências:

O erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, fica configurado quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto. (Brasil, 2018)

A conduta culposa do responsável que foge ao referencial do 'administrador médio' utilizado pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação caracteriza o 'erro grosseiro' a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018. (Brasil, 2018)

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, o erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb) fica configurado quando a conduta do agente público se distancia acentuadamente daquela que seria esperada do administrador médio, parâmetro que retrata o dever de cuidado objetivo esperado de um gestor comum, capaz e prudente. (Brasil, 2025)

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado. (Brasil, 2025)

Ainda, sobre referido dispositivo legal, julga-se oportuno sintetizar algumas das considerações tecidas pelos juristas Gustavo Binenbojm e André Cyrino, cujo posicionamento nos parece formidável. Os autores ratificam que a inclusão do art. 28 à redação da LINDB e a fixação da responsabilização exclusivamente pautada no dolo ou no erro grosseiro visa oferecer segurança jurídica aos agentes públicos orientados por boas intenções e, ainda, incentivar a criatividade e a inovação no exercício da função administrativa, bem como colaborar para a atração de pessoas qualificadas para a assunção da gestão pública.

Posteriormente, o ordenamento jurídico pátrio experimentou, ainda, mudanças substanciais no sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa através da edição da Lei n. 14.230/21, a qual pode ser percebida - considerado o contexto ilustrado anteriormente de crescimento do ativismo judicial, do protagonismo dos órgãos de controle e da paralisia decisória na Administração Pública - como outra espécie de resposta ao alegado fenômeno do “apagão das canetas”.

A Lei n. 14.230/21 promoveu uma expressiva limitação no campo de incidência normativa da Lei de Improbidade Administrativa - LIA (Lei n. 8.429/92), de forma que as hipóteses de responsabilização do agente público pela prática de conduta ímproba se tornaram adstritas aos casos em que constatada a presença do elemento subjetivo do dolo, que pode ser

compreendido como a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA.

Referida mudança foi responsável por suprimir a possibilidade de punição de condutas culposas, ainda que revestidas de “culpa grave” ou “erro grosseiro”, o que acaba por impingir ao autor da ação de improbidade um forte ônus probatório e argumentativo (Gouvêa, 2023, p. 216).

A recente alteração na Lei de Improbidade Administrativa (LIA) pela Lei nº 14.230/2021 é vista, por um lado, como uma resposta aos possíveis excessos na punição dos agentes públicos e ao que estudiosos indicam como uma verdadeira banalização das ações de improbidade administrativa (Marçal Justen Filho, 2022, p. 8).

Por outro lado, tal afastamento da culpabilidade em relação aos atos de improbidade administrativa corroborou com o temor de que essa reforma possa resultar em um aumento da impunidade, uma vez que a reforma pode representar flexibilização da norma de responsabilização, o que acabaria por enfraquecer o combate à corrupção.

Sabe-se que a tradição patrimonialista, a falta de zelo com a coisa pública, bem como o desvio de bens e a corrupção são elementos profundamente arraigados na história da Administração Pública brasileira, o que, por si só, já configuraria um arcabouço argumentativo suficiente para justificar a preocupação social com o combate à improbidade e, portanto, com as inovações normativas incrementadas na Lei n. 8.429/92, pela Lei n. 14.230/21.

Nesse mesmo sentido, destaca-se que foi possível evidenciar um mal recebimento destas referidas inovações legislativas pela mídia, pela sociedade e, ainda, por parcela significativa da comunidade jurídica e dos estudiosos da área, bem como dos operadores do direito em geral. Pode-se corroborar tal posicionamento crítico e contrário à edição da Lei n. 14.230/21 com algumas considerações tecidas por Antônio Ivanildo Pereira de Souza, em seu artigo “Improbidade Administrativa: Uma análise crítica das alterações trazidas pela Lei n.º 14.230/2021”, nos termos seguintes:

A alteração da Lei de Improbidade Administrativa foi, por si só, uma ação irresponsável dos autores, considerando que afastar a conduta culposa estaria, ao mesmo tempo, dando azo para que os recursos públicos estivessem sujeitos a eventos experimentais, ou seja, se houvesse prejuízo ao erário por descuido do gestor, este não seria responsabilizado, subestimando, portanto, o princípio constitucional da eficiência.

[...]

O Estado tem o dever de prestar serviços de forma satisfatória para a sociedade, de forma módica, usando, de forma eficaz, os recursos públicos. A partir do momento em que uma norma deixa de punir o agente público por culpa, dificultando a perda do cargo público por parte de quem cometa atos de improbidade, isso oferece margem para que esse agente aja com negligência, imprudência ou imperícia, certo de que não terá nenhum ônus, mesmo que cause danos ao erário, pois não teria agido com manifestação de vontade.

O legislador mostrou, na elaboração dessa alteração legislativa, que está pouco interessado no anseio social e não está preocupado com o interesse público, pois os impactos negativos para a sociedade poderão ser imensos, uma vez que o fomento ao desvio da moralidade pública ganhou novo lugar na legislação. (Souza, 2022, p. 7-9)

Depreende-se, portanto, o posicionamento manifestamente contrário do autor às alterações na LIA, posto que a exigência de dolo específico para configuração da improbidade administrativa, introduzida pela Lei 14.230/2021, restringiria o alcance sancionatório do instituto, criando suposta zona de impunidade para condutas gravosas de gestores que, embora caracterizadas por negligência grosseira ou violação patente de deveres funcionais, não demonstrem intenção deliberada de lesar o erário. Nessa perspectiva crítica, a reforma legislativa representaria um retrocesso ao 'premiar' agentes públicos cujas ações – ainda que configuradoras de grave omissão ou incapacidade administrativa – escapariam ao regime excepcional da improbidade por ausência de elemento subjetivo doloso, enfraquecendo o combate à má gestão e à corrupção institucionalizada.

Essa linha de raciocínio pode ser reiterada, ainda, a partir do posicionamento manifestado pelo renomado jurista José dos Santos Carvalho Filho, o qual, ao considerar as principais alterações veiculadas pela Lei n. 14.230/21, afirmou:

Como ocorre frequentemente, as correções culminaram por ultrapassar os limites do razoável, de modo que, para renomados estudiosos, os órgãos políticos, sobretudo o Legislativo, pretenderam blindar-se a si mesmos em face de ações desferidas contra alguns de seus membros, em cenário político semelhante ao já ocorrido em outros sistemas, como, por exemplo, o italiano. De fato, numa sociedade em que a corrupção é endêmica, causa estranheza que o legislador abrande sanções e dificulte tipificações. (Carvalho Filho, 2023)

Nessa esteira, pode-se considerar nítida a percepção de que tais alterações ocorridas no texto da legislação representam uma flagrante tentativa de enfraquecimento da efetividade normativa e punitiva da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992 (Oliveira; Costa, 2023).

Cumprе acrescentar que a gravidade da situação em comento torna-se ainda mais evidente quando levada em consideração o contexto de combate à corrupção em nosso país, que encontra diversos obstáculos oriundas da persistência de fragilidades estruturais e

sistêmicas na administração pública concernentes, entre outros, à gestão de dados, à governança nas contratações públicas e à negligência no trato com a coisa pública.

Elucida-se referida conjuntura através de alguns dos principais dados concentrados na 2ª edição da Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal, do Tribunal de Contas da União (TCU). Em seus estudos, a Corte de Contas identificou um panorama alarmante entre 2018 e 2024, revelando cerca de 450 mil indícios de irregularidades em bases de dados de sistemas de informação governamentais, com um potencial mau uso de recursos públicos estimado em aproximadamente R\$ 40 bilhões. Essa baixa qualidade, compartilhamento inadequado e falta de transparência dos dados governamentais comprometem não apenas a eficiência e eficácia da gestão, mas também o controle social, elevando o risco de vazamentos e fraudes (TCU, 2024).

Destaca-se ainda a sensibilidade no controle e na fiscalização das contratações públicas decorrente do uso disseminado pelos entes subnacionais de plataformas eletrônicas privadas para realização de contratações. O TCU verificou que, entre janeiro e maio de 2024, essas plataformas privadas movimentaram cerca de R\$ 113 bilhões em 160 mil compras, representando 69% dos valores registrados no PNCP. Contudo, uma parcela significativa desses sistemas privados não atende aos requisitos mínimos de transparência, integridade e segurança da informação, além de muitas vezes serem utilizados sem estudos técnicos preliminares que justifiquem sua escolha. Tal cenário pode ser favorável à ampliação do risco de conluio, bem como dificultar o exercício dos controles governamental e social, tornando a detecção e o enfrentamento de irregularidades um desafio ainda mais complexo (TCU, 2024).

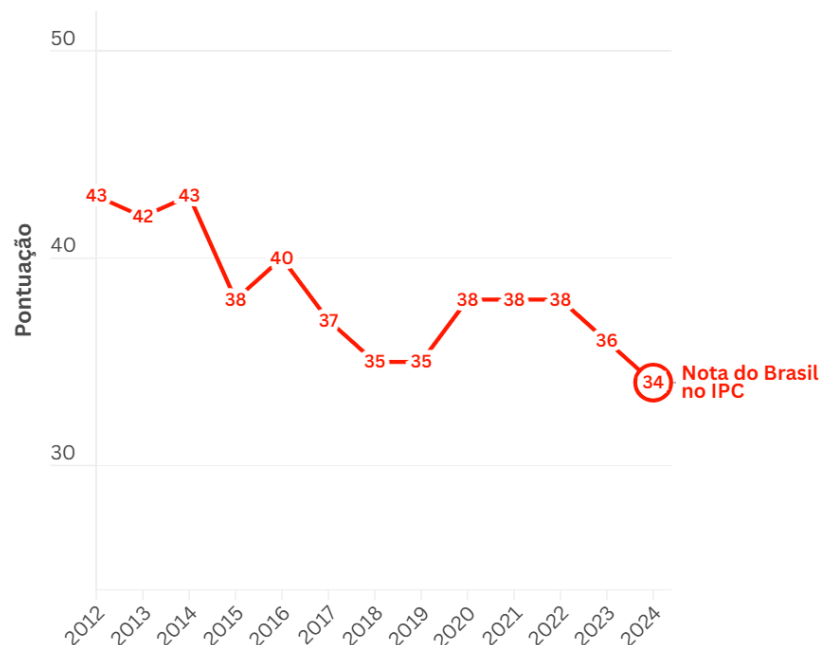
Ademais, a título de ilustração da atual conjuntura crítica constatada em nosso país quanto ao combate à corrupção e, por consequente, à improbidade no âmbito do Poder Público brasileiro, destacam-se algumas das principais informações compiladas no relatório Retrospectiva Brasil 2024, realizado pela entidade Transparência Internacional, que apresenta um panorama detalhado dos avanços, desafios e retrocessos na luta contra a corrupção e na governança pública no país.

O relatório em comento ratifica e detalha como, em 2024, o cenário da corrupção no Brasil não apresentou reversão, consolidando uma trajetória de desmonte da luta anticorrupção. No Poder Executivo, apesar do lançamento de um Plano de Integridade e Combate à Corrupção, a falta de apoio político de peso e a manutenção de ministros indiciados geraram ceticismo,

enquanto a renegociação de acordos de leniência, com grandes descontos e ausência de transparência, beneficiou empresas envolvidas em macrocorrupção. Constatou-se também a ocorrência de atuações problemáticas no âmbito do Poder Judiciário que colaboraram para essa noção de desmonte da luta contra a corrupção, com decisões monocráticas que anularam provas de acordos de leniência e resultaram em uma onda de arquivamentos e anulações de casos de macrocorrupção, além de episódios recorrentes de conflito de interesses de magistrados e a falta de mecanismos claros de conduta. Soma-se a isso a inércia da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) diante da tendência percebida de instrumentalização da advocacia pelo crime organizado. Por fim, o relatório ainda torna atenção para as vicissitudes enfrentadas pelo combate à corrupção em sede do Poder Legislativo, que aparenta ter facilitado para a institucionalização de uma corrupção em larga escala por meio do persistente e descontrolado Orçamento Secreto e das emendas parlamentares, por violações sistemáticas ao devido processo legislativo, por atividades opacas de lobby, pela aprovação de anistias eleitorais, bem como pela evidente falta de avanço em propostas significativas de combate à corrupção. (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2025)

Alerta-se, ainda, a título de elucidação, para a colocação do Brasil, ao longo da última década, no ranking de Índice de Percepção da Corrupção (IPC). O IPC é reconhecido como o principal indicador global de corrupção, sendo elaborado anualmente pela organização Transparência Internacional. Referido índice avalia a percepção sobre o nível de corrupção no setor público em 180 países e territórios, atribuindo notas que variam de 0 a 100, onde uma pontuação mais alta indica uma percepção maior de integridade no país. A composição da nota do IPC para cada nação, incluindo o Brasil, baseia-se na agregação de dados de diversas fontes, que compilam as percepções de acadêmicos, juristas, empresários e outros especialistas. Vejamos a evolução – ou melhor, a involução – do Brasil no índice:

Figura 1 – Série histórica do Índice de Percepção da Corrupção do Brasil



Índice de Percepção da Corrupção 2024 - Transparência Internacional • A pontuação de um país pode variar entre 0 (percebido como muito corrupto) a 100 (percebido como muito íntegro).

Fonte: TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL (2025)

O gráfico explicita que a perspectiva do Brasil em 2024 é preocupante, pois o país registrou 34 pontos e alcançou a 107ª posição entre 180 países, o que representa a pior nota e a pior colocação na série histórica do índice desde 2012.

Sob esse mesmo prisma - qual seja o de preocupação com o controle e fiscalização do Poder Público como forma de combate à corrupção, à ingerência, à má governança e à improbidade - ressalta-se a relevância da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7236, proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), que buscou questionar diversas alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa (LIA) pela Lei nº 14.230/2021, argumentando-se que as novas disposições representavam um retrocesso inconstitucional e uma redução do âmbito de proteção à probidade administrativa e ao patrimônio público. Uma das principais críticas levantadas pela requerente concentrava-se na exclusão da modalidade culposa para a caracterização de atos de improbidade administrativa, especialmente dos que causam lesão ao erário, sob a alegação de que a Constituição Federal exigiria a responsabilização de agentes públicos e privados também por atos culposos graves, e que tal supressão eliminaria a proteção efetiva ao patrimônio público ao possibilitar que condutas ímprobos sérias deixassem de ser puníveis. Através do deferimento de Medida Cautelar em decisão monocrática, o Ministro Relator Alexandre de Moraes adotou a

fundamentação do Supremo Tribunal Federal em precedente de repercussão geral (Tema 1199/STF), que já havia reconhecido a constitucionalidade da supressão da modalidade culposa, afirmando que a exigência de dolo — entendido como a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito — é agora indispensável para a tipificação dos atos de improbidade. Essa opção legislativa foi considerada plenamente válida, uma vez que a própria Carta Magna delega à lei ordinária a forma e tipificação dos atos de improbidade e a gradação das sanções. Ademais, restou ratificado a necessidade de adequação do texto legal para afastar presunções e garantir a ampla defesa, o contraditório e a presunção de inocência na aplicação da lei, além de se considerar que exigir a responsabilização por culpa imporá ao gestor público uma inviável onisciência e onipresença. Nesse sentido, ressalta-se, ainda, a ressalva feita de que a nova lei, ao exigir o dolo, não impede que agentes que culposamente causem dano ao erário sejam responsabilizados civil e administrativamente, inclusive por “erro grosseiro” (que denota culpa grave), apenas os afasta da esfera da improbidade administrativa (STF, 2023).

Pois bem, não obstante as vicissitudes, os riscos e os desequilíbrios pertinentes a um contexto de crescimento exponencial do ativismo judicial e do protagonismo dos órgãos constitucionais controladores, o que pode corroborar com um engessamento da atuação criativa, inovadora e competente dos gestores públicos - a exclusão da modalidade culposa da improbidade administrativa, nos termos das alterações trazidas pela Lei n. 14.230/21 nos parece revestida de uma radicalidade excessiva e prejudicial para o combate efetivo à corrupção, à desonestidade, à ingerência e à má governança na Administração Pública. Embora reconheçamos a pertinência das inovações promovidas pela Lei nº 13.655/2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que, ao reagir à cultura do hipercontrole público e ao idealismo jurídico (Jordão, 2018, p. 62-63), acertadamente limita a responsabilização pessoal de agentes públicos a condutas evadas de dolo ou erro grosseiro, visando fomentar a inovação e atrair gestores capacitados (Binenbojm; Cyrino, 2018, p. 221), a alteração da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) pela Lei nº 14.230/2021 revelou-se um passo além e demasiadamente largo. Isso porque, ao suprimir integralmente a modalidade culposa dos atos de improbidade administrativa, inclusive para lesão ao erário, a nova LIA deixou de fora da esfera da improbidade condutas que, embora não necessariamente caracterizadas pelo dolo específico de obter proveito ilícito, ainda assim denotam grave desídia. Ao afastar a responsabilização por improbidade mesmo nos casos de erro grosseiro (equiparado à culpa grave) - que a própria LINDB manteve como critério para a responsabilização pessoal do agente público em suas decisões e opiniões técnicas -, a LIA criou um vácuo de impunidade

para condutas que, embora não dolosas, configuram grave negligência, comprometendo o mandamento constitucional de proteção efetiva ao patrimônio público e desvirtuando a compreensão de que a improbidade abrange mais que a mera desonestidade intencional, impactando seriamente a integridade e a boa governança.

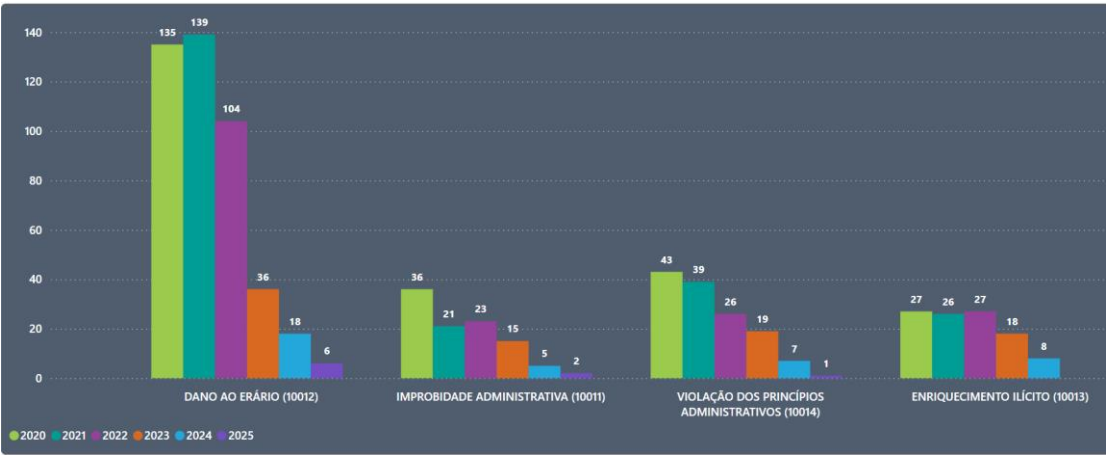
Pois bem, buscar mensurar objetivamente os efeitos decorrentes das alterações legislativas supramencionadas no tocante à utilização dos instrumentos jurídicos e de controle previstos pela Lei n. 8.429/92 e, ainda, a respectiva expressão econômica dessas mudanças para os cofres públicos se revela como uma missão demasiadamente complexa e pouco tangível – o que se justifica pelas características intrínsecas das demandas jurídicas envolvendo improbidade administrativa. A multiplicidade de legitimados e de órgãos de controle para o combate à improbidade acaba por gerar uma fragmentação que – não obstante sua relevância na manutenção da conduta estatal idônea e de acordo com o interesse público - dificulta naturalmente a comunicabilidade entre os bancos de dados plurais e, conseqüentemente, uma compilação geral de análises estatísticas, relatórios e outros levantamentos em caráter mais unificado sobre o tema. Soma-se a isso a complexidade inerente aos julgamentos, cujo trâmite pode ser extenso: a média de duração de processos é de aproximadamente seis anos e meio (CNJ, 2025), o que naturalmente atrasa e complica a mensuração dos impactos da mudança da lei. Além disso, percebeu-se a dificuldade em se identificar e quantificar as alterações dos resultados, ou seja, do término das ações de improbidade a partir da vigência da Lei n. 14.230/21, posto que a principal base de dados do CNJ não disponibiliza informações sobre o desfecho de cada processo (como, por exemplo, arquivamentos, procedência e improcedência das ações).

Ainda que nos pareça intangível uma mensuração objetiva e integral das consequências da reforma da LIA, julga-se pertinente considerar alguns dados coletados, a título de ilustração da conjuntura desse instrumento de controle e responsabilização após 2021.

Um levantamento realizado pelo Movimento Pessoas à Frente, utilizando informações da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), indicou uma queda de 42% nas novas ações por improbidade administrativa entre 2021 e 2023 (Rocha; Monteiro; Castro, 2024), o que pode ilustrar a expressiva diminuição do controle e da proteção da moralidade administrativa a qual pode ser percebida como reflexo da edição da Lei n. 14.230/21.

Oportunamente, ilustra-se essa conjuntura de expressiva redução da propositura de ações de improbidade administrativa a partir do gráfico colhido mediante consulta realizada ao Painel da Fazenda Nacional – Justiça em Números, disponível no banco de dados oficial do CNJ. Mencionado gráfico indica a quantidade de casos novos por ano de improbidade administrativa propostos pela Fazenda Pública no ramo da justiça federal, nos últimos 5 (cinco) anos. Vejamos:

Figura 2 - Série histórica de novos ajuizamentos de ações de improbidade administrativa pela Fazenda Pública



Fonte: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2025)

Depreende-se do gráfico que a diminuição exponencial da busca da responsabilização de agentes ímprobos pela ação de improbidade, já percebida no período de 2021 a 2023 – conforme estudo mencionado acima, se manteve – ao menos quanto aos casos de proposição da demanda pela Fazenda Pública - nos dois anos subsequentes.

A mesma tendência pôde ser observada no âmbito de atuação do Ministério Público Federal. A consulta ao relatório dinâmico intitulado “Ministério Público: Um retrato 2024”, mantido pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), demonstrou que as ações de improbidade administrativa propostas pelo órgão – as quais perfaziam a quantidade de 500 (quinhentas) demandas, nos anos de 2020 e 2021 – sofreram diminuições expressivas, deixando, em 2024, de sequer superar o montante de 200 (duzentas) ações (CNMP, 2024).

Destaca-se, ainda, sobre as mudanças no cenário da Administração após essas alterações da LIA, pela Lei n. 14.230/21, as informações concentradas – como anexo ao Relatório de Atividades, confeccionado pelo Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas

da União (MPTCU) - no Relatório Anual da Atuação Proativa – 2022, emitido sob organização da Procuradoria Nacional da União de Patrimônio Público e Probidade, no âmbito da Advocacia-Geral da União (AGU). O documento analítico compreende os resultados do Grupo de Atuação Proativa da Procuradoria-Geral da União correspondentes ao ano de 2022 (MPTCU, 2022). Assim, esclareça-se que a pertinência temática da análise da atuação do referido grupo se demonstra pelo fato de que este é responsável, na estrutura interna da PGU, pela judicialização das demandas pertinentes ao patrimônio público e à defesa da probidade administrativa e, portanto, as mudanças observadas em sua atuação servem para ilustrar o combate à improbidade após o ano de 2021. Vejamos os seguintes gráficos:

Figura 3 – Série histórica da quantidade de ajuizamentos de ações de improbidade administrativa pelo Grupo de Atuação Proativa da Procuradoria-Geral da União

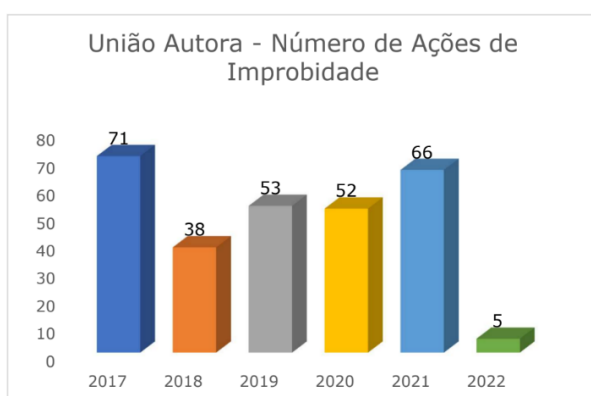
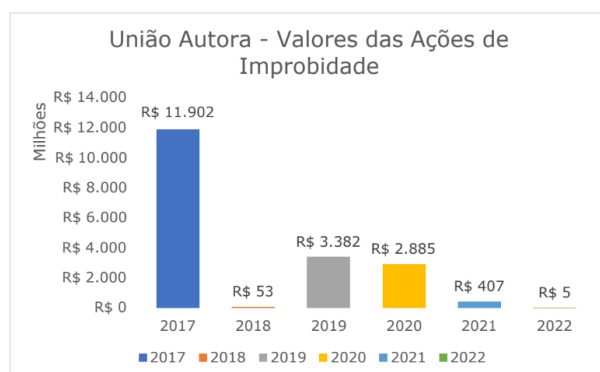


Figura 4 – Série histórica dos valores pleiteados em juízo em sede de ação de improbidade administrativa pelo Grupo de Atuação Proativa da Procuradoria-Geral da União



Fonte: MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2022, p. 134)

Constata-se da análise dos dados que, mais uma vez, agora a partir do espectro de um Grupo de Atuação Proativa específico componente da estrutura da AGU, a atividade de responsabilização e defesa da probidade restou tolhida pelo advento da Lei n. 14.230/21. Tal conclusão é ratificada pela demonstração evidente pelos gráficos quanto à redução – no ano de 2022 - da propositura das ações de improbidade e, ainda, dos valores a serem perquiridos em sede dessas ações.

Em que pese a acentuada queda na quantidade de ações de improbidade administrativa propostas pela referida instituição, bem como a diminuição expressiva do montante de créditos cobrados por esse instrumento, o levantamento de dados ora em apreço revela que a atuação dessa equipe especializada no âmbito da AGU – após o ano de 2021 - foi mais expressiva na adoção de outros instrumentos os quais podem corroborar com a garantia da responsabilização do agente público por danos ao patrimônio e do ressarcimento ao erário, quais sejam as execuções das decisões do TCU, configuradas como títulos executivos, e, ainda, as demais ações que envolvem defesa do patrimônio público. Observe-se:

Figura 5 – Série histórica da quantidade de ajuizamentos de ações de execução de decisões do TCU pelo Grupo de Atuação Proativa da Procuradoria-Geral da União

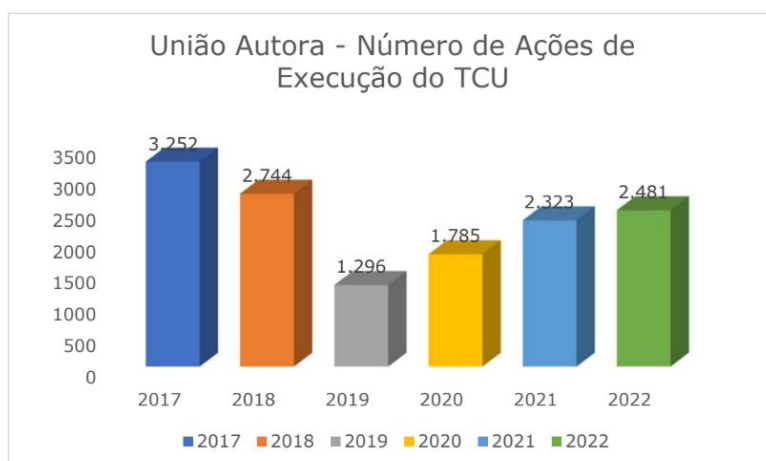


Figura 6 – Série histórica dos valores pleiteados em juízo em sede de ações de execução de decisões do TCU pelo Grupo de Atuação Proativa da Procuradoria-Geral da União

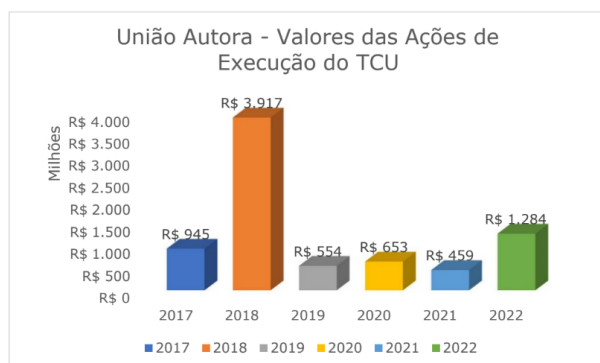


Figura 7 – Série histórica da quantidade de ajuizamentos de ações envolvendo patrimônio e meio ambiente pelo Grupo de Atuação Proativa da Procuradoria-Geral da União

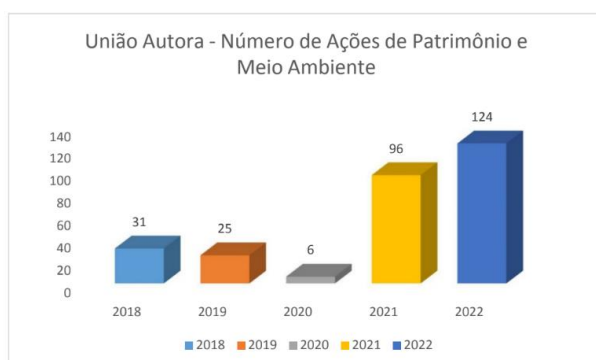
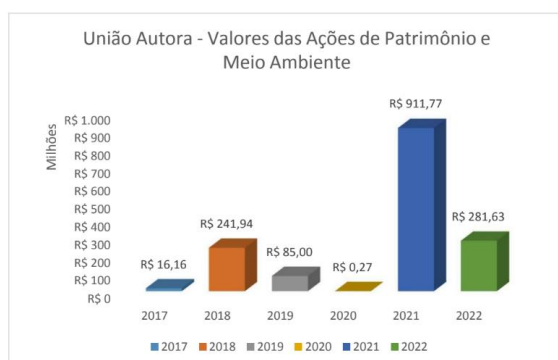


Figura 8 – Série histórica dos valores pleiteados em juízo em sede de ações envolvendo patrimônio e meio ambiente pelo Grupo de Atuação Proativa da Procuradoria-Geral da União



Fonte: MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2022, p. 135-136)

Pois bem, levando em consideração a conduta adotada pelo grupo da Procuradoria Nacional da União de Patrimônio Público e Probidade, propõe-se – a partir de uma linha de raciocínio indutivo – a reflexão quanto à possibilidade de os sistemas e os órgãos de controle

da Administração Pública em geral se apropriarem de alguns dos principais instrumentos de responsabilização – que não a ação de improbidade - previstos em nosso ordenamento, como forma de contornar os rechaçamentos ao controle dos servidores públicos federais.

Sem qualquer prejuízo do juízo de valor proposto acima sobre as principais inovações promovidas pela Lei n. 13.655/2018 e pela Lei n. 14.230/21, importa para o presente estudo a percepção de que as condutas culposas, eivadas de erro grosseiro não consignam objeto de incidência da LIA - o que restou, inclusive, reconhecido pelo STF, conforme a tese fixada sob o Tema n. 309. Assim, pretende-se, a partir de então, proceder com a investigação quanto à existência de instrumentos de controle da Administração Pública cuja adoção seria apta a responsabilizar o servidor público federal pela realização de condutas eivadas de erro grosseiro, contudo carentes de dolo comprovado.

3 A FINALIDADE DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A princípio, percebe-se a imprescindibilidade de se tecer algumas considerações introdutórias sobre o controle da Administração Pública, como forma de se proceder ao adequado desenvolvimento do presente estudo. Sobre o tema, destaca-se a breve contextualização histórica proposta por Fernanda Marinela:

“Refletindo sobre o abuso do poder real, Montesquieu conclui que só o poder freia o poder, no chamado “Sistema de Freios e Contrapesos” (*systeme de freins et de contrepoids*), daí a necessidade de cada Poder manter-se autônomo e constituído por pessoas e grupos diferentes. No Brasil, várias foram as iniciativas na Idade Moderna, visando criar um órgão para controlar a despesa pública (um Tribunal de Revisão de Contas, em 1826, depois Tribunal de Exame de Contas e Tribunal de Contas em 1857). Porém, somente com a proclamação da República (15.11.1889), isso se concretizou, quando o Decreto n. 966, de 07.11.1890, criou o Tribunal de Contas.

A partir daí, as demais Constituições passaram a disciplinar esse controle externo, cada vez de forma mais ampla, o que também ocorreu na CF/88 (essa o ampliou de forma extremamente significativa), culminando com a Lei de Responsabilidade Fiscal no ano de 2000 e com a criação do Conselho Nacional de Justiça em 2004, formas de controle que, quando de sua criação, causaram grande polêmica e descontentamento em boa parte daqueles “controlados”. (Marinela, 2018, p. 1.101)

Tal reflexão revela a correlação intrínseca entre alguns dos principais postulados de Montesquieu e a fundamentação do Controle da Administração Pública, posto que este detém como substrato teórico e de validação muitos dos argumentos ratificados e empreendidos na teoria do Sistema de Pesos e Contrapesos, pela qual Montesquieu, ao reconhecer que “só o poder freia o poder”, propõe que a autonomia de cada Poder, composto por pessoas e grupos distintos, seria essencial para moderar o exercício do poder e evitar sua concentração, tornando a violação dos direitos dos cidadãos menos provável.

Pois bem, é dessa necessidade de se contrapor e frear os excessos e abusos decorrentes da fruição e do exercício do poder que se extrai o principal fundamento justificador e legitimador da instituição de um Controle da Administração Pública.

Quanto ao significado da expressão controle, Marçal Justen Filho ratifica - conforme os ensinamentos de Fábio Konder Comparato - que este pode ser compreendido em duas dimensões: a da fiscalização - prevista, por exemplo, nos termos do art. 71, I, da CF/88, que dispõe sobre a apreciação anual de contas pelo Tribunal de Contas - e, ainda, a da orientação, consistente na determinação da conduta alheia. (Marçal Justen Filho, 2023, p. 1.317)

Nessa esteira, o Controle da Administração, em específico, tende a ser conceituado pela doutrina como o sistema ou conjunto de instrumentos - sejam estes administrativos ou jurídicos - aptos ao exercício da fiscalização e da revisão da atividade administrativa. Ressalta-se a seguinte lição de Carvalho Filho:

“A fiscalização e a revisão são os elementos básicos do controle. A fiscalização consiste no poder de verificação que se faz sobre a atividade dos órgãos e dos agentes administrativos, bem como em relação à finalidade pública que deve servir de objetivo para a Administração.⁶ A revisão é o poder de corrigir as condutas administrativas, seja porque tenham vulnerado normas legais, seja porque haja necessidade de alterar alguma linha das políticas administrativas para que melhor seja atendido o interesse coletivo.” (Carvalho Filho, 2020, p. 1.674)

Extraí-se da leitura, portanto, o entendimento de que a fiscalização é o poder de verificar a atividade dos órgãos e agentes administrativos, assegurando que suas ações estejam alinhadas à finalidade pública da Administração. Por sua vez, a revisão constitui o poder de corrigir condutas administrativas, seja quando estas tiverem violado normas legais, seja quando considerados aspectos específicos de oportunidade e conveniência que ensejem a necessidade de alteração de políticas administrativas para um melhor atendimento do interesse coletivo.

Conforme os ensinamentos de Marçal Justen Filho, o controle compreende, ainda, o fornecimento de subsídios e orientações à atuação administrativa, a identificação, a compensação e o saneamento de práticas administrativas irregulares e, ainda, a responsabilização do agente público ou do ente privado que tiver infringido a ordem jurídica (Marçal Justen Filho, 2023, p. 1.322).

No tocante à sua natureza jurídica, o controle ainda pode ser percebido como um princípio fundamental a ser observado no exercício da função administrativa, nos moldes da previsão normativa do Decreto-Lei n. 200/1967. Leia-se:

DL 200/67

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

- I - Planejamento.
- II - Coordenação.
- III - Descentralização.
- IV - Delegação de Competência.
- V - Controle.

Art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco. (Brasil, 1967)

Ademais, quanto à finalidade do Controle da Administração Pública, pode-se afirmar que esta reside no combate à vulneração de direitos subjetivos dos administrados e das principais diretrizes administrativas (Carvalho Filho, 2020, p. 1.675), bem como na garantia da manutenção de uma atuação pela Administração Pública nos moldes dos princípios e regramentos que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico pátrio (Di Pietro, 2023, p. 1.943).

Assim, evidencia-se que o sistema de Controle da Administração Pública se ocupa, em suma, da fiscalização e revisão da atuação estatal destinadas à garantia de que o exercício da função administrativa não comporte abusos e excessos na fruição do poder que o fundamenta, bem como que tal função mantenha congruência com os preceitos legais e a persecução do interesse público.

Por fim, sobre as espécies de controle da Administração Pública, essas podem ser concebidas mediante a consideração do Poder estatal ao qual a competência para exercer o controle é atribuída. Tal classificação, expressivamente ratificada pela doutrina, será adotada no presente estudo, com vistas a facilitar a posterior identificação dos meios de controle e, portanto, da sua capacidade de contornar algumas das principais alterações legislativas albergadas pela Lei n. 14.230/21, ou seja, a capacidade de manutenção da possibilidade de responsabilização do servidor público federal por conduta tipificada como ato de improbidade administrativa pela Lei n. 8.429/92, contudo dotada de aspecto exclusivamente culposos, e não doloso.

4 O CONTROLE ADMINISTRATIVO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle administrativo é aquele cuja competência é detida pelo Poder Executivo - e pelo Judiciário e Legislativo, quando do exercício de função administrativa atípica - destinado à confirmação, revisão, seja esta via anulação ou revogação, ou alteração de condutas internas (Carvalho Filho, 2020, p. 1.683), de forma que seria assertivo concluir que tal espécie de controle advém da própria Administração e, em suma, é denominada como “autotutela” (Marinela, 2018, p. 1.105).

Nessa esteira, ressalta-se a qualificação proposta por Carvalho Filho, quando da consideração dos três principais objetivos que devem orientar o controle administrativo. O objetivo de confirmação do ato administrativo consiste na sua declaração ou reafirmação de legitimidade, de validade ou até de adequação. Já o objetivo de correção consigna a competência atribuída ao controle administrativo de, quando da constatação de ilegalidade ou inconveniência de determinado ato, retificá-lo - mediante sua retirada do mundo jurídico - de forma que se assegure a adequação e a compatibilidade das condutas administrativas com a ordem jurídica. Finalmente, o objetivo da alteração diz respeito ao controle administrativo de atos nos casos em que se pretende que apenas uma parcela seja ratificada e outra substituída (Carvalho Filho, 2020, p. 1.684-1.685).

A título de ilustração, para fins do presente estudo, importa ratificar a definição e a distinção proposta pelo eminente jurista José dos Santos Carvalho Filho quanto aos meios de exercício do controle administrativo, quais sejam: a) a supervisão ministerial; b) a hierarquia orgânica; c) o direito de petição e d) o recurso administrativo.

A expressão "supervisão ministerial", embora em um sentido mais amplo possa sugerir a abrangência tanto da administração direta quanto da indireta, é mais comumente empregada para designar o controle que o governo federal, por meio de seus Ministérios, exerce sobre as entidades descentralizadas federais (Carvalho Filho, 2020, p. 1.685).

A hierarquia orgânica na Administração Pública pode ser entendida como o formato de organização interna que define os diferentes níveis de autoridade e as respectivas competências. Essa estrutura é crucial para a estruturação da "via administrativa", que nada mais é do que o fluxo formal e os procedimentos pelos quais os atos e decisões governamentais são elaborados e executados. Considerada por muitos como uma espécie de poder administrativo, essa hierarquia serve para legitimar, fundamentar e informar os principais mecanismos de controle interno. Por meio dela, justifica-se que os agentes públicos de níveis superiores detêm o poder de fiscalizar e revisar as ações e deliberações de seus subordinados (Carvalho Filho, 2020, p.

1.686). Esse controle pode ocorrer tanto de maneira espontânea (de ofício), quanto por solicitação de terceiros (por provocação).

Quanto ao direito de petição, a doutrina leciona que consiste, em suma, na faculdade de postulação de qualquer natureza perante os órgãos públicos em geral, cuja razão de ser decorre do próprio exercício da cidadania. Referido meio de controle administrativo pode ser materializado através diversas formas e pode ser destinado a objetivos plurais, dentre os quais destacam-se pedidos revisionais, queixas, súplicas, sugestões e correções de erros e abusos (Carvalho Filho, 2020, p. 1.687).

Por último, tem-se o recurso administrativo, o qual pode ser percebido como meio formal de impugnação, junto aos órgãos da Administração Pública, de atos administrativos, o qual é fundamentado pelo sistema de hierarquia orgânica, pelo exercício do direito de petição e pela garantia do contraditório e ampla defesa. Referido meio será adotado quando da contrariedade do ato com algum interesse do administrado ou da inadequação ao interesse público, com vistas à sua respectiva revisão, reforma ou alteração. Nesse sentido, ressalta-se que o interesse de recorrer imprescinde dessa percepção de existência de uma necessidade de revisão, reforma ou alteração (Carvalho Filho, 2020, p. 1.692-1.694).

No tocante ao sistema de controle administrativo da Administração Pública, cumpre tornar a atenção para a relevância da atuação das controladorias internas, as quais representam alguns dos principais órgãos responsáveis pela fiscalização e responsabilização dos agentes públicos no âmbito do próprio Poder Executivo ou, ainda, dos demais poderes, quando do exercício atípico da função administrativa.

Nesse sentido, faz-se imprescindível rememorar a tradicional diferenciação proposta pela doutrina entre o controle interno e o controle externo da Administração Pública. Vejamos a seguinte lição do professor Marçal Justen Filho sobre o tema:

O controle interno da atividade administrativa é o dever-poder imposto ao próprio Poder de promover a verificação permanente e contínua da legalidade e da oportunidade da atuação administrativa própria, visando a prevenir ou eliminar defeitos ou a aperfeiçoar a atividade administrativa, promovendo as medidas necessárias a tanto.

[...]

O controle interno destina-se não apenas a identificar ou a prevenir defeitos, mas também é orientado ao aperfeiçoamento da atividade administrativa. (Marçal Justen Filho, 2023, p. 1.325-1.328)

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, foi responsável por conferir maior relevância aos instrumentos e órgãos de controle interno em nosso ordenamento jurídico, nos moldes da previsão normativa contida, em especial, no artigo 74.

CF/88

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (Brasil, 1988)

Em específico, quanto à proceduralização do exercício do controle interno mediante atuação, em regra, das controladorias internas, Marçal Justen Filho ainda dispõe o seguinte:

O órgão dotado de competência específica realiza uma tarefa de fiscalização permanente e contínua, para detectar eventuais irregularidades e prevenir desvios ou ilegalidades. Esses órgãos não são investidos de superioridade hierárquica sobre os demais, o que significa ausência de competência para, em nome próprio, desfazer atos reputados como viciados. Esses órgãos são investidos do poder de representar às autoridades competentes (inclusive àquelas externas à Administração Pública) sobre a ocorrência de ações ou omissões reputadas viciadas. (Marçal Justen Filho, 2023, p. 1.331)

Assim, deve-se perceber as controladorias como órgãos de controle interno responsáveis por assegurar a legitimidade dos atos administrativos, cuja função principal é fiscalizar a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública, visando prevenir irregularidades, promover a boa governança e garantir a adequada aplicação dos recursos públicos.

Como órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, tem-se a Controladoria-Geral da União, cujas principais atribuições estão pautadas na Lei n. 14.600/2023:

Lei n. 14.600/23

Art. 17. Os Ministérios são os seguintes:
XXXI - Controladoria-Geral da União.

Art. 49. Constituem áreas de competência da Controladoria-Geral da União:

I - defesa do patrimônio público;

II - controle interno e auditoria governamental;

III - fiscalização e avaliação de políticas públicas e de programas de governo;

IV - integridade pública e privada;

V - correição e responsabilização de agentes públicos e de entes privados;
VI - prevenção e combate a fraudes e à corrupção;
VII - ouvidoria;
VIII - incremento da transparência, dados abertos e acesso à informação;
IX - promoção da ética pública e prevenção ao nepotismo e aos conflitos de interesses;
X - suporte à gestão de riscos; e
XI - articulação com organismos internacionais e com órgãos e entidades, nacionais ou estrangeiros, nos temas que lhe são afetos.

§ 1º As competências atribuídas à Controladoria-Geral da União compreendem:

I - avaliar, com base em abordagem baseada em risco, as políticas públicas, os programas de governo, a ação governamental e a gestão dos administradores públicos federais quanto à legalidade, à legitimidade, à eficácia, à eficiência e à efetividade e quanto à adequação dos processos de gestão de riscos e de controle interno, por intermédio de procedimentos de auditoria e de avaliação de resultados alinhados aos padrões internacionais de auditoria interna e de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

II - realizar inspeções, apurar irregularidades, instaurar sindicâncias, investigações e processos administrativos disciplinares, bem como acompanhar e, quando necessário, avocar os referidos procedimentos em curso em órgãos e em entidades federais para exame de sua regularidade ou condução de seus atos, além de poder promover a declaração de sua nulidade ou propor a adoção de providências ou a correção de falhas;

IV - dar andamento a representações e a denúncias fundamentadas relativas a lesão ou a ameaça de lesão à administração pública e ao patrimônio público federal, bem como a condutas de agentes públicos, de modo a zelar por sua integral apuração;

VII - analisar a evolução patrimonial dos agentes públicos federais e instaurar sindicância patrimonial ou, conforme o caso, processo administrativo disciplinar, caso haja fundado indício de enriquecimento ilícito ou de evolução patrimonial incompatível com os recursos e as disponibilidades informados na declaração patrimonial;

IX - receber reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral e à apuração do exercício negligente de cargo, de emprego ou de função na administração pública federal, quando não houver disposição legal que atribua essas competências específicas a outros órgãos.

§ 2º A Controladoria-Geral da União encaminhará à Advocacia-Geral da União os casos que configurarem improbidade administrativa e aqueles que recomendarem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras medidas a cargo da Advocacia-Geral da União e provocará, sempre que necessário, a atuação do Tribunal de Contas da União, da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda, dos órgãos do Sistema de Gestão de Riscos e Controle Interno do Poder Executivo federal e, quando houver indícios de responsabilidade penal, da Polícia Federal, do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Ministério Público Federal, inclusive quanto a representações ou a denúncias manifestamente caluniosas.

§ 7º Os procedimentos e os processos administrativos de instauração e avocação facultados à Controladoria-Geral da União incluem aqueles de que tratam o Título V da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o Capítulo V da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, o Capítulo IV da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, e outros a serem desenvolvidos ou já em curso em órgão ou entidade da administração pública federal, desde que relacionados a suas áreas de competência. (Brasil, 2023)

Pois bem, a relevância institucional das controladorias internas e, em específico, da Controladoria-Geral da União decorre da capacidade e da competência deste órgão para

corroborar com a legitimidade dos atos administrativos, contribuindo diretamente para a promoção da probidade administrativa e, ainda, a observância dos preceitos fundamentais insculpidos no art. 37, da CF/88. É nesse sentido que se propõe, mediante o presente estudo, identificar se as disposições normativas e procedimentos próprios atinentes à atuação da CGU, no âmbito do controle interno do Poder Executivo Federal, possibilitam a responsabilização do agente público pelas condutas tipificadas na Lei n. 8.429/92, quando ausente a configuração do dolo, mas apenas a da culpa grave ou do erro grosseiro - de forma a contornar a supressão dos atos culposos de improbidade administrativa promovida pela edição da Lei n. 14.230/21.

Observa-se que a Controladoria-Geral da União exerce papel de grande protagonismo no exercício do controle interno e, em especial, na estruturação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e, ainda, do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Assim, importa prosseguir com a análise a respeito da possível identificação entre a responsabilização do agente público nesses dois sistemas, sob competência da CGU, e as hipóteses de responsabilização do agente público nos moldes da LIA. Destaca-se:

Lei n. 10.180/01

Art. 19. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Art. 20. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal tem as seguintes finalidades:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Art. 24. Compete aos órgãos e às unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

I - avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual;

II - fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos Orçamentos da União, quanto ao nível de execução das metas e objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento;

III - avaliar a execução dos orçamentos da União;

IV - exercer o controle das operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres da União;

V - fornecer informações sobre a situação físico-financeira dos projetos e das atividades constantes dos orçamentos da União;

VI - realizar auditoria sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados;

VII - apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais e,

quando for o caso, comunicar à unidade responsável pela contabilidade para as providências cabíveis;

VIII - realizar auditorias nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais;

IX - avaliar o desempenho da auditoria interna das entidades da administração indireta federal [...] (Brasil, 2001)

Decreto 11.330/23

Art. 3º A Controladoria-Geral da União tem a seguinte estrutura organizacional:

II - órgãos específicos singulares:

a) Secretaria Federal de Controle Interno:

Art. 13. À Secretaria Federal de Controle Interno compete:

XIII - apurar, em articulação com a Corregedoria-Geral da União e com a Secretaria de Integridade Privada, atos ou fatos ilegais ou irregulares praticados por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos federais;

XXI - determinar ou avocar, quando necessário, a instauração de tomadas de contas especiais e promover o seu registro, para fins de acompanhamento [...] (Brasil, 2023)

A leitura atenta dos diplomas normativos supramencionados indica, em suma, que as hipóteses de condutas de agentes públicos tipificadas no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, ou seja, aquelas condutas consideradas como resultantes de prejuízo ao erário, estariam albergadas pelo exercício da CGU, mediante a Secretaria Federal de Controle Interno, na fiscalização e na revisão da atividade administrativa, inclusive através da instauração de tomadas de contas especiais - instrumento de controle que será objeto de análise mais detalhada em seção posterior do presente estudo.

Para além disso, o controle administrativo da Administração Pública é materializado, ainda, no exercício da correição pela CGU, mediante a Corregedoria-Geral da União e suas respectivas unidades setoriais. Veja-se:

Decreto 11.330/23

Art. 18. À Corregedoria-Geral da União compete:

II - supervisionar a aplicação das leis de responsabilização administrativa de agentes públicos e entes privados;

IX - determinar a instauração ou instaurar procedimentos disciplinares, de ofício ou em razão de representações e denúncias contra agentes públicos;

X - instaurar ou recomendar a instauração de procedimento disciplinar nos casos de omissão das autoridades competentes para apurar responsabilidade e conduzir diretamente apurações correcionais de natureza investigativa ou acusatória em face de agentes públicos;

XII - instruir procedimentos disciplinares e recomendar a adoção das medidas ou sanções pertinentes [...] (Brasil, 2023)

Decreto 5.480/2005

Art. 1º São organizadas sob a forma de sistema as atividades de correição do Poder Executivo Federal, a fim de promover sua coordenação e harmonização.

§ 1º O Sistema de Correição do Poder Executivo Federal compreende as atividades relacionadas à prevenção e apuração de irregularidades, no âmbito do Poder Executivo Federal, por meio da instauração e condução de procedimentos correcionais.

§ 2º A atividade de correição utilizará como instrumentos a investigação preliminar, a inspeção, a sindicância, o processo administrativo geral e o processo administrativo disciplinar.

Art. 4º Compete ao Órgão Central do Sistema:

VIII - instaurar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares, em razão:

a) da inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem;

b) da complexidade e relevância da matéria;

c) da autoridade envolvida; ou

d) do envolvimento de servidores de mais de um órgão ou entidade;

XI - recomendar a instauração de sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares;

XII - avocar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares em curso em órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, quando verificada qualquer das hipóteses previstas no inciso VIII, inclusive promovendo a aplicação da penalidade cabível;

XIII - requisitar as sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares julgados há menos de cinco anos por órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, para reexame;

§ 3º Incluem-se dentre os procedimentos e processos administrativos de instauração e avocação facultadas à Controladoria-Geral da União aqueles objeto do Título V da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e do Capítulo V da Lei nº 8.429, de 2 junho de 1992, assim como outros a ser desenvolvidos, ou já em curso, em órgão ou entidade da administração pública federal, desde que relacionados a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público.

Art. 5º Compete às unidades setoriais do Sistema de Correição:

IV - instaurar ou determinar a instauração de procedimentos e processos disciplinares, sem prejuízo de sua iniciativa pela autoridade a que se refere o art. 143 da Lei nº 8.112, de 1990 [...] (Brasil, 2005)

Consideradas as principais atribuições conferidas ao Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, evidencia-se que a fundamentação do seu respectivo exercício de controle está pautada no Poder Disciplinar da Administração Pública e, portanto, percebe-se como pressuposto imprescindível para uma compreensão ampla do tema, tecer algumas considerações sobre as concepções doutrinárias relativas ao Poder Disciplinar.

A esfera de responsabilização administrativa do agente público está substancialmente pautada, dentre outros, no Poder Disciplinar, aquele conferido à Administração Pública pelo qual se legitima a punição e a imposição de sanções decorrentes de infrações funcionais cometidas pelos servidores e demais sujeitos submetidos à disciplina da Administração. Dessa forma, percebe-se o Poder Disciplinar como consequente do Poder Hierárquico, posto que, se a Administração Pública possui o poder-dever de comandar e fiscalizar suas atividades mediante estruturas organizadas e escalonadas (hierárquicas), torna-se espontâneo o poder de se exigir o cumprimento de regramentos funcionais e de aplicar, em casos que configurem infrações, a respectiva penalidade. (Marinela, 2018, p. 301)

Oportunamente, destaca-se a seguinte lição de Dirley da Cunha Júnior sobre a matéria:

Como se sabe, o Estado exerce as suas funções através de seus servidores, que a ele se vinculam debaixo de um determinado regime jurídico. A partir desse regime, e com

fundamento nele, dispõe o Estado de uma supremacia especial sobre os seus servidores, em face da qual lhe cumpre, por meio de seus órgãos competentes e respectivos titulares, acompanhar o desempenho de seus servidores e aferir a regularidade de suas condutas funcionais. Percebe-se, destarte, que os servidores se sujeitam inevitavelmente à ação ou poder disciplinar do Estado. Com efeito, o direito de o Estado punir o seu servidor decorre do poder disciplinar, em virtude do qual a ordem jurídica investe o ente estatal do poder-dever de apurar as infrações administrativas cometidas por seus servidores com o escopo de responsabilizá-los, aplicando-se-lhes as penalidades disciplinares previstas em lei. (Dirley da Cunha Júnior, 2010)

Assim, julga-se prudente a percepção do Poder Disciplinar como uma prerrogativa da Administração Pública para a apuração de infrações funcionais cometidas por seus servidores, bem como para a respectiva responsabilização dos agentes.

Nessa esteira, uma vez que esclarecida a concepção de Poder Disciplinar e, ainda, que evidenciada a competência das unidades setoriais do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, para exercer a correição funcional da atuação da Administração Pública mediante, dentre outros instrumentos, o processo administrativo disciplinar, passaremos à apreciação mais específica da sua previsão legal propriamente dita, bem como da comparação entre as condutas compreendidas por este instrumento de controle (PAD) e aquelas condutas tipificadas na LIA, para fins de averiguação da possibilidade de se contornar as alterações paradigmáticas da Lei n. 14.230/21, ou seja, de se proceder com a responsabilização do agente público que incorra nas hipóteses dos arts. 9 a 11 da LIA, contudo sem a necessidade de comprovação do respectivo dolo, mas apenas da culpa grave ou do erro grosseiro.

O Processo Administrativo Disciplinar está previsto, em suma, no capítulo V da Lei n. 8.112/90. Vejamos as principais disposições, pertinentes ao presente estudo:

Lei n. 8.112/90

Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

§ 3º A apuração de que trata o caput, por solicitação da autoridade a que se refere, poderá ser promovida por autoridade de órgão ou entidade diverso daquele em que tenha ocorrido a irregularidade, mediante competência específica para tal finalidade, delegada em caráter permanente ou temporário pelo Presidente da República, pelos presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e pelo Procurador-Geral da República, no âmbito do respectivo Poder, órgão ou entidade, preservadas as competências para o julgamento que se seguir à apuração.

Art. 148. O processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido.

Art. 151. O processo disciplinar se desenvolve nas seguintes fases:

- I - instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão;
- II - inquérito administrativo, que compreende instrução, defesa e relatório;
- III - julgamento.

Art. 167. No prazo de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do processo, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão.

§ 3º Se a penalidade prevista for a demissão ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade, o julgamento caberá às autoridades de que trata o inciso I do art. 141.

Art. 168. O julgamento acatará o relatório da comissão, salvo quando contrário às provas dos autos.

Parágrafo único. Quando o relatório da comissão contrariar as provas dos autos, a autoridade julgadora poderá, motivadamente, agravar a penalidade proposta, abrandá-la ou isentar o servidor de responsabilidade. (Brasil, 1990)

Como visto, percebe-se o PAD como o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido, cuja competência para sua respectiva instauração será concorrente, em suma, entre a autoridade que tiver ciência de irregularidade e as unidades setoriais e o órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

Passa-se, portanto, à análise comparativa entre as condutas tipificadas na LIA e as infrações funcionais previstas na Lei n. 8.112/90 (Estatuto dos Servidores Públicos). Vejamos, para tanto, as hipóteses de deveres e proibições disciplinares previstas pela Lei n. 8.112/90:

Lei n. 8.112/90

Art. 116. São deveres do servidor:

I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

II - ser leal às instituições a que servir;

III - observar as normas legais e regulamentares;

IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

V - atender com presteza:

a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo;

b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal;

c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.

VI - levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo;

VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;

(Redação dada pela Lei nº 12.527, de 2011)

VII - zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público;

VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição;

IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;

X - ser assíduo e pontual ao serviço;

XI - tratar com urbanidade as pessoas;

XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

Art. 117. Ao servidor é proibido:

(Vide Medida Provisória nº 2.225-45, de

4.9.2001)

I - ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato;

II - retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição;
III - recusar fé a documentos públicos;
IV - opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço;
V - promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição;
VI - cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado;
VII - coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político;
VIII - manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil;
IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;
X - participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário; (Redação dada pela Lei nº 11.784, de 2008)
XI - atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;
XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;
XIII - aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro;
XIV - praticar usura sob qualquer de suas formas;
XV - proceder de forma desidiosa;
XVI - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;
XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;
XVIII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho;
XIX - recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado.
(Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97) (Brasil, 1990)

Passemos, à leitura, em especial, das condutas ímprobas que importam em enriquecimento ilícito, nos moldes da Lei n. 8.429/92:

Lei n. 8.429/92

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em **enriquecimento ilícito auferir**, mediante a prática de ato doloso, **qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade** nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e **notadamente**: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, bem como o

trabalho de servidores, de empregados ou de terceiros contratados por essas entidades; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, e em razão deles, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos descritos no caput deste artigo, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei. (Brasil, 1992)

Pois bem, depreende-se da leitura atenta e conjunta dos dispositivos legais destacados acima uma vasta possibilidade de identificação entre as condutas rechaçadas por ambos os diplomas normativos. Deve-se isso ao fato de que o comportamento previsto pelo art. 117, IX e XII, da Lei n. 8.112/90 compreenderia a ampla maioria dos atos ímprobos contidos nos incisos do art. 9º, da LIA, bem como que aquele previsto pelo art. 117, XVI, da Lei n. 8.112/90 albergaria, especialmente, as condutas mencionadas nos incisos IV, XI e XII do art. 9º.

Por conseguinte, analisemos as condutas ímprobas que importam em lesão ao erário, próprias do art. 10 da LIA:

Lei n. 8.429/92

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa **lesão ao erário** qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, **perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres** das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades

mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X - agir ilicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

XVIII - celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

XIX - agir para a configuração de ilícito na celebração, na fiscalização e na análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

XX - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular. (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014, com a redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XXI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

XXII - conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Brasil, 1992)

Extraí-se da leitura deste dispositivo que o legislador, através da edição da Lei n. 8.429/92, propôs como principal critério de distinção entre o ato ímprobo de enriquecimento ilícito e o de lesão ao erário a presença, em regra, do recebimento de vantagem indevida pelo comitente - aspecto característico da primeira espécie de improbidade. Por outro lado, as tipificações do art. 10 da LIA demonstram a preocupação do legislador com a tutela do patrimônio público em si, demandando a comprovação do efetivo prejuízo ao erário, contudo sem necessidade de constatação de uma respectiva vantagem econômica específica obtida pelo servidor ímprobo. Nesse sentido, o combate de tais comportamentos restariam compreendidos, em suma, pelo art. 116, IV e pelo art. 117, XV, ambos da Lei n. 8.112/92 - em especial quando os incisos do art. 11 da LIA fazem menção a realização de condutas sem a estrita observância das normas pertinentes ou das formalidades legais.

Leia-se, ainda, o art. 11, da LIA, o qual dispõe, em caráter taxativo, sobre os atos ímprobos atentatórios contra os princípios da Administração Pública:

Lei n. 8.429/92

Art. 11. 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**, caracterizada por uma das seguintes condutas: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas. (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

IX - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

X - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

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

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Brasil, 1992)

Quanto às condutas tipificadas, exaustivamente, pelo art. 11, da LIA, percebe-se que estas não possuem identificação evidente com os principais deveres e proibições funcionais impostas aos servidores públicos pela Lei n. 8.112/90. Em contrapartida, não obstante o fato de que os ilícitos administrativos em geral são dotados de aspectos e conceitos demasiadamente abertos, a leitura atenta e comparativa do art. 116, da Lei n. 8.112/90 e do art. 11, da LIA nos parece evidenciar que as hipóteses de exercício, pelo servidor público federal, de condutas semelhantes às aquelas tipificadas no art. 11, III e VII, da LIA - contudo eivadas de erro grosseiro ou culpa grave - estariam compreendidas pelas previsões do art. 116, VIII, da Lei n. 8.112/90, bem como que as condutas manifestamente culposas similares às aquelas tipificadas no art. 11, IV, da LIA, estariam sujeitas à disciplina do art. 116, V, da Lei n. 8.112/90. Destaca-se, ainda, quando da apreciação das proibições funcionais do art. 117, VIII, da Lei n. 8.112/90,, a possibilidade da conduta eivada de culpa grave abrangida pela previsão do art. 11, XI, da LIA, sofrer responsabilização mediante incidência da norma disposta pelo art. 117, VIII, da Lei n. 8.112/90, desde que, no caso concreto, a nomeação ímproba do cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil de determinado agente público incorra em um caso de manutenção de cargo ou função pública sob sua chefia imediata.

Ultrapassadas as principais considerações comparativas entre as condutas tipificadas na LIA e as principais vedações funcionais previstas pelo Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União (Lei n. 8.112/90) e, portanto, a constatação de que a maioria das hipóteses de responsabilização do servidor público por meio da ação de improbidade administrativa e da instauração de processo administrativo disciplinar mantém identidade, cumpre proceder com a comparação entre as possíveis sanções decorrentes de cada um desses instrumentos de controle da Administração Pública.

Nesse sentido, pretende-se investigar se a adoção da responsabilização do agente público mediante PAD, no âmbito do controle administrativo, pelas condutas destacadas ao longo do presente tópico suscitará efeitos jurídicos similares na esfera pessoal do servidor comitente de ato ímprobo - ou seja, pretende-se constatar se as sanções administrativas aplicáveis em sede

de julgamento de PAD, nos termos da Lei n. 8.112/90, gozam de similaridade com as sanções previstas no art. 12 da LIA. Vejamos:

Lei n. 8.429/92

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) (Brasil, 1992)

Depreende-se, portanto, que o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa, conforme o diploma legal destacado acima, estabelece blocos distintos de sanções a serem aplicadas para cada tipo de improbidade, quais sejam as improbidades por enriquecimento ilícito, por lesão ao erário e por atentado aos princípios da administração pública.

Por outro lado, as penalidades disciplinares às quais se sujeitam os servidores públicos civis federais estão previstas nos artigos 127 e correlatos, da Lei n. 8.112/90. Destaca-se:

Lei n. 8.112/90

Art. 127. São penalidades disciplinares:

I - advertência;

II - suspensão;

III - demissão;

IV - cassação de aposentadoria ou disponibilidade; (Vide ADPF nº 418)

V - destituição de cargo em comissão;

VI - destituição de função comissionada.

Art. 128. Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais.

Parágrafo único. O ato de imposição da penalidade mencionará sempre o fundamento legal e a causa da sanção disciplinar. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

Art. 129. A advertência será aplicada por escrito, nos casos de violação de proibição constante do art. 117, incisos I a VIII e XIX, e de inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou norma interna, que não justifique imposição de penalidade mais grave. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

Art. 130. A suspensão será aplicada em caso de reincidência das faltas punidas com advertência e de violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita a penalidade de demissão, não podendo exceder de 90 (noventa) dias.

§ 1º Será punido com suspensão de até 15 (quinze) dias o servidor que, injustificadamente, recusar-se a ser submetido a inspeção médica determinada pela autoridade competente, cessando os efeitos da penalidade uma vez cumprida a determinação.

§ 2º Quando houver conveniência para o serviço, a penalidade de suspensão poderá ser convertida em multa, na base de 50% (cinquenta por cento) por dia de vencimento ou remuneração, ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço.

Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

I - crime contra a administração pública;

II - abandono de cargo;

III - inassiduidade habitual;

IV - improbidade administrativa;

V - incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição;

VI - insubordinação grave em serviço;

VII - ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem;

VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos;

IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;

X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;

XI - corrupção;

XII - acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;

XIII - transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117. (Brasil, 1990)

Pois bem, constata-se que a significativa maioria das hipóteses de sanções previstas na LIA restariam prejudicadas quando da adoção do controle administrativo mediante processo administrativo disciplinar para responsabilização do agente público cuja conduta tenha cominado em ato culposos que mantém identidade com os tipos ímprobos previstos na LIA.

No tocante aos casos de ilícitos funcionais culposos cujo conteúdo se assemelha aos atos enquadrados pela LIA como improbidade por enriquecimento ilícito e por lesão ao erário, ressalta-se que o exercício do controle administrativo disciplinar, nos termos da Lei n. 8.112/90, apenas seria apto a conformar uma das sanções propostas pela LIA, qual seja a de perda da função pública. Os efeitos práticos da referida sanção - própria do sistema de responsabilização da LIA - restam compreendidos pela aplicação da penalidade disciplinar de demissão do servidor público civil federal, conforme as disposições dispensadas pelos arts. 127, III e 132, VIII, X, XI e XIII, da Lei n. 8.112/90.

Quanto às sanções pertinentes à responsabilização do servidor público nos termos do art. 12, III, da LIA, evidencia-se que os efeitos decorrentes destas restariam integralmente prejudicados em relação às hipóteses de responsabilização mediante processo administrativo

disciplinar, concretizado pelo controle administrativo da Administração Pública. Deve-se isso ao fato de que as penalidades disciplinares elencadas nos arts. 127 e seguintes da Lei n. 8.112/90 não guardam qualquer similaridade manifesta com aquelas cominações do art. 12, III da LIA.

Sem prejuízo do exposto, importa ressaltar a hipótese de responsabilização, na seara administrativa, mediante processo administrativo disciplinar, do agente público com fulcro na inobservância do art. 116, VIII, da Lei n. 8.112/90, cuja incidência pode servir como instrumento de controle administrativo sobre as condutas culposas similares às previsões de atos ímprobos atentatórios aos princípios da administração pública, nos termos do art. 11, III e VII, da LIA. Nesses casos, nos parece que o regime normativo disciplinar propôs sanção ainda mais agressiva ao servidor infrator do que aquela prevista pelo sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa estabelecido pela Lei n. 8.429/92. Deve-se isso ao fato de que o art. 132, IX, da Lei n. 8.112/90, autoriza a aplicação da pena disciplinar de demissão - a qual consigna perda da função pública - na hipótese de revelação de segredo do qual o servidor público tenha se apropriado em razão do cargo.

Assim, conclui-se que, na conjuntura do controle administrativo da Administração Pública - conforme concebido pela doutrina -, o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) emerge como um instrumento de controle administrativo de inegável relevância para a apuração de responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições. Embora as sanções administrativas aplicáveis no âmbito do PAD não reproduzam a integralidade das cominações da LIA, como a suspensão dos direitos políticos ou as vultosas multas civis específicas dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade, demonstrou-se que a perda da função pública, materializada pela demissão, pode atingir o agente público de forma contundente. Para certas infrações culposas que guardam semelhança com os atos ímprobos de lesão ao erário ou, em casos específicos, de atentado aos princípios administrativos, o regime disciplinar oferece uma via de responsabilização que, em algumas hipóteses, inclusive se mostra mais agressiva do que as sanções mais brandas previstas para certos atos de improbidade, especialmente no que tange à manutenção do vínculo com a Administração. Tal constatação sublinha a indispensável complementaridade dos sistemas de controle para a promoção de uma gestão pública íntegra e eficiente.

5 O CONTROLE JUDICIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No sistema de freios e contrapesos, ao Judiciário é incumbida a importante missão de averiguação e exame da legalidade, da constitucionalidade e da juridicidade de atos administrativos. Nesse cenário, a noção de controle judicial se revela como o poder de fiscalização e revisão da conduta estatal levado a efeito pelo Poder Judiciário, o qual é - em regra - exercido mediante provocação em sede de ações judiciais nas quais se discuta referida legalidade ou constitucionalidade na conduta da Administração (Carvalho Filho, 2020, p. 1.677).

Prioritariamente, importa ressaltar que o controle judicial alcança os atos da Administração de qualquer natureza, inclusive os atos discricionários, desde que não se invadam os aspectos concernentes ao mérito em específico (oportunidade e conveniência).

Sem prejuízo da constatação deste amplo campo de incidência do controle judicial sobre os atos administrativos, pontua-se que essa espécie de controle dos atos administrativos está adstrita à análise dos aspectos de legalidade, constitucionalidade e, ainda, moralidade concernentes a cada caso prático, vedado o controle do mérito (Di Pietro, 2023, p. 1.975).

Sobre o tema, o jurista Matheus Carvalho esclarece, ainda, que o exercício do controle judicial requer a provocação pelo particular com vistas à manifestação do Poder Judiciário determinando anulação ou impedimento prévio da prática de ato administrativo, bem como a atuação do agente público em casos de omissão considerada ilícita (Matheus Carvalho, 2018, p. 404).

Quanto aos meios dessa espécie de controle (judicial), José dos Santos Carvalho Filho propõe a distinção entre meios inespecíficos e meios específicos, nos termos seguintes:

“Meios inespecíficos de controle judicial da Administração são os representados por aquelas ações judiciais de que todas as pessoas se podem socorrer, ou, em outras palavras, por aquelas ações que não exijam necessariamente a presença do Estado em qualquer dos polos da relação processual.

São exemplos de meios inespecíficos as ações ordinárias, a ação penal, os interditos possessórios, a nunciação de obra nova, a consignação em pagamento. Em todos esses casos, poderá dar-se o controle judicial sobre atos da Administração.”

“Meios específicos de controle judicial são aquelas ações que exigem a presença no processo das pessoas administrativas ou de seus agentes. Tais meios se caracterizam pelo fato de que foram instituídos visando exatamente à tutela de direitos individuais ou coletivos contra atos de autoridade, comissivos ou omissivos.

São meios específicos: o mandado de segurança, a ação popular, o habeas corpus, o habeas data e o mandado de injunção. Além desses cinco meios, temos a ação civil pública, que, apesar de nem sempre exigir a presença do Estado ou de alguma de suas autoridades, não deixa de ser uma forma específica de controle judicial da Administração.” (Carvalho Filho, 2020, p. 1.807)

Nessa esteira, considerada a concepção proposta por Carvalho Filho de meios específicos, importa ressaltar que a doutrina tende a indicar de maneira semelhante os principais meios de instrumentalização do controle judicial da Administração Pública, quais sejam os remédios constitucionais - o habeas corpus, o habeas data, o mandado de segurança, o mandado de injunção e a ação popular - e, ainda, a ação civil pública, bem como a própria ação de improbidade administrativa (Matheus Carvalho, 2018, p. 405).

O habeas corpus - cuja origem remonta à consolidação da Magna Carta de 1215, no contexto do direito inglês - é apontado como um dos primeiros remédios previstos para materialização do controle judicial de ato administrativo (Di Pietro, 2023, p. 2.022). Cuida-se de um instrumento jurídico essencial destinado a salvaguardar a liberdade de locomoção, cujo supedâneo constitucional consta das disposições do artigo 5º, LXVIII, da CF/88. Leia-se:

CF/88

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXVIII - conceder-se-á habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder [...] (Brasil, 1988)

No tocante ao Habeas Data, Di Pietro procede com a seguinte consideração:

José Afonso da Silva (2003:451), citando a lição de Firmín Morales Prats, diz que o habeas data “é um remédio constitucional que tem por objeto proteger a esfera interna dos indivíduos contra: a) usos abusivos de registro de dados pessoais coletados por meios fraudulentos, desleais ou ilícitos; b) introdução nesses registros de dados sensíveis (assim chamados os de origem racial, opinião política, filosófica ou religiosa, filiação partidária e sindical, orientação sexual etc.); c) conservação de dados falsos ou com fins diversos dos autorizados em lei. (Di Pietro, 2023, p. 2.024)

Nesse sentido, ratifica-se o habeas data como instrumento destinado à preservação da privacidade do impetrante, pelo qual se busca conhecer e retificar informações pessoais, quando equivocadas, impedindo a utilização indevida, abusiva ou ilícita de referidos dados (Di Pietro, 2023, p. 2.025).

Já o remédio do mandado de injunção resta albergado pela previsão constitucional do artigo 5º, inciso LXXI. Veja-se:

CF/88

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e

das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania; [...] (Brasil, 1988)

Assim, percebe-se que referido meio de controle judicial da Administração é destinado a garantir o exercício de direitos e liberdades constitucionais ou prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania quando a sua efetivação dependa da edição de uma norma regulamentadora que não foi elaborada pelo legislador competente. Sua relevância reside em assegurar que direitos não permaneçam meramente teóricos devido à omissão estatal, obrigando o Judiciário a suprir essa lacuna temporariamente (mediante regulamentação judicial ou aplicação analógica) até que o poder responsável cumpra seu dever legislativo. Assim, ele atua como instrumento essencial para concretizar a eficácia das normas constitucionais e evitar que a inércia do Estado anule garantias fundamentais dos cidadãos.

Por conseguinte, a doutrina indica, ainda, o mandado de segurança como meio de controle judicial da Administração Pública, o qual é definido da seguinte forma por Di Pietro:

Mandado de segurança é a ação civil de rito sumaríssimo pela qual qualquer pessoa física ou jurídica pode provocar o controle jurisdicional quando sofrer lesão ou ameaça de lesão a direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus nem habeas data, em decorrência de ato de autoridade, praticado com ilegalidade ou abuso de poder. (Di Pietro, 2023, p. 2.045)

Há de se tornar a atenção, ainda, para a hipótese da propositura de ação popular, estabelecida como a ação civil cuja legitimidade ativa é conferida à qualquer cidadão e cuja finalidade consigna a pretensão da invalidação de atos lesivos ao patrimônio público, bem como da condenação por perdas e danos dos responsáveis pela lesão (Di Pietro, 2023, p. 2.077).

Ademais, destaca-se a ação civil pública, que, não constitui, a rigor, meio específico de controle da Administração Pública, posto que a referida ação compreende qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que cause lesão ao interesse difuso protegido, não se destinando exclusivamente ao controle, ou seja, a fiscalização e responsabilização, da Administração Pública em específico. Assim, ressalta-se que a ação civil pública servirá como meio de controle judicial da Administração Pública quando seus órgãos, entidades ou agentes integrem o respectivo polo passivo da ação.

Nessa esteira, pode-se perceber a ação civil pública como instrumento jurídico que o Ministério Público e outras pessoas jurídicas legalmente autorizadas podem adotar na tutela e na garantia de interesses e direitos difusos (Di Pietro, 2023, p. 2.095).

Pois bem, uma vez que esclarecidos os principais meios - bem como suas respectivas finalidades - de controle judicial da Administração Pública apontados pela doutrina majoritária, cumpre dispensar especial atenção às hipóteses previstas em lei de cabimento da ação popular

e da ação civil pública - as quais se revelam como instrumentos apropriados à responsabilização civil de agentes públicos e, portanto, nos parece manter maior pertinência com o presente estudo -, com vistas a se considerar se esses meios de controle consignam um instrumentos legais aptos a corroborar, em caráter substitutivo à ação de improbidade administrativa, com a responsabilização de agentes públicos por condutas similares àquelas tipificadas na LIA e manifestamente dotadas de culpa grave, porém que carecem da comprovação do dolo. Questiona-se, portanto, a possibilidade da propositura da ação popular pelo cidadão ou da ação civil pública pelos órgãos legitimados como formas de se contornar o obstáculo de responsabilização do agente que - por erro grosseiro - incorre em alguma das condutas ímprobas tipificadas em lei 8.429/92.

A ação popular, conforme esclarecido anteriormente, constitui um dos mais relevantes remédios constitucionais, cujo principal supedâneo normativo se encontra no art. 5º, LXXIII, da Constituição da República Federativa do Brasil e, ainda, na Lei n. 4.717/65. Destacam-se:

CF/88

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; [...] (Brasil, 1988)

Lei n. 4.717/65

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

§ 1º - Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

Art. 11. A sentença que, julgando procedente a ação popular, decretar a invalidade do ato impugnado, condenará ao pagamento de perdas e danos os responsáveis pela sua prática e os beneficiários dele, ressalvada a ação regressiva contra os funcionários causadores de dano, quando incorrerem em culpa.

Art. 14. Se o valor da lesão ficar provado no curso da causa, será indicado na sentença; se depender de avaliação ou perícia, será apurado na execução.

§ 1º Quando a lesão resultar da falta ou isenção de qualquer pagamento, a condenação imporá o pagamento devido, com acréscimo de juros de mora e multa legal ou contratual, se houver.

§ 2º Quando a lesão resultar da execução fraudulenta, simulada ou irreal de contratos, a condenação versará sobre a reposição do débito, com juros de mora.

§ 3º Quando o réu condenado perceber dos cofres públicos, a execução far-se-á por desconto em folha até o integral ressarcimento do dano causado, se assim mais convier ao interesse público.

§ 4º A parte condenada a restituir bens ou valores ficará sujeita a seqüestro e penhora, desde a prolação da sentença condenatória. (Brasil, 1965)

Por outro lado, a ação civil pública encontra fundamento constitucional no art. 129, III, da Carta Magna, bem como está, infraconstitucionalmente, prevista pela Lei n. 7.347/85. Vejamos:

CF/88

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; [...] (Brasil, 1988)

Lei n. 7.347/85

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

I - ao meio-ambiente;

II - ao consumidor;

III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (Incluído pela Lei nº 8.078 de 1990)

V - por infração da ordem econômica; (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011).

VI - à ordem urbanística. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

VII - à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos. (Incluído pela Lei nº 12.966, de 2014)

VIII - ao patrimônio público e social. (Incluído pela Lei nº 13.004, de 2014)

Art. 3º A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados. (Brasil, 1985)

Depreende-se dos diplomas legais elencados acima que ambas as espécies de ações podem ser destinadas à responsabilização civil do agente público por perdas e danos em prol da tutela, em suma, do patrimônio público e diversos outros bens jurídicos de interesse difuso ou coletivo.

Nessa toada, resta evidente que os instrumentos de controle e responsabilização dos agentes públicos consignados nas ações supramencionadas e na ação de improbidade

administrativa, embora corroborem com a manutenção da probidade no exercício da função pública, possuem focos distintos quanto à natureza e ao objeto da responsabilização do agente público, posto que a utilização da ação popular ou da ação civil pública se destina - em primeiro plano - à proteção do patrimônio público, do meio ambiente e de outros interesses difusos e, por outro lado, a propositura da ação de improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, e destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas na própria Lei de Improbidade, nos termos do art. 17-B, da Lei n. 8.429/92. In verbis:

Lei n. 8.429/92

Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Parágrafo único. Ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social submetem-se aos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Brasil, 1992)

Por conseguinte, sem prejuízo da distinção retro, percebe-se que, embora a finalidade e o caráter das ações cíveis e da ação de improbidade sejam distintos, é possível constatar uma identidade nos fatos que podem ensejá-las. Um mesmo ato praticado por um agente público pode configurar um ato culposo similar aos tipos de improbidade administrativa e, concomitantemente, causar dano a um interesse difuso ou coletivo tutelado pela ação popular ou pela ação civil pública. Inclusive, cumpre ressaltar que tal conjuntura, no tocante à ação civil pública, restou considerada quando da edição da própria LIA, nos termos do seu art. 17, §16. Leia-se:

Lei n. 8.429/92

Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

§ 16. A qualquer momento, se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 17. Da decisão que converter a ação de improbidade em ação civil pública caberá agravo de instrumento. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Brasil, 1992)

Assim, através de uma análise sistemática dos artigos 9º, 10, da LIA, e do art. 1º, da Lei n. 7.347/85, poder-se-ia concluir que a incidência da disposição normativa do art. 1º, incisos IV e VIII, da LACP, estaria apta a compreender a maioria dos atos de caráter culposos cuja conduta mantém compatibilidade com os atos ímprobos que importam em enriquecimento ilícito e em lesão ao erário, nos termos dos arts. 9º e 10 da LIA - desde que constatado o efetivo dano ao patrimônio público e social -, para fins de responsabilização do agente público. Pode-se concluir de modo idêntico em relação à abrangência da ação popular.

Quanto aos atos administrativos manifestamente culposos que guardam similitude com o rol taxativo do art. 11, da LIA, estes estariam alcançados pela ação popular sempre que constatados como atentatórios ao princípio da moralidade administrativa, haja vista a própria previsão normativa do referido remédio constitucional, que, conforme art. 5º, LXXVIII, da CF/88, faz menção expressa à ação popular como instrumento de proteção da moralidade. Ademais, os referidos atos manifestamente culposos não nos parecem manter, em regra, relação de correspondência tão evidente em relação aos bens tutelados pelo art. 1º, da LACP, entretanto, referidas hipóteses de condutas culposas poderão ser albergadas pelo controle judicial mediante ação civil pública sempre que culminarem na geração de danos morais e/ou patrimoniais aos bens e interesses tutelados pela Lei n. 7.347/85. A título de ilustração, cabe estipular a hipótese de uma conduta de servidor público que - privado de culpa grave e sem qualquer fundamento lícito ou respaldo legal - nega publicidade a ato oficial, impedindo a divulgação de informações sobre determinado contrato celebrado pela Administração Pública, o que configuraria hipótese de incidência dos seguintes dispositivos da LIA e da LACP:

Lei n. 8.429/92

Art. 11. 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, caracterizada por uma das seguintes condutas:

IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) (Brasil, 1992)

Lei n. 7.347/85

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (Brasil, 1985)

Destaca-se, nessa conjuntura, a correlação entre as previsões do art. 11, IV, da LIA e do art. 1º, IV, da LACP, posto que tal conduta culposa teria inequívoca similaridade com o ato

ímprobo tipificado no art. 11, IV, da LIA, e - uma vez que não comprovado o dolo - poderia ser objeto de controle judicial por meio da ação civil pública, como ato danoso a bens de interesse difuso, quais sejam o direito à transparência e a observância dos preceitos fundamentais de acesso à informação e de publicidade dos atos da Administração Pública.

Pois bem, é nesse sentido que se revela possível a adoção da ação civil pública como instrumento de controle para se contornar, ainda que relativamente, as limitações e afastamentos trazidos pela Lei n. 14.230/21 na responsabilização do servidor público quando da realização de condutas culposas que guardam manifesta similaridade com os ilícitos da LIA.

Por fim, julga-se imprescindível destacar que - não obstante a relevância de tal controle judicial em caráter subsidiário das hipóteses de improbidade ora em estudo - se a conduta administrativa de um servidor for controlada exclusivamente por meio de uma ação popular ou uma ação civil pública, as sanções específicas e mais gravosas da Lei de Improbidade Administrativa, como a perda da função pública ou a suspensão dos direitos políticos, restarão, quase que em sua integralidade, prejudicadas, pois a Lei n. 4.717/65 e a LACP, embora eficazes na reparação de danos e na respectiva responsabilização civil do agente público ímprobo, não possui o escopo punitivo pessoal da LIA, que exige a comprovação do dolo.

6 O CONTROLE LEGISLATIVO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O RESPECTIVO AUXÍLIO PRESTADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS

A classificação do controle da Administração Pública mediante a adoção do critério de distinção com base no Poder estatal ao qual a competência para exercer o controle é atribuída, compreende, ainda, a espécie do controle legislativo da Administração Pública, o qual pode ser percebido, exatamente, como a prerrogativa de fiscalização da atuação estatal administrativa, sob o espectro político e financeiro, conferida ao Poder Legislativo pelo ordenamento jurídico pátrio.

Referida prerrogativa é informada pela noção de que o Poder Legislativo constitui a principal esfera de representação popular na estrutura estatal, e, portanto, torna-se indispensavelmente incumbido da responsabilidade de efetivação e defesa da vontade do povo, conforme ensina o eminente jurista José dos Santos Carvalho Filho:

O Poder Legislativo, como todos sabemos, é aquele que espelha a representação popular. Na teoria política do Estado é esse Poder que materializa realmente a vontade do povo. Isso é que resulta do sistema da representatividade política. A Administração executa os mandamentos legais; sua função não é criadora, mas executora do direito. Se assim é, nada mais natural que, para o equilíbrio do sistema da divisão de funções, seja outorgada essa função específica de fiscalização ao Poder Legislativo. (Carvalho Filho, 2020, p. 1.775-1.776)

Portanto, evidencia-se que, consideradas as funções típicas de cada um dos Poderes da República, é fundamental e natural que o Legislativo, informado por um alto grau de representação popular, exerça o papel específico de fiscalizar a Administração, com vistas à manutenção do equilíbrio entre as diferentes esferas de Poder e à tutela da probidade e da juridicidade na atuação estatal.

Nesse diapasão, tendo em vista a legitimidade do Poder Legislativo para exercer controle sobre atos realizados no âmbito dos demais poderes - quando do exercício de funções administrativas -, torna-se interessante para o presente estudo relembrar a tradicional distinção proposta pela doutrina entre o controle interno e o controle externo da Administração Pública, conforme a seguinte lição do professor Marçal Justen Filho sobre o tema:

O controle externo é o dever-poder atribuído constitucionalmente e instituído por lei como competência específica de certos Poderes e órgãos, tendo por objeto identificar e prevenir defeitos ou aperfeiçoar a atividade administrativa, promovendo as medidas necessárias para tanto.

O controle externo não é uma decorrência da titularidade da competência administrativa, diversamente do que se passa com o controle interno. Ele também apresenta natureza de um dever-poder, mas se constitui em uma competência específica e diferenciada, objeto de discriminação constitucional.

(...)

Mas a autorização constitucional para o controle externo deve ser interpretada em termos compatíveis com a vedação constitucional à concentração de competências em um único órgão. (Marçal Justen Filho, 2023, p. 1.332-1.333)

Portanto, sem qualquer prejuízo das razões acima elencadas que justificam a autorização do controle externo da Administração Pública a cargo do Poder Legislativo, faz-se imperioso que o fundamento desse controle seja eminentemente constitucional, posto que, caso contrário, estar-se-ia admitindo a indevida interferência de um em outro dos Poderes, o que importaria grave ofensa ao princípio da separação entre eles, insculpido no art. 2º, da CF/88 (Carvalho Filho, 2020, p. 1.776). Tal entendimento pode ser elucidado, ainda, pelas reflexões propostas por Maria Sylvia Zanella Di Pietro sobre o presente tópico. Vejamos:

O controle que o Poder Legislativo exerce sobre a Administração Pública tem que se limitar às hipóteses previstas na Constituição Federal, uma vez que implica interferência de um Poder nas atribuições dos outros dois; alcança os órgãos do Poder Executivo, as entidades da Administração Indireta e o próprio Poder Judiciário, quando executa função administrativa. Não podem as legislações complementar ou ordinária e as Constituições estaduais prever outras modalidades de controle que não as constantes da Constituição Federal, sob pena de ofensa ao princípio da separação de Poderes; o controle constitui exceção a esse princípio, não podendo ser ampliado fora do âmbito constitucional. (Di Pietro, 2023, p. 1.967)

Assim, uma vez esclarecida a necessidade de fundamento constitucional para fins de legitimação do exercício do controle da Administração Pública a cargo do Poder Legislativo, cumpre considerar de forma mais detalhada alguns dos principais meios e instrumentos da referida espécie de controle. A doutrina tende a distinguí-los em meios de controle político e de controle financeiro.

O controle político consigna, em suma, as hipóteses de fiscalização e decisão do Poder Legislativo sobre aqueles atos ligados à função administrativa e à sua respectiva estrutura organizacional. Por conseguinte, destacam-se alguns dos principais preceitos constitucionais pertinentes às hipóteses de controle legislativo:

CF/88

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

- I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;
- II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;
- III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;
- IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;
- V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;
- VI - mudar temporariamente sua sede;
- VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;

XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;

XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;

XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;

XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;

XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

XVIII - decretar o estado de calamidade pública de âmbito nacional previsto nos arts. 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado, quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República ou o Presidente do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

§ 1º Os Ministros de Estado poderão comparecer ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ou a qualquer de suas Comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seu Ministério.

§ 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não - atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994)

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999)

II processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. (Brasil, 1988)

Pois bem, depreende-se da leitura dos dispositivos legais acima que o art. 49, da CF/88 elenca um rol diversificado e extenso que alberga diversas formas de controle político, das quais julga-se pertinente ressaltar, a princípio, a função controladora exercida pelo Poder Legislativo de sustação dos atos exorbitantes do Poder Executivo, nos termos do art. 49, V, da CF/88, cuja relevância fora ilustremente elucidada por Carvalho Filho:

O mandamento preserva a função legiferante do Legislativo, impedindo que o Executivo, a pretexto de regulamentar a lei, acabe por ultrapassar os limites de sua atuação, criando a própria lei. O poder regulamentar, já o vimos, tem como limite a lei, só sendo válido se for *secundum legem*, nunca *contra* ou *ultra legem*. Se o poder regulamentar extrapolar seus limites, o Congresso tem o poder de sustação, ou seja, de paralisar os efeitos do ato exorbitante. Paralisar, todavia, não é anular ou revogar, providências que cabem ao próprio Executivo; significa apenas impedir a continuação dos efeitos do ato ou, se se preferir, sustar-lhe a eficácia. (Carvalho Filho, 2020, p. 1.778)

Nesse sentido, percebe-se tal mandamento constitucional - haja vista a estrita subordinação do poder regulamentar à lei existente e, portanto, a necessidade de compatibilidade do conteúdo do ato normativo com a lei (*secundum legem*) - como instrumento de suma importância na garantia de que a função de criar leis permaneça com o Legislativo, evitando que o Executivo, sob o argumento de regulamentar uma lei, exceda sua competência e acabe por produzir normas opostas (*contra legem*) ou além (*ultra legem*) da lei vigente, equivalentes a novas leis.

Tem-se ainda como espécie de meio de controle político o instituto previsto no art. 49, IX, da CF/88, o qual confere ao Congresso Nacional a competência exclusiva para julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo. Ressalta-se, oportunamente, o fato de que - não obstante se tratar de uma fiscalização sobre contas públicas e, portanto, matéria financeira - o processo de julgamento envolve uma avaliação preponderantemente política sobre o desempenho das atividades administrativas, de forma que a rejeição das contas pode se fundar, inclusive, no argumento de descumprimento de programas políticos (Justen Filho, 2023, p. 1.339).

Outrossim, o controle político exercido pelo Legislativo sobre a Administração Pública pode ser materializado na fiscalização dos seus respectivos atos de gestão, o que encontra respaldo constitucional no art. 49, X, da CF/88, bem como resta estabelecido pela Lei n. 7.295/84:

Lei n. 7.295/84

Art. 1º - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, de conformidade com o art. 45 da Constituição, fiscalizarão os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta, obedecido o processo estabelecido nesta Lei, sem prejuízo da fiscalização exercida com fundamento em outros dispositivos constitucionais.

Art. 2º - A fiscalização será exercida:

a) quando se tratar de administração centralizada, os atos de gestão administrativa;
b) quando se tratar de administração indireta, que para os efeitos desta Lei compreende as autarquias, as sociedades de economia mista, as empresas públicas e as fundações, sobre os atos de gestão administrativa.

Art. 3º - São instituídos, como órgãos incumbidos da fiscalização, duas Comissões Permanentes, uma na Câmara dos Deputados e outra no Senado Federal, ambas denominadas "Comissão de Fiscalização e Controle".

Art. 4º - Para cumprimento de suas atribuições as Comissões de Fiscalização e Controle, obedecidos os preceitos constitucionais e na forma regimental, poderão:

I - solicitar a convocação de Ministros de Estado e dirigentes de entidade da administração indireta;
II - solicitar, por escrito, informações à administração direta e indireta sobre matéria sujeita a fiscalização;
III - requisitar Documentos públicos necessários à elucidação do fato objeto da fiscalização;
IV - providenciar a efetuação de perícias e diligências.

Art. 5º - Ao concluir a fiscalização, a respectiva Comissão fará relatório circunstanciado, com indicação - se for o caso - dos responsáveis e das providências cabíveis, devendo sobre o mesmo manifestar-se, por maioria de votos, o Plenário da respectiva Casa do Congresso Nacional. (Brasil, 1984)

Portanto, assertivo concluir que referido meio de controle político, qual seja a fiscalização dos atos administrativos de gestão, compreende a exigência de esclarecimentos e fundamentações, a qualquer tempo, sobre o exercício da função pública pelo Poder Executivo (Justen Filho, 2023, p. 1.340).

Extraí-se, ainda, do comando normativo contido no art. 50, da CF/88, a hipótese de controle legislativo da Administração Pública instrumentalizado pela convocação de agentes políticos para prestação de informações sobre assunto previamente determinado, bem como a possibilidade de solicitação de tais informações por escrito.

Ademais, destaca-se a espécie de controle legislativo - cuja competência será exclusiva do Senado Federal - do processamento e julgamento de crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente, o Vice-Presidente da República, os Ministros de Estado, os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, os Ministros do STF, os membros do Conselho

Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União, os quais poderão implicar na perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício da função pública, nos moldes do art. 52, da CF/88. Sobre o referido meio de controle legislativo, cumpre ressaltar que se destina à responsabilização daqueles agentes públicos indicados pela doutrina como agentes políticos, quais sejam aqueles caracterizados pelo exercício de cargos de direção e orientação estabelecidas na Constituição, bem como pela transitoriedade da função desempenhada e pela respectiva investidura, em regra, mediante eleição, nomeação ou designação, e, portanto, não sujeitos às regras comuns aplicáveis aos servidores públicos em geral, sendo-lhes aplicáveis as prerrogativas e a responsabilidade política balizadas constitucionalmente (Carvalho Filho, 2020, p. 1.090). Assim, entende-se que este instrumento de controle, ainda que destinado à responsabilização de determinados agentes públicos (os agentes políticos), não mantém pertinência temática substancial com o presente estudo, posto que seu objeto se limita à investigação de possibilidade de manutenção da responsabilização do servidor público - e não do agente público em sentido amplo - por ato eivado de erro grosseiro cujo conteúdo guarda manifesta similaridade com as condutas dolosas tipificadas pela LIA.

A Constituição Federal, em seu art. 58, §3º, prevê o instrumento de investigação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), a qual pode ser percebida - quando da sua adoção em face de conduta infratora de determinado agente público - como mais um dos meios de controle legislativo da Administração Pública. Sobre tal instrumento, o renomado professor Marçal Justen Filho esclarece, em seu Curso de Direito Administrativo, o seguinte:

A CPI destina-se a promover investigação sobre fato determinado, em prazo determinado, mas com competências investigatórias equivalentes às reservadas ao Poder Judiciário. A CPI não dispõe de poder condenatório, cabendo-lhe encaminhar suas conclusões às autoridades competentes para promover a responsabilização civil, penal ou administrativa adequada. (Justen Filho, 2023, p. 1.341)

Portanto, evidencia-se que, não obstante a relevância que a adoção deste instrumento de controle legislativo pode representar na defesa da legitimidade e, em especial, da probidade no exercício da função pública administrativa, a instauração e as deliberações propostas em sede de CPI não possuem o condão de materializar a efetiva responsabilização do agente público.

Além dos supra mencionados meios de controle político da Administração Pública, julga-se pertinente ao presente estudo a proposição de uma análise detalhada do controle financeiro, denominação habitualmente utilizada pela doutrina para designar uma segunda espécie de controle legislativo.

O controle financeiro pode ser qualificado como aquele que - em prol da preservação do Estado perante condutas ilícitas e dilapidatórias - é exercido pelo Legislativo sobre os atos administrativos referentes à receita e à despesa públicas, bem como à gestão dos recursos do erário (Carvalho Filho, 2020, p. 1.778-1.779).

Essa espécie de controle legislativo encontra como principal supedâneo constitucional as disposições normativas dispensadas pelos arts. 70 a 75 da Carta Magna. Vejamos:

CF/88

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Art. 72. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, §1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

§ 1º Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.

§ 2º Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96. (Brasil, 1988)

O art. 70 estabelece os cinco principais âmbitos sujeitos ao controle financeiro, quais sejam o contábil, financeiro (em sentido estrito), o orçamentário, o operacional e o patrimonial. A título de elucidação, merecem destaque as seguintes considerações de Carvalho Filho sobre o tema:

A área contábil é aquela em que se formalizam os registros das receitas e despesas. Na área financeira *stricto sensu*, o controle se executa sobre os depósitos bancários, os empenhos, o pagamento e o recebimento de valores etc. O controle orçamentário visa ao acompanhamento do orçamento e à fiscalização dos registros nas rubricas adequadas. Restam os controles operacional e patrimonial. No primeiro, a fiscalização incide sobre a execução das atividades administrativas em geral, verificando-se notadamente a observância dos procedimentos legais para cada fim, bem como a necessidade de sua adequação à maior celeridade, eficiência e economicidade. O controle patrimonial recai sobre os bens do patrimônio público, exigindo-se sejam fiscalizados os almoxarifados, os bens em estoque, os bens de uso, os bens consumíveis etc. (Carvalho Filho, 2020, p. 1.781)

Depreende-se do trecho a descrição das principais dimensões abrangidas pelo que considerável parte da doutrina define como Controle Financeiro do Legislativo, o qual consigna a fiscalização desde registros formais e movimentações bancárias até a execução de atividades administrativas e a guarda de bens públicos.

Uma vez que esclarecidas e distinguidas as áreas específicas do exercício da função administrativa sobre as quais incidirão o controle financeiro em sentido amplo, ressalta-se que tal fiscalização compreenderá meios de controle interno - atinentes a cada esfera de Poder - e de controle externo, bem como que, quando da sua dimensão externa, será exercida pelo Congresso Nacional e com o auxílio do Tribunal de Contas, nos termos do art. 71, *caput*, da

CF/88. Assim, entende-se que a espécie financeira do controle legislativo da Administração Pública será, em suma, um controle de caráter eminentemente externo.

Tendo em vista o protagonismo conferido ao Tribunal de Contas da União no sistema de controle externo e respectiva responsabilização dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, cumpre destacar algumas considerações doutrinárias sobre a natureza jurídica dessa instituição. Nesse sentido, vejamos:

O Tribunal de Contas é o órgão integrante do Congresso Nacional que tem a função constitucional de auxiliá-lo no controle financeiro externo da Administração Pública, como emana do art. 71 da atual Constituição. Cuida-se de órgão de inegável relevância no regime republicano e, sem embargo de críticas que tem sofrido (algumas delas merecidas), tem uma relativa autonomia no sistema, desfrutando, inclusive, de quadro próprio (art. 73, CF), Ministros (e Conselheiros) com as prerrogativas da Magistratura (art. 73, § 3o) e lei própria de auto-organização. (Carvalho Filho, 2020, p. 1.784)

Depreende-se deste excerto o entendimento manifestado pelo eminente professor José dos Santos Carvalho Filho no sentido de que o Tribunal de Contas consigna um órgão que compõe a estrutura do Poder Legislativo e cujas atribuições estão expressamente estabelecidas na Constituição Federal.

Por outro lado, o renomado jurista Marçal Justen Filho, em sua 14ª edição do Curso de Direito Administrativo, ao considerar a natureza jurídica do Tribunal de Contas, renega sua condição de órgão da estrutura legislativa, indicando-o como uma espécie de esfera de Poder autônoma carente da respectiva qualificação formal em nosso ordenamento jurídico. Leia-se:

A disciplina constitucional para o Tribunal de Contas assegura-lhe autonomia, estrutura e competências equivalentes às reservadas aos Poderes.

(...)

A autonomia atribuída constitucionalmente ao Tribunal de Contas conduz ao reconhecimento de sua qualidade de Poder, na acepção em que a expressão é utilizada a propósito do Executivo, Legislativo e Judiciário.

É juridicamente impossível qualquer autoridade integrante de algum dos três Poderes intervir sobre o desempenho das competências do Tribunal de Contas, tanto quanto é inviável suprimir a existência ou reduzir suas atribuições por meio de medidas infraconstitucionais.

(...)

Nem a circunstância de a Constituição ter tratado do Tribunal de Contas dentro do Capítulo do Poder Legislativo apresenta alguma relevância, já que o art. 44 da CF/1988 deixa claro que o Tribunal de Contas não é órgão do aludido Poder.

Em suma, a não qualificação formal do Tribunal de Contas como um Poder específico derivou apenas da tradição, voltada a manter fidelidade a um esquema setecentista de tripartição de Poderes do Estado.” (Justen Filho, 2023, p. 1.342-1.345)

Pois bem, sem qualquer prejuízo da dissonância doutrinária constatada quanto à posição estrutural e à natureza do Tribunal de Contas, importa ressaltar, ainda, a noção de que, embora denominado “tribunal” e que detenha a competência para “julgar” contas públicas, sua atuação,

em verdade, compreende o exercício de função administrativa de natureza técnica, e não jurisdicional. (Oliveira, 2021)

Nessa esteira, conclui-se evidentemente que, como órgão de natureza auxiliar, as decisões do Tribunal de Contas não possuem caráter definitivo, restando possível, em sede de controle de legalidade, a revisão e a reapreciação dos referidos atos, bem como a posterior decisão em sentido contrário, seja esta pelo Poder Legislativo - do qual surge como auxiliar - ou do Poder Judiciário (Spitzcovsky, 2024). Inclusive, tal independência entre as instâncias decisórias pode ser elucidado pela previsão estabelecida no art. 21, II, da Lei n. 8.429/92 (LIA), com a redação oferecida pela Lei n. 14.230/2021:

Lei n. 14.230/21

Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas. (Brasil, 2021)

No caso, o que se revela essencial, para fins do presente estudo, é o protagonismo exercido por essa instituição no exercício e na concretização do controle legislativo financeiro da Administração Pública. O Tribunal de Contas exerce papel de extrema relevância no sistema republicano, atuando como pilar essencial do controle externo da Administração Pública. Tal protagonismo manifesta-se na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, assegurando a legalidade, a legitimidade e a economicidade no uso dos recursos públicos. Ao prestar suporte técnico ao Poder Legislativo, o órgão corrobora com a transparência e a responsabilidade fiscal, fortalecendo a governança democrática e protegendo o patrimônio coletivo contra desvios e ineficiências.

Nesse sentido, cumpre tornar a atenção para as principais atribuições constitucionalmente conferidas ao Tribunal de Contas, em sede de controle externo, e, para tanto, colaciona-se a classificação das suas respectivas funções proposta por Di Pietro:

O controle externo foi consideravelmente ampliado na atual Constituição, conforme se verifica por seu artigo 71. Compreende as funções de:

1. fiscalização financeira propriamente dita, quando faz ou recusa o registro de atos de admissão de pessoal (excetuadas as nomeações para cargo em comissão) ou de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão; quando faz inquéritos, inspeções e auditorias; quando fiscaliza a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
2. de consulta, quando emite parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República;
3. de informação, quando as presta ao Congresso Nacional, a qualquer de suas Casas, ou a qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

4. de julgamento, quando “julga” as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário Público; embora o dispositivo fale em “julgar” (inciso II do art. 71), não se trata de função jurisdicional, porque o Tribunal apenas examina as contas, tecnicamente, e não aprecia a responsabilidade do agente público, que é de competência exclusiva do Poder Judiciário; por isso se diz que o julgamento das contas é uma questão prévia, preliminar, de competência do Tribunal de Contas, que antecede o julgamento do responsável pelo Poder Judiciário;
5. sancionatórias, quando aplica aos responsáveis, nos casos de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
6. corretivas, quando assina prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; e quando susta, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; nos termos do § 1º do artigo 71, no caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis; pelo § 2º, se o Congresso ou o Poder Executivo, no prazo de 90 dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito; isto constitui inovação da Constituição de 1988, já que, na anterior, a decisão final, de natureza puramente política, ficava com o Congresso Nacional;
7. de ouvidor, quando recebe denúncia de irregularidades ou ilegalidades, feita pelos responsáveis pelo controle interno ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, nos termos do artigo 74, §§ 1º e 2º.” (Di Pietro, 2023, p. 1.972)

Consideradas as sete espécies de funções acima elencadas por Di Pietro, bem como o fato de que o presente tópico se destina à consideração dos principais meios de controle legislativo da Administração Pública para fins de se examinar a possibilidade de responsabilização do servidor público federal por conduta eivada de erro grosseiro e cujo elemento substancial guarde manifesta similitude com os atos dolosos tipificados pela LIA, percebe-se que - dentre as principais funções atribuídas ao Tribunal de Contas para exercício do controle financeiro externo - merece destaque o estudo da sua função sancionatória, conforme as lições de Di Pietro. Sobre o tema, vejamos as seguintes disposições da Lei n. 8.443/92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União):

Lei n. 8.443/92

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;

II - proceder, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, de suas Casas ou das respectivas Comissões, à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes da União e das demais entidades referidas no inciso anterior;

IX - aplicar aos responsáveis as sanções previstas nos arts. 57 a 61 desta Lei; [...]
(Brasil, 1992)

Temos, portanto, que, ao prestar suporte técnico ao Legislativo, o Tribunal de Contas fica responsável por papel de expressiva relevância na tutela da transparência e da responsabilidade fiscal, fortalecendo a governança democrática e protegendo o patrimônio coletivo contra desvios e ineficiências - função a qual mantém, evidentemente, uma relação próxima e direta com a defesa da probidade administrativa concebida em sentido amplo. Depreende-se, portanto, da consideração das suas principais competências, que o TCU cumpre o papel de efetivo guardião constitucionalmente legitimado do patrimônio público, ou melhor, do Erário.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas se preocupou em estabelecer os principais procedimentos pelos quais a Corte realizará o julgamento das contas e, portanto, a consequente responsabilização dos agentes públicos, nos casos pertinentes. Veja-se:

Lei n. 8.443/92

Art. 6º Estão sujeitas à tomada de contas e, ressalvado o disposto no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, só por decisão do Tribunal de Contas da União podem ser liberadas dessa responsabilidade as pessoas indicadas nos incisos I a VI do art. 5º desta Lei.

Art. 7º As contas dos administradores e responsáveis a que se refere o artigo anterior serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal, sob forma de tomada ou prestação de contas, organizadas de acordo com normas estabelecidas em instrução normativa.

Parágrafo único. Nas tomadas ou prestações de contas a que alude este artigo devem ser incluídos todos os recursos, orçamentários e extra-orçamentários, geridos ou não pela unidade ou entidade. (Brasil, 1992)

Assim, a fiscalização financeira será materializada através de prestação de contas ou da tomada de contas, bem como das tomadas de contas especiais.

No âmbito do TCU, tem-se o procedimento de Tomada de Contas Especial como um dos principais instrumentos concretizadores do Controle da Administração Pública e da respectiva responsabilização dos seus agentes por casos de dano ao erário. Sobre o referido instrumento de controle, julga-se pertinente tecer algumas considerações.

A Tomada de Contas Especial (TCE) é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento. (art. 2º, caput, da IN/TCU 98/2024).

A princípio, o artigo 8º da Lei Orgânica do TCU estabelece as situações que demandam a imediata instauração da TCE pela autoridade competente, sob pena de responsabilidade solidária.

Lei n. 8.443/92 - Lei Orgânica do TCU

Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de

que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

§ 1º Não atendido o disposto no caput deste artigo, o Tribunal determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão.

§ 2º A tomada de contas especial prevista no caput deste artigo e em seu § 1º será, desde logo, encaminhada ao Tribunal de Contas da União para julgamento, se o dano causado ao Erário for de valor igual ou superior à quantia para esse efeito fixada pelo Tribunal em cada ano civil, na forma estabelecida no seu Regimento Interno.

§ 3º Se o dano for de valor inferior à quantia referida no parágrafo anterior, a tomada de contas especial será anexada ao processo da respectiva tomada ou prestação de contas anual do administrador ou ordenador de despesa, para julgamento em conjunto. (Brasil, 1992)

Nesse contexto, cumpre esclarecer que a Instrução Normativa TCU n. 98/2024 constitui medida de exceção e, portanto, introduz a obrigatoriedade de adoção de medidas administrativas pela autoridade competente em momento prévio à instauração formal da TCE, visando caracterizar ou elidir o dano, de forma que referidas diligências restam configuradas - para além da existência de elementos fáticos e jurídicos que indiquem a omissão no dever de prestar contas e/ou dano ou indício de dano ao Erário - como pressupostos para a instauração da TCE.

IN TCU 98/2024

Art. 3º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, contrato de repasse, ou instrumento congênere, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, ou da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade competente deve imediatamente, antes da instauração da tomada de contas especial, adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano, observados os princípios norteadores dos processos administrativos, incluindo, quando couber, a adoção da solução consensual prevista no art. 24 desta norma.

Art. 4º Esgotadas as medidas administrativas de que trata o art. 3º, sem a elisão do dano, e subsistindo os pressupostos a que se refere o art. 5º desta Instrução Normativa, a autoridade competente deve providenciar a imediata instauração de tomada de contas especial, mediante a autuação de processo específico.

Art. 5º É pressuposto para instauração de tomada de contas especial a existência de elementos fáticos e jurídicos que indiquem a omissão no dever de prestar contas e/ou dano ou indício de dano ao Erário.

Parágrafo único. O ato que determinar a instauração da tomada de contas especial, deverá indicar, entre outros:

I - os agentes públicos omissos e/ou os supostos responsáveis (pessoas físicas e jurídicas) pelos atos que teriam dado causa ao dano ou indício de dano identificado;

II - a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à sua ocorrência;

III - exame da adequação das informações contidas em pareceres de agentes públicos, quanto à identificação e quantificação do dano ou indício de dano;

IV - evidenciação da relação entre a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado e a conduta da pessoa física ou jurídica supostamente responsável pelo dever de ressarcir os cofres públicos. (Brasil, 2024)

Consideradas as circunstâncias fáticas que, conforme o ordenamento jurídico vigente, dão azo à instauração das TCE's e, portanto, à tutela do Erário pelo Tribunal de Contas da União, percebe-se que um mesmo ato praticado por um agente público pode configurar um ato culposos similar aos tipos de improbidade administrativa previstos na LIA e, concomitantemente, consignar uma omissão no dever de prestar contas ou, ainda, a geração de um dano ao Erário. Assim, tal instrumento pode exercer papel importante - ainda que subsidiário - na responsabilização de determinado servidor público federal pelo cometimento de erro grosseiro na prática de condutas previstas na Lei de Improbidade Administrativa (LIA) que resultem em prejuízo ao erário. Por oportuno, destacam-se as seguintes disposições legais:

Lei n. 8.429/92

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

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

Art. 11. 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, caracterizada por uma das seguintes condutas:

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas. (Brasil, 1992)

Dessa forma, a partir de uma análise sistemática dos artigos 9º, 10, da LIA, e do art. 8º, da Lei n. Lei n. 8443/92, poder-se concluir que a instauração da tomada de contas especial estaria apta a compreender parcela significativa dos atos de caráter culposos cuja conduta

mantém compatibilidade com os atos ímprobos que importam em enriquecimento ilícito, dentre os quais se destacam aqueles previstos pelo art. 9º, II, III, XI e XII, da LIA. Outrossim, depreende-se que a responsabilização dos servidores públicos ímprobos mediante as TCE's ainda estaria apta a albergar as condutas culposas que possui identidade com todas as hipóteses de improbidade por prejuízo ao erário, nos termos do art. 10 da LIA.

Ressalta-se, quanto aos casos de erro grosseiro que guardam similaridade com os atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública, constata-se que estes também poderão ser submetidos à responsabilização do seu respectivo agente em sede de TCE, em especial, nos casos previstos no art. 11, VI e VIII, da LIA.

Para além disso, extrai-se da leitura da Lei Orgânica do TCU, como referida instituição procederá com a apreciação das contas - sejam estas em caso de prestação ou tomada de contas especial - e a respectiva materialização da responsabilização e das sanções cabíveis.

Lei n. 8443/92 - Lei Orgânica do TCU

Art. 14. O Tribunal julgará as tomadas ou prestações de contas até o término do exercício seguinte àquele em que estas lhes tiverem sido apresentadas.

Art. 15. Ao julgar as contas, o Tribunal decidirá se estas são regulares, regulares com ressalva, ou irregulares.

Art. 16. As contas serão julgadas:

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

- a) omissão no dever de prestar contas;
- b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;
- d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.

Parágrafo único. Não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nas alíneas a, b e c do inciso III, do art. 16, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso I do art. 58, desta Lei.

Art. 23. A decisão definitiva será formalizada nos termos estabelecidos no Regimento Interno, por acórdão, cuja publicação no Diário Oficial da União constituirá:

III - no caso de contas irregulares:

- c) fundamento para que a autoridade competente proceda à efetivação das sanções previstas nos arts. 60 e 61 desta Lei.

Art. 56. O Tribunal de Contas da União poderá aplicar aos administradores ou responsáveis, na forma prevista nesta Lei e no seu Regimento Interno, as sanções previstas neste capítulo.

Art. 57. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário.

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19 desta Lei;

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal;

V - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

VI - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;

VII - reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

Art. 60. Sem prejuízo das sanções previstas na seção anterior e das penalidades administrativas, aplicáveis pelas autoridades competentes, por irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas da União, sempre que este, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

Art. 61. O Tribunal poderá, por intermédio do Ministério Público, solicitar à Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, aos dirigentes das entidades que lhe sejam jurisdicionadas, as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, devendo ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e sua restituição. (Brasil, 1992)

Tem-se, ainda, a disposição da Portaria nº 14, de 15 de janeiro de 2025, emitida no âmbito do Tribunal de Contas, para fins de estabelecimento do teto da multa a ser culminada nos casos em que o dano ao erário não represente um débito efetivamente contraído pelo gestor público que incorreu em infração. Veja-se:

Portaria-TCU nº 14/2025

Art. 1º Fica fixado em R\$ 86.646,75 (oitenta e seis mil, seiscentos e quarenta e seis reais e setenta e cinco centavos), para o exercício de 2025, o valor máximo da multa a que se refere o caput do art. 58 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. (Brasil, 2025)

Evidencia-se, portanto, que ao exercício do controle legislativo financeiro a cargo do TCU sobre a Administração Pública foi conferido o poder para a aplicação de determinadas sanções como instrumento concretizador da responsabilização dos agentes públicos quando do julgamento das contas públicas prestadas como manifestamente irregulares. Referido poder sancionatório compreende a condenação do responsável por determinado débito existente ao pagamento da respectiva dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, bem como a fixação de multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário e, ainda, nos casos em que não seja configurado um débito efetivo - ou seja, quando não ocorra propriamente um desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos -, mas

outras espécies de dano ao Erário, caberá a fixação de multa limitada ao valor de R\$ 86.646,75 (oitenta e seis mil, seiscentos e quarenta e seis reais e setenta e cinco centavos), nos termos da Portaria TCU nº 14, de 15 de janeiro de 2025. Ademais, a Lei Orgânica do TCU prevê como demais modalidade de sanção a inabilitação do responsável pelo dano ao Erário, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

Assim, ao comparar o alcance do poder sancionador delegado ao Tribunal de Contas no exercício do controle externo com o das sanções previstas pelo art. 12, da LIA, a serem adotadas no âmbito específico do sistema de responsabilização do agente público por ato ímprobo, conclui-se pela ausência de uma similaridade expressiva, o que significa que, em regra, as hipóteses de sanções supramencionadas, a serem aplicadas pelo TCU, não comportam os mesmos efeitos práticos que seriam provocados aos agentes públicos quando da sua condenação judicial em ação de improbidade administrativa.

Portanto - uma vez que o cerne do presente estudo consiste na investigação da possibilidade da utilização dos diversos instrumentos de controle da Administração Pública para a promoção da responsabilização do servidor público federal pela prática de atos similares aos tipificados pela LIA, contudo exclusivamente eivados de erro grosseiro e não mais compreendidos por ela -, ressalta-se que, não obstante a relevância do controle financeiro a cargo do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas da União, as sanções previstas pelo art. 12, da LIA ficam prejudicadas quando da adoção exclusiva do sistema de responsabilização próprio do controle legislativo, restando conservada apenas a possibilidade do ressarcimento ao erário e da cominação de multas.

7 CONCLUSÃO

O presente estudo buscou analisar as complexas reverberações das recentes alterações legislativas no arcabouço normativo da responsabilização de agentes públicos no Brasil, com especial atenção à Lei nº 13.655/2018 (LINDB) e à Lei nº 14.230/2021 (LIA), e investigar a possibilidade de o ordenamento jurídico pátrio ainda prover mecanismos de controle aptos a responsabilizar servidores públicos federais por condutas eivadas de erro grosseiro, mas desprovidas de dolo, que anteriormente seriam enquadradas como atos de improbidade administrativa. A pesquisa partiu da constatação de um paradoxo vivenciado pela Administração Pública brasileira no século XXI: a tensão entre a demanda por eficiência e probidade na gestão de políticas complexas e o receio generalizado de responsabilização pessoal dos agentes públicos. Esse receio deu origem ao fenômeno popularmente conhecido como "apagão das canetas", o qual configura uma paralisia decisória decorrente da hiperjudicialização da gestão pública, onde o gestor, temendo futuras sanções, prioriza a autoproteção jurídica em detrimento da inovação e da eficácia em sua atuação.

Nesse cenário, as reformas legislativas representaram uma tentativa de reequilibrar essa relação. A Lei nº 13.655/2018, ao modificar a LINDB, estabeleceu que a responsabilização pessoal do agente público por suas decisões ou opiniões técnicas ocorreria apenas em casos de dolo ou erro grosseiro, afastando a culpa simples. Essa mudança visou oferecer segurança jurídica aos agentes bem-intencionados e incentivar a criatividade e inovação na gestão, rejeitando a ideia de um "administrador Hércules" infalível. Contudo, a reforma subsequente da LIA pela Lei nº 14.230/2021 foi ainda mais radical, suprimindo a possibilidade de punição de condutas culposas, mesmo que revestidas de "culpa grave" ou "erro grosseiro", exigindo a comprovação de dolo específico para a caracterização de atos de improbidade.

Essa alteração na LIA gerou um amplo debate e forte crítica por parte da mídia, da sociedade e de significativa parcela da comunidade jurídica, levantando o temor de um aumento da impunidade e do enfraquecimento do combate à corrupção, um problema profundamente enraizado na história da Administração Pública brasileira. A preocupação se intensificou com a queda expressiva nas novas ações por improbidade administrativa observada após a reforma. Embora o Supremo Tribunal Federal tenha reconhecido a constitucionalidade da supressão da modalidade culposa na LIA, reafirmando que a Constituição delega à lei ordinária a tipificação dos atos de improbidade, a Corte ressaltou que a nova lei não impede que agentes que culposamente causem dano ao erário sejam responsabilizados civil e administrativamente,

inclusive por "erro grosseiro". Essa ressalva foi o ponto de partida para a investigação da capacidade dos demais sistemas de controle.

O controle da Administração Pública é um pilar essencial do Estado Democrático de Direito, fundamentado na ideia de que "só o poder freia o poder". Ele se manifesta na fiscalização e revisão da atividade administrativa, buscando identificar, compensar e sanear práticas irregulares, além de responsabilizar agentes por infrações. No Brasil, esse controle é exercido por diferentes esferas: administrativa, judicial e legislativa.

No âmbito do controle administrativo, evidenciou-se o papel crucial das controladorias internas, com destaque para a Controladoria-Geral da União (CGU), como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Foi analisado que o Processo Administrativo Disciplinar (PAD), previsto na Lei nº 8.112/90, constitui um instrumento relevante para apurar responsabilidade de servidor por infrações funcionais. A pesquisa demonstrou uma vasta possibilidade de identificação entre as condutas rechaçadas pelo Estatuto dos Servidores Públicos (Lei nº 8.112/90) e as condutas ímprobas tipificadas na LIA, especialmente nos casos de enriquecimento ilícito e lesão ao erário. Para atos culposos que guardam semelhança com atos de improbidade, o PAD pode resultar em sanções como a demissão, que acarreta a perda da função pública, efeito prático similar à perda da função pública prevista na LIA. Embora o PAD não replique integralmente todas as sanções da LIA, como a suspensão dos direitos políticos ou as vultosas multas civis específicas, ele se mostra, em algumas hipóteses, até mais agressivo que as sanções mais brandas previstas para certos atos de improbidade, como a revelação de segredo. Assim, o PAD se revela um instrumento administrativo de peso para a responsabilização por erro grosseiro, garantindo a manutenção da integridade na função pública.

No que tange ao controle judicial, ressaltou-se sua abrangência sobre os atos administrativos em termos de legalidade, constitucionalidade e moralidade, sem adentrar o mérito. Dentre os diversos meios, a Ação Popular (Lei nº 4.717/65) e a Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) foram percebidas como instrumentos promissores. Apesar de a LIA ter explicitado seu caráter repressivo e sancionatório, distinguindo-se das ações civis em comento, cujo foco é a proteção do patrimônio público e demais interesses difusos, a pesquisa confirmou que um mesmo ato culposos pode configurar tanto uma conduta semelhante aos tipos de improbidade administrativa quanto causar dano a um interesse difuso tutelado pela AP ou ACP. A possibilidade de o magistrado converter uma ação de improbidade em ACP quando não

comprovado o dolo, mas constatada ilegalidade ou irregularidade, reforça essa complementaridade. Assim, a AP e a ACP emergem como mecanismos hábeis a responsabilizar agentes públicos por condutas culposas (erro grosseiro) que gerem dano ao patrimônio público e social, ou a outros interesses difusos como a moralidade administrativa, o meio ambiente, a transparência e o acesso à informação. Contudo, é fundamental reconhecer que tais meios de controle judicial da Administração Pública, embora eficazes na reparação de danos, ou seja, no ressarcimento ao erário, não possui o escopo punitivo pessoal da LIA, o que significa que sanções como a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos não seriam aplicáveis por essa via.

Por fim, o controle legislativo, exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), notadamente na esfera financeira, também foi investigado. Apesar das divergências doutrinárias sobre sua natureza jurídica, o TCU desempenha um papel de extrema relevância na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado. A Tomada de Contas Especial (TCE), principal instrumento do TCU para casos de dano ao erário, mostrou-se um mecanismo crucial. Foi verificado que condutas culposas, eivadas de erro grosseiro, que causem omissão no dever de prestar contas ou gerem dano ao erário, podem ser objeto de responsabilização via TCE. Isso abrange significativamente as hipóteses de condutas culposas similares às de improbidade por enriquecimento ilícito (especialmente aquelas que configuram dano ao erário) e, de forma mais completa, a todas de improbidade por prejuízo ao erário. As sanções aplicáveis pelo TCU incluem a condenação ao pagamento da dívida atualizada, multas proporcionais ao dano e, notavelmente, a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública por um período de cinco a oito anos. Embora as sanções do TCU não se assemelhem plenamente às da LIA em sua abrangência pessoal (não havendo, por exemplo, suspensão de direitos políticos), elas são instrumentais para o ressarcimento ao erário e para a aplicação de sanções administrativas relevantes, corroborando com a tutela e promoção da probidade no exercício da função administrativa.

Em síntese, a pesquisa confirmou que as alterações na Lei de Improbidade Administrativa, ao afastar a modalidade culposa e exigir o dolo específico, criaram um vácuo na responsabilização por erro grosseiro na esfera da improbidade. Contudo, o ordenamento jurídico brasileiro, em sua complexidade e complementaridade de controles, ainda oferece instrumentos robustos para a responsabilização civil e administrativa do servidor público federal por condutas culposas que configurem erro grosseiro. O Processo Administrativo

Disciplinar, no âmbito do controle administrativo, e a Ação Civil Pública, no controle judicial, juntamente com a Tomada de Contas Especial, no controle legislativo via Tribunal de Contas, são meios aptos a preencher, ainda que parcialmente, essa lacuna. Embora nenhum desses instrumentos isoladamente reproduza a integralidade das sanções da LIA, eles podem corroborar de forma sinérgica para a efetividade da fiscalização, da correção de desvios e da responsabilização dos agentes públicos. A perda da função pública via PAD, a reparação do dano e as obrigações de fazer/não fazer via ACP, e as condenações ao ressarcimento e multas/inabilitação via TCE, demonstram que a impunidade para a culpa grave não é a regra no sistema jurídico.

A efetividade na proteção da moralidade administrativa e do patrimônio público depende, portanto, de uma compreensão integrada e da mobilização estratégica desses diversos mecanismos de controle. O estudo sublinha a indispensável complementaridade dos sistemas de controle para a promoção de uma gestão pública íntegra e eficiente, garantindo que o Estado Democrático de Direito mantenha sua capacidade de fiscalizar e responsabilizar, mesmo diante das limitações impostas pela nova redação da Lei de Improbidade Administrativa. O desafio reside em equilibrar a segurança jurídica dos gestores com a garantia de um amplo campo de atuação para os órgãos de controle, assegurando que o receio de responsabilização não paralise a gestão, mas que a negligência grave não fique impune.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.330, de 1 de janeiro de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11330.htm. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9830.htm. Acesso em: 05 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2005]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5480.htm. Acesso em: 26 jun. 2025.

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. Brasília: Presidência da República, [1967]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 05 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1942]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 25 jul. 2025.

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. Brasília: Presidência da República, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.295, de 19 de dezembro de 1984**. Dispõe sobre o processo de fiscalização pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo e os da administração indireta. Brasília: Senado Federal, [1984]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7295.htm. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da união, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília: Presidência da República, [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm . Acesso em 25 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.** Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal [...]. Brasília: Congresso Nacional, [2001]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10180.htm. Acesso em: 05 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Presidência da República, [1999]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9784.htm . Acesso em 25 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1985]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1992]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 19 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 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. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1992]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm . Acesso em 02 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios [...]. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm. Acesso em 05 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.** Regula a ação popular. Brasília: Presidência da República, [1965]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 14 jul. 2025.

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. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.236.** Relator: Min. Alexandre de Moraes. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP. Interessados: Presidente da República; Congresso Nacional. Brasília, 10 de janeiro de 2023. Decisão. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6475588>. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2860/2018-Plenário em Relatório de Auditoria.** Relator: Augusto Sherman, 05 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao->

completo/*/NUMACORDAO%253A2860%2520ANOACORDAO%253A2018%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1628/2018-Plenário em Relatório de Auditoria**. Relator: Benjamin Zymler, 18 de julho de 2018. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1628%2520ANOACORDAO%253A2018%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 591/2025-Plenário em Tomada de Contas Especial**. Relator: Aroldo Cedraz, 19 de março de 2025. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELECCIONADA-181160/score%20desc,%20COLEGIADO%20asc,%20ANOACORDAO%20desc,%20NUMACORDAO%20desc/0/sinonimos%3Dtrue. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 755/2025-Plenário em Tomada de Contas Especial**. Relator: Jhonatan de Jesus, 02 de abril de 2025. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELECCIONADA-181860/score%20desc,%20COLEGIADO%20asc,%20ANOACORDAO%20desc,%20NUMACORDAO%20desc/0/sinonimos%3Dtrue. Acesso em: 27 jun. 2025.

CABRAL, F. G. Como o Tribunal de Contas da União tem se comportado ao longo da Constituição de 1988? **A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 21, n. 85, p. 161-183, jul./set. 2021.

CARVALHO, M. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2018.

CARVALHO FILHO, J. S. **Improbidade administrativa**: prescrição e outros prazos extintivos. São Paulo: Atlas, 2019.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números**. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-fazenda-nacional/>. Acesso em 16/07/2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **MP um retrato**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://public.tableau.com/app/profile/cnmp/viz/MPumRetrato-2021/AtuaoFuncional-MPEs>. Acesso em 17/07/2025.

COSTA, R. O.; BARBOSA, R. K. **Nova Lei de improbidade administrativa**: atualizada de acordo com a Lei n. 14.230/2021. São Paulo: Almedina, 2022.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

GONÇALVES, Juliana Costa. **Nova Lei de Improbidade Administrativa e os reflexos na responsabilização dos agentes públicos**. [S. l.: s. n.], [s.d.]. 55 p.

GOUVEA, L. J. A nova Lei de Improbidade Administrativa como instrumento de controle repressivo pelo descumprimento de políticas públicas essenciais inseridas no orçamento. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 87, p. 191-236, jan./mar. 2023.

GUIMARÃES, Nino. Ações por improbidade administrativa caíram em 42% entre 2021 e 2023, aponta estudo. **JOTA**, 19 jul. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/justica/acoes-por-improbidade-administrativa-cairam-em-42-entre-2021-e-2023-aponta-estudo>. Acesso em: 27 jun. 2025.

GURGEL, C. L.; TAIPINA, T. F. Blackout: o apagão das canetas no contexto do controle da administração pública. **Revista EJEJ**, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 1-20, jul./dez. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa TCU nº 98, de 27 de novembro de 2024**. Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. Brasília: Tribunal de Contas da União, [2024]. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA%253A%2528%2522Instru%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520Normativa%2522%2529%2520NUMNORMA%253A98%2520ANONORMA%253A2024%2520score%2520desc/0. Acesso em: 19 jul. 2025.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 14. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

JUSTEN FILHO, M. **Reforma da Lei de improbidade administrativa comentada e comparada**: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

JUSTEN FILHO, M. et al. Editorial. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial – Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei n. 13.655/2018), p. 9-274, 2018.

LOTTE, G. **O fenômeno do apagão das canetas**: efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim. In: Fundação Tide Setubal. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/o-fenomeno-do-apagao-das-canetas/>. Acesso em: 22 jun. 2025.

MARINELA, F. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MATOS, M. C. *et al.* **Improbidade administrativa**: reflexões à luz da Lei n. 14.230/2021. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025.

MILLANEZ, C. P. A. et al. Análise crítica da eficácia da Lei de Improbidade Administrativa na corrupção no Brasil. **Revista Contribuciones a Las Ciencias Sociales**. São José dos Pinhais, v. 17, n. 13, p. 01-15, 2024.

NEVES, D. A. A.; OLIVEIRA, R. C. R. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

OLIVEIRA, L. C.; COSTA, M. R. P. Lei de improbidade administrativa: impactos sociais e desafios no sistema público brasileiro. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, v. 13, p. 1-17, 2023.

OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de direito administrativo**. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.

ROCHA, F. C. A. D. et al. **Balanco sobre a alteração da Lei de Improbidade Administrativa**. In: Movimento Pessoas à Frente, 2024. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2024/07/balanco-sobre-a-alteracao-da-lei-de-improbidade-administrativa.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2025.

SANTANA, K. M. M. et al. Impactos da nova lei de improbidade na administração pública. **Research, Society and Development**, v. 12, n. 4, p. 1-13, 2023.

SANTOS NETO, M. F. **Efeitos da reforma da lei de improbidade administrativa na atuação da Advocacia-Geral da União**. 2023, 87 f. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Rio de Janeiro, 2023.

SANTOS, R. V. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

SILVA, D. K. S.; BATISTA NETO, D. C. A Lei de improbidade administrativa entre o simbolismo e a efetividade: gênese, transformações e reações institucionais. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**. São Paulo, v. 11, n. 5, p. 2420-2446, maio. 2025.

SIQUEIRA, G. et al. **Retrospectiva Brasil 2024**. In: Transparência Internacional Brasil, 2025. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/retrospectiva/>. Acesso em: 10 jul. 2025.

SOARES, A. R. N. A nova Lei de Improbidade Administrativa e seus reflexos no combate à corrupção. **Revista PPC – Políticas Públicas e Cidades**. Curitiba, v. 13, n. 2, p. 01-17, 2024.

SOUZA, A. I. P. Improbidade administrativa: uma análise crítica das alterações trazidas pela Lei nº 14.230/2021. **Revista Processus Multidisciplinar**, v. 3, n. 5, p. 76-86, jan./jul. 2022.

TELES, L. R.; VASCONCELOS JUNIOR, J. L. A Lei 8.429/92 e sua função na moralidade do serviço público. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**. São Paulo, v. 11, n. 5, p. 5803-5832, maio. 2025.

TERAOKA, Thiago Massao Cortizo. **Lei nº 13.655/18: responsabilização do agente público e consequencialismo nos atos e decisões administrativas e judiciais**. [S. l.: s. n.], [s.d.]. p. 74-94.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL. **Brasil registra pior nota e pior posição da série histórica do Índice de Percepção da Corrupção**. Transparência Internacional - Brasil, [s.l.], 11 fev. 2025. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/posts/brasil-registra-pior-nota-e-pior-posicao-da-serie-historica-do-indice-de-percepcao-da-corrupcao/>. Acesso em: 10 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Lista de alto risco da administração pública federal.** In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (BRASIL). Brasília, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/relatorio-de-fiscalizacao/lista-de-alto-risco-na-administracao-publica-federal>. Acesso em: 25 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Relatório de atividades: MPTCU 2022.** In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). Brasília: Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas da União, 2023. Disponível em: <https://mp.tcu.gov.br/wp-content/uploads/2024/10/2022.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2025.