

VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

JANAÍNA RIGO SANTIN

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

JOSÉ SÉRGIO SARAIVA

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

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Janaína Rigo Santin; José Sérgio da Silva Cristóvam; José Sérgio Saraiva – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-936-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. VII Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

O Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública I reuniu-se no VII Encontro Virtual do CONPEDI, que ocorreu de 24 a 29 de junho de 2024 no formato síncrono, com a temática "A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade".

Uma temática mais do que extremamente oportuna - na verdade, realmente necessária, em especial após o terrível período de isolamento social, com todas as dificuldades decorrentes da severa pandemia da Covid-19, do que decorre o relevo do debate da pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade, inclusive a partir de um novo olhar para a sustentabilidade e para os problemas advindos da exploração desenfreada dos recursos naturais no planeta - o que vem agora reforçado pelas catástrofes climáticas que tristemente assolaram o Rio Grande do Sul agora em maio de 2024. Há uma série de problemas e questões que esperam respostas e propostas de solução, a perpassar necessariamente pela discussão sobre a regulação e limites dos avanços da ciência e das inovações em prol da preservação da vida no planeta.

Neste contexto, o evento proporcionou aos participantes uma perspectiva multidimensional do Direito, capaz de incorporar os aspectos positivos da intensa revolução informacional de forma integrada com os objetivos do desenvolvimento sustentável, o que ficou também evidenciado a partir dos debates, trocas e contribuições dos participantes do nosso Grupo de Trabalho (GT), sendo que os artigos do GT Direito Administrativo e Gestão Pública I gravitaram em torno das seguintes temáticas:

1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PODER-DEVER DA APLICAÇÃO DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE
2. ATO ADMINISTRATIVO E CONTROLE DA DISCRICIONARIEDADE EM HARMONIA COM A INTERDEPENDÊNCIA DOS PODERES
3. CONVOCAÇÃO DE PRESIDENTES E DIRETORES DE AGÊNCIAS REGULADORAS PELO PODER LEGISLATIVO — INTELIGÊNCIA DO ART. 50 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

4. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIALÓGICA E DA LITIGIOSIDADE EXCESSIVA.

5. QUALIFICANDO A LEGISLAÇÃO: A ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DA ADVOCACIA PÚBLICA NA ELABORAÇÃO DE NORMAS

6. CRIMES DE COLARINHO BRANCO: A IMPUNIBILIDADE E SELETIVIDADE NOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

7. O CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB O ASPECTO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

8. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O CONTROLE REPRESSIVO NA DEFESA DE POLÍTICAS PÚBLICAS ESSENCIAIS: A NOVA LEI 14.230/21 COMO INSTRUMENTO DE FISCALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL

9. DA UTILIZAÇÃO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NA INVESTIGAÇÃO DE CASOS DE VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA

10. DESAPROPRIAÇÃO “DE BAIXO PARA CIMA” DE BENS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

11. DESAPROPRIAÇÕES: ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES NO DECRETO-LEI 3.365/41 PELAS LEIS 14.421/22, 14.620/23 E O IMPACTO DAS NOVAS TECNOLOGIAS

12. O INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO SOB O VIÉS JUDICIAL, COM A OBSERVAÇÃO DE SUAS ESPECIFICIDADES PROCEDIMENTAIS

13. LICITAÇÕES ELETRÔNICAS - AVANÇOS TECNOLÓGICOS E DESAFIOS A SEREM SUPERADOS: UMA ANÁLISE DO SISTEMA CATMAT/CATSERV

14. A ANÁLISE SUBJETIVA DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA PARA JULGAMENTO DE HABILITAÇÃO EM PROCESSOS LICITATÓRIOS E O PRINCÍPIO DO JULGAMENTO OBJETIVO

15. ATIVISMO CONTROLADOR: UM ESTUDO COMPARATIVO A PARTIR DO ACÓRDÃO Nº 1211/2021 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

16. O PROCESSO ADMINISTRATIVO DE COBRANÇA NOS TRIBUNAIS DE CONTAS: CASO DO GESTOR FALECIDO

17. LINDB - ART. 20 - VALORES, PRINCÍPIOS E REGRAS - O CONSEQUENCIALISMO NA DECISÃO DE ORIGEM ABSTRATA - A ACEITAÇÃO NA JURISPRUDÊNCIA

18. POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA CONEXÃO DO FUTURO NO MUNICÍPIO DE SAQUAREMA-RJ.

19. DO DESCUMPRIMENTO AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA PELO MEC E PELO INEP NAS DENÚNCIAS CONTRA FACULDADES POR IRREGULARIDADES NO ENADE

20. PROTEÇÃO DE DADOS E SEU CONFLITO APARENTE NAS TROCAS DE INFORMAÇÕES ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS BRASILEIROS

De nossa parte, estamos honrados pela participação na Coordenação desse relevante Grupo de Trabalho (GT), com o registro da satisfação em podermos debater com todos os autores e autoras e demais participantes.

Cumprimentos ao CONPEDI, pelo destacado empenho e a qualidade da organização de mais este evento virtual, congregando pesquisadores em torno da socialização da pesquisa científica produzida na área do Direito!

Cordial abraço e esperamos que os leitores apreciem essa coletânea e suas temáticas!

De Florianópolis (SC), Passo Fundo (RS) e Franca (SP), julho de 2021.

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Profa. Dra. Janaína Rigo Santin – Universidade de Passo Fundo (UPF) e Universidade de Caxias do Sul (UCS)

Prof. Dr. José Sérgio Saraiva – Faculdade de Direito de Franca (FDF)

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública I apresentados no VII Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram

selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O CONTROLE REPRESSIVO NA DEFESA DE POLÍTICAS PÚBLICAS ESSENCIAIS: A NOVA LEI 14.230/21 COMO INSTRUMENTO DE FISCALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL

ADMINISTRATIVE IMPROBITY AND REPRESSIVE CONTROL IN THE DEFENSE OF ESSENTIAL PUBLIC POLICIES: THE NEW LAW 14.230/21 AS A BUDGET INSPECTION INSTRUMENT IN BRAZIL

Igor Vinicius Santos Silva

Resumo

Este artigo examina a possibilidade de empregar a Lei de Improbidade Administrativa como um instrumento de repressão diante do descumprimento das políticas públicas essenciais incluídas no orçamento. Apesar da existência de disposições legais que tipificam claramente essas condutas violadoras, a revisão recente trazida pela Lei nº 14.230/2021 exige uma análise mais aprofundada para determinar se a referida lei ainda é aplicável. O artigo também aborda a visão tradicional que considera as peças orçamentárias como leis formais, além da mudança de paradigma proposta mais recentemente, que contribui para a formulação da abordagem defendida neste trabalho. A pesquisa realizada para a elaboração deste artigo teve uma natureza descritiva e exploratória, com base em revisão bibliográfica, análise jurisprudencial e documental. Como resultado, chega-se à conclusão de que a Lei de Improbidade permanece passível de utilização, mesmo diante das recentes modificações.

Palavras-chave: Fiscalização governamental, Improbidade administrativa, Diretrizes governamentais, Plano orçamentário, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

This article examines the possibility of using the Administrative Improbity Law as an instrument of repression in the face of non-compliance with essential public policies included in the budget. Despite the existence of legal provisions that clearly typify these violative conducts, the recent revision of Law No. 14,230/2021 requires a more in-depth analysis to determine whether said law is still applicable. The article also addresses the traditional view that considers budget pieces as formal laws, in addition to the more recently proposed paradigm shift, which contributes to the formulation of the approach defended in this work. The research carried out to prepare this article was descriptive and exploratory in nature, based on a bibliographical review, jurisprudential and documentary analysis. As a result, it is concluded that the Improbity Law remains usable, even in the face of recent changes.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Government oversight, Administrative dishonesty, Government guidelines, Budget plan, Public policy

1 INTRODUÇÃO

É importante começar uma investigação científica apresentando as questões a serem analisadas por seu intermédio. Deste modo, dentre as várias categorias que se deseja abordar, podem ser citadas as seguintes: *i)* direitos fundamentais dos cidadãos; *ii)* moralidade; *iii)* improbidade administrativa ; *iv)* orçamento público.

O microsistema de tutela coletiva, composto por um conjunto de leis dispersas no ordenamento jurídico, desempenha um papel de extrema importância prática. Por meio de regras procedimentais próprias, visa proteger direitos coletivos lato sensu, pertencentes a toda a coletividade.

Dentro desse microsistema, a Lei de Improbidade Administrativa é reconhecida pela doutrina e jurisprudência como uma norma integrante. Seu objetivo primordial consiste na proteção do patrimônio público e na promoção da probidade na administração pública.

A problemática da pesquisa é investigar como essa nova legislação impacta a defesa das políticas públicas, identificando obstáculos práticos na aplicação do controle repressivo e avaliando se a Lei 14.230/21 atua de forma eficaz na fiscalização do orçamento público no Brasil. Tem-se como hipótese que a imputação de ato de improbidade administrativa a um gestor pode ocorrer quando este viola a legislação orçamentária e transgredir os direitos sociais assegurados pela Constituição Federal de 1988 e pelas leis vigentes.

Metodologicamente, o estudo é embasado em pesquisa bibliográfica e documental, por intermédio de legislação, doutrina jurídica especializada, artigos científicos e textos publicados em jornais e revistas. Com o intuito de enfrentar a problemática científica, o estudo está dividido em três seções temáticas, além de introdução e conclusão.

Na primeira seção, intitulada “*Impacto da Improbidade Administrativa nas Políticas Públicas e Direitos Sociais*”, é realizada uma análise jurídico-constitucional do impacto direto da improbidade administrativa na eficácia das políticas públicas essenciais, destacando como os desvios orçamentários comprometem os direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988.

Por sua vez, na segunda seção temática, cujo nome é “*Avaliação da Efetividade da Lei 14.230/21 e das respectivas alterações na Prevenção da Improbidade*”, investiga-se a eficácia da Lei 14.230/21 no combate aos desvios de

conduta e orçamentários, e examina o papel dos órgãos de controle na defesa das políticas públicas frente à improbidade administrativa.

Na última seção temática, intitulada “*Desafios na Implementação da Nova Lei de Improbidade Administrativa e Fiscalização Orçamentária*”, são apresentados, analisados e discutidos os desafios práticos enfrentados na aplicação da Lei 14.230/21, englobando aspectos jurídicos, operacionais e institucionais, bem como o papel dos órgãos de controle na proteção das políticas públicas através dessa nova legislação.

O estudo é relevante, haja vista trazer à discussão temática atual envolvendo questões de direitos coletivos, direitos sociais, moralidade, probidade administrativa, ou seja, assunto do espectro dos denominados “novos direitos”. A discussão abrange o direito à probidade administrativa e a adequada gestão dos recursos públicos.

2 IMPACTO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS SOCIAIS

A maior parte dos estudiosos dedicados ao Direito Constitucional concorda que a Constituição Federal de 1988 marcou o início de uma nova fase no que diz respeito aos direitos fundamentais. A partir dela, os direitos sociais, conhecidos como direitos de segunda geração ou dimensão, adquiriram eficácia imediata e direta, permitindo sua exigibilidade pelos indivíduos que deles são titulares (Mendes, 2017, p. 135).

Anteriormente, a Constituição de 1967 e a Constituição de 1969 delineavam exclusivamente um rol de direitos individuais, ao mesmo tempo em que admitia a possibilidade de restringi-los em favor da segurança nacional, revelando um viés antidemocrático e de legitimidade questionável. Entre os direitos fundamentais listados, apenas os direitos dos trabalhadores e o direito à educação eram reconhecidos como direitos de cunho social. (BRASIL, 1969), conforme artigos 150, §23, e 168 da Constituição de 1969.

Posteriormente, a Constituição de 1988 reorganizou a disposição dos direitos e garantias fundamentais, inserindo os direitos sociais no início de suas disposições. Essa alteração reflete uma mudança de paradigma, rompendo com a ordem constitucional repressora anterior e indicando a intenção de orientar as atividades estatais em direção à concretização dos direitos.

Em países frequentemente descritos como "em desenvolvimento", como o Brasil, a eficácia dos direitos sociais desempenha um papel essencial na redução das desigualdades sociais e regionais. O Estado tipicamente recorre a políticas públicas para garantir essa efetividade dos direitos sociais.

Segundo a argumentação de Comparato (1997), dado que é inviável obrigar o Estado a garantir de imediato a todos os requerentes uma vaga em creche, uma casa ou um tratamento médico altamente complexo, o cerne real dos direitos sociais reside sempre na implementação de políticas públicas. Dessa maneira, direitos sociais fundamentais, como assistência social, saúde e educação, são concedidos pelo Estado aos beneficiários por meio da inclusão de políticas públicas no âmbito orçamentário.

As políticas públicas são programas de ação do governo que buscam coordenar os recursos do Estado e as atividades privadas para alcançar objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Outra definição as considera como um conjunto variado de medidas e decisões tomadas por aqueles vinculados pela lei a realizar um propósito ou meta alinhada com o interesse público (Figueiredo, 2019). Também podem ser entendidas como um conjunto de iniciativas governamentais organizadas para atender às necessidades socioeconômicas, contendo instrumentos, objetivos e fontes de financiamento, de acordo com o Art. 2º, inc. V, da Lei nº 13.971/2019 (Brasil, 2019).

Os alicerces das políticas públicas estão na Constituição de 1988, delineados por meio dos debates políticos envolvendo diversos atores na formulação da lei fundamental. Contudo, a eficácia de cada direito social só se concretiza com a inclusão da política pública correspondente no orçamento do ente público responsável. O termo "orçamento" engloba três elementos fundamentais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), sendo esta última responsável pela definição das metas fiscais.

O PPA é o principal instrumento de planejamento de médio prazo do governo, delineando diretrizes, objetivos e metas para a execução de programas ao longo de um período de quatro anos. Deve ser submetido até quatro meses antes do encerramento do primeiro ano de mandato para vigorar até o final do primeiro exercício financeiro do próximo mandato executivo. Seu propósito é garantir a continuidade na implementação das políticas públicas entre diferentes administrações, visando evitar interrupções abruptas e proporcionar estabilidade na gestão pública, conforme dispõe o Artigo 35, § 2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

Já a LOA é a legislação que prevê as receitas e determina as despesas, traçando um panorama econômico e financeiro para um exercício financeiro específico.

Tradicionalmente, apesar de possuírem natureza jurídica de leis, as peças orçamentárias não eram consideradas vinculativas de forma estrita para o Poder Executivo. Isso implicava que o Executivo tinha certa margem de manobra para ajustar a alocação de recursos ao longo do exercício financeiro, de acordo com as demandas e necessidades emergentes. Essa interpretação histórica levava alguns doutrinadores a se referirem a essas leis orçamentárias como "peças de ficção" (Laband, 1979).

Há um movimento crescente entre os estudiosos que se distancia da visão que descreve a legislação como mera "peça de ficção". Uma dessas vozes é a de José Maurício Conti (2016), que, embora reconheça a inevitável necessidade de flexibilidade no orçamento devido às discrepâncias entre previsão e execução, propõe uma abordagem mais restritiva em relação aos mecanismos de flexibilidade. O referido autor defende a moderação no uso desses recursos adicionais, visando à estrita conformidade do orçamento com a aprovação feita pelo Poder Legislativo. Ele preconiza que eventuais ajustes sejam realizados de forma limitada e apenas quando absolutamente essenciais para a adequação do orçamento à realidade, mantendo a integridade das decisões legislativas previamente estabelecidas (Conti, 2016).

De igual forma, diversos outros autores defendem que o administrador não possui total liberdade para alterar a lei orçamentária. A autora Élide Graziane Pinto (2018), por exemplo, argumenta de forma contundente sobre a importância de o gestor seguir o planejamento por ele estabelecido. Apesar de reconhecer que o administrador público tem certa margem de escolha ao priorizar programas, principalmente em situações de recursos limitados, Rodrigo Faria (2009, p. 198) argumenta que essa liberdade não implica em ter amplos poderes de seleção que não estejam alinhados com o propósito estabelecido pela lei.

De fato, o orçamento constitui uma parte essencial do ciclo das políticas públicas. Depois de identificado o problema social, formulado o programa correspondente e alocado o recurso necessário para a execução, é esperado que o gestor utilize esses recursos (especialmente porque a escolha da política foi aprovada pelo Poder Legislativo). Qualquer modificação no planejamento, para ser legítima, precisa ser devidamente justificada e a incidência de desvio implica em responsabilidade do chefe do Poder Executivo, conforme destacado por Régis de Oliveira (2005).

É amplamente reconhecido, tanto no âmbito acadêmico quanto em decisões judiciais, que os recursos são limitados e a concretização dos direitos sociais está sujeita à ideia de limites do possível. A teoria da reserva do possível surgiu na década de 70, período em que também foi formulada a teoria dos custos dos direitos. Esta última foi impulsionada pelo crescente clamor dos cidadãos por garantias que efetivassem seus

direitos sociais fundamentais (Breus, 2007).

Originada na Alemanha em um caso emblemático em que um cidadão pleiteava vaga na universidade, com base no direito social ao livre exercício da profissão, a teoria da reserva do possível tem sido invocada em diversos casos perante o Judiciário brasileiro para negar a efetivação de direitos sociais devido à escassez de recursos financeiros. Embora seja inegável a insuficiência de recursos para atender a todas as necessidades asseguradas pela Constituição, é importante destacar que a alegação de falta de recursos muitas vezes encobre uma má alocação e gestão pública, em detrimento das prioridades estabelecidas na CF/88. Quando o gestor decide as despesas a serem realizadas no próximo exercício financeiro, ele não apenas escolhe onde investir os recursos limitados, mas também onde não investir.

Diante da necessidade de escolha na alocação de recursos, autores como Taveira e Marçal (2013) defendem que gestores e legisladores têm autonomia, mas essa autonomia é limitada pelo núcleo essencial dos direitos sociais já concretizados. Nesse contexto, segundo os autores, se aplica o princípio da vedação do retrocesso.

A improbidade administrativa pode acarretar efeitos substanciais nas políticas públicas e nos direitos sociais de uma nação. Quando ocorre, ela compromete diretamente a efetividade e a implementação dessas políticas, especialmente as que visam garantir direitos fundamentais. Os atos de improbidade, como desvios de verbas públicas e corrupção, afetam a destinação adequada dos recursos, impactando diretamente a execução das políticas sociais. Isso resulta na insuficiência de investimentos em setores cruciais como saúde, educação, moradia e assistência social.

Sem prejuízo, o desvio de recursos públicos compromete a capacidade do Estado em prover serviços básicos à população. A falta de investimentos adequados prejudica o acesso da sociedade a direitos sociais garantidos, como saúde de qualidade, educação acessível e políticas de bem-estar social. Além disso, a corrupção e a improbidade geram desconfiança nas instituições governamentais. Essa descrença pode afetar a adesão e a participação cívica, enfraquecendo a pressão social por políticas públicas eficazes e por direitos sociais concretizados.

A má gestão dos recursos públicos, devido a práticas ímprobas, pode atrasar o desenvolvimento social e econômico, inclusive no Brasil. Isso impede avanços significativos nos indicadores sociais e na melhoria das condições de vida da população. A luta contra a improbidade administrativa requer a implementação eficaz de mecanismos de controle, transparência e responsabilização dos agentes públicos.

Criar sistemas robustos de fiscalização e punição para atos ímprobos é crucial para fortalecer a governança e assegurar que os recursos sejam direcionados de forma adequada, priorizando o benefício coletivo e a efetividade das políticas sociais.

AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DA LEI 14.230/21 E DAS RESPECTIVAS ALTERAÇÕES NA PREVENÇÃO DA IMPROBIDADE

Decorrido quase 30 anos de vigência, a Lei nº 8.429/92 foi substancialmente alterada pela Lei nº 14.230/21, comumente conhecida como nova lei de improbidade administrativa. Todavia, as alterações foram promovidas de maneira totalmente assistemática, sem qualquer preocupação com coerência ou técnica legislativa. Segundo Garcia (2022), a respeito dessa falta de cuidado, em abordagem sobre a nova lei, as alterações promovidas foram comparadas a uma série de disparos de arma de fogo desferidos contra a referida lei.

Com efeito, foram alterado o diploma normativo com a inserção de dispositivos contraditórios entre si, repetitivos, de difícil interpretação e aplicação, e de constitucionalidade duvidosa. A novel legislação andou na contramão da tendência mundial de recrudescimento do enfrentamento à corrupção, descumprindo em parte os compromissos firmados pelo Brasil nas Convenções Internacionais da OCDE, OEA e ONU².

Conforme o art. 1º da novel lei, o legislador buscou eliminar a possibilidade de punição para condutas culposas, mesmo em hipóteses de "culpa grave" ou "erro grosseiro". Além disso, em certos casos, o legislador introduziu a necessidade de comprovar o dolo específico, exigindo evidências de que o agente agiu intencionalmente para alcançar um resultado ilícito. Essas mudanças colocarão sobre o autor de ações por improbidade um ônus probatório e argumentativo significativo. Entretanto, a modificação legislativa não eliminou o chamado "dolo genérico" das categorias tipificadas. Isso significa que não se pretende exigir a comprovação do estado psicológico dos agentes considerados ímprobos.

Mais adiante, no art. 10 da Lei 14.230/21, ao abolir a forma culposa, o legislador também "revogou" uma jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que dispensava a comprovação de prejuízo patrimonial efetivo para configurar um ato de improbidade. Isso provavelmente será objeto de contestação

² Disponível em : <https://www.conjur.com.br/2023-mar-22/andrade-mazzuoli-convencoes-combate-corruptao/>. Acessado em 12. abr. 2024.

devido a possíveis questionamentos sobre sua constitucionalidade³. Na forma atual da legislação, além da adequação da conduta ao tipo previsto, será necessário apresentar evidências do dano ao erário, mesmo que seja potencial.

Não o bastante, foi restringido o rol de condutas passíveis de punição ao estabelecer os incisos do artigo 11 de maneira taxativa. Isso impediu a responsabilização por atos não especificamente elencados, mas que ainda violassem os princípios da Administração Pública. Além disso, ao revogar os incisos I e II, a legislação eliminou a possibilidade de punição de agentes públicos por transgressão ao Princípio da Legalidade. Essa restrição na aplicação de penalidades para ações contrárias à lei também é visível no artigo 17-D e em seu parágrafo único, da lei 14.230/21 (Brasil, 2021).

Ao modificar o artigo 11, claramente resta demonstrada a intenção de dificultar ao máximo a inclusão de comportamentos repreensíveis nos tipos específicos previstos na Lei de Improbidade. Anteriormente, a doutrina considerava o artigo 11 como uma espécie de “recurso complementar”, utilizado para proteger o bem jurídico de forma secundária: mesmo que uma determinada ação não se enquadrasse nos moldes dos artigos 9º e 10 (enriquecimento ilícito e dano ao erário), poderia ser sancionada por infringir os princípios da Administração Pública.

No artigo 12 e seus incisos na Lei de Improbidade sugere-se uma intenção do legislador de suavizar as penalidades e tornar mais difícil a aplicação da lei. Em todos os incisos, houve a eliminação do prazo mínimo para as sanções. Segundo Garcia (2022), na ausência de um prazo mínimo estabelecido, um ano deve ser utilizado como o prazo mínimo aplicável. O problema decorrente da falta de estipulação do prazo mínimo é que exige do juiz um esforço argumentativo substancial sempre que desejar aumentar em um ano a pena a ser imposta. De acordo com o inc. III do art.12, houve a redução da multa civil e a eliminação da possibilidade de perda da função pública e da suspensão dos direitos políticos em casos de violação aos princípios da administração (Brasil, 2021).

Nesse norte, a alteração do art. 16 implica em uma redução significativa na proteção preventiva do patrimônio público, pois mudou-se o sistema de tutela de evidência para tutela de urgência. Agora, é necessário comprovar um perigo de dano

³ AREsp 1461963-SP.

irreparável ou risco ao resultado útil do processo. Essa mudança legislativa encerrou uma jurisprudência consolidada do STJ, que afirmava que a decretação de bloqueio de bens em Ações Civis Públicas por improbidade administrativa dispensava a necessidade de demonstrar o perigo iminente, bastando a presença de indícios do ato ilícito, nos termos do art. 311 do CPC.

Através da modificação do artigo 17 da Lei nº 8.429/92, o legislador objetivou conceder exclusivamente ao Ministério Público a legitimidade para iniciar a ação de improbidade, excluindo a legitimidade das pessoas jurídicas de direito público lesadas, o que foi questionado nas ADIs 7042 e 7043 perante o Supremo Tribunal Federal (STF), que restabeleceu a legitimidade ativa concorrente e alternativa entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas.

Além disso, o artigo 17-D e seu parágrafo único estabelecem que a ação de improbidade administrativa é repressiva e sancionatória, não sendo adequada para controlar a legalidade das políticas públicas, as quais devem ser submetidas à Lei de Ação Civil Pública (ACP), Lei Federal nº 7.347/85. Nesse ponto, assim como mencionado anteriormente no contexto do artigo 11, o legislador expressou claramente a intenção de amenizar as penalidades para agentes públicos que, eventualmente, violem as normas legais. O descumprimento da lei, quando não estiver definido nos incisos dos artigos 9º, 10 e 11 e não causar prejuízo ao erário, não será sujeito a punição (Brasil, 2021).

De igual forma, a inserção do §10-D ao artigo 17 também evidencia uma intenção de restringir a petição inicial, exigindo que o autor especifique de forma precisa qual dispositivo legal foi violado. Isso impede a indicação de mais de um dispositivo, mesmo que a conduta possa se enquadrar em diversas hipóteses. Essa exigência de indicação precisa do dispositivo violado contrasta com o padrão comumente aplicado no Direito Administrativo Sancionador e, inclusive, no Direito Penal, onde, em geral, o réu se defende dos fatos narrados e não da tipificação provisoriamente atribuída pelo autor.

No contexto da improbidade administrativa, o descumprimento das políticas públicas pode configurar uma conduta passível de enquadramento legal, principalmente se estiver alinhada com os tipos previstos na lei. É crucial considerar não

apenas as condutas descritas nos incisos IX e XI, mas também as ações de desvio e dilapidação dos bens e recursos mencionadas no artigo 10.

A avaliação de eventual desvio dos recursos públicos inicialmente destinados a uma finalidade específica na lei orçamentária pode ser conduzida por meio dos mecanismos de transparência fiscal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 2000). Se houver desvio ou dilapidação dos bens e recursos através de ações como ordenar despesas não autorizadas por lei, liberar verbas sem seguir as regras pertinentes ou influenciar sua aplicação de maneira irregular, isso poderá ser facilmente verificado por meio da análise desses relatórios e prestações de contas.

3 DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E FISCALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A implementação de uma nova legislação de improbidade administrativa e fiscalização orçamentária pode apresentar desafios multifacetados, especialmente em termos operacionais e de aderência. No caso do Brasil, não foi diferente. Explica-se mais adiante.

Em primeiro lugar, a redação ambígua ou complexa da lei pode criar dificuldades interpretativas. Isso pode gerar incerteza na aplicação prática das regras, demandando orientações adicionais ou precedentes judiciais para esclarecimento. Alocar recursos financeiros e humanos suficientes para garantir a aplicação efetiva da lei é outra dificuldade. Isso inclui treinamento adequado para os agentes públicos responsáveis pela fiscalização, bem como a infraestrutura necessária para lidar com um possível aumento de processos relacionados à nova legislação.

O Direito Público funda-se sobre a máxima da Supremacia do interesse público, da qual derivam uma série de postulados fundamentais, que posicionam a Administração em situação prevalente em relação ao particular. Afirma-se, em monografia clássica sobre o tema, que “na relação jurídico-administrativa, pois, a Administração é beneficiada com uma série de prerrogativas, que a colocam numa

posição nitidamente favorável, quando comparada com a do particular que figura na mesma relação” (CRETELLA JÚNIOR, 1971, p. 181).

Ainda segundo o mesmo autor, “da potestade pública ou *potestas imperii* advém a situação privilegiada da Administração, desnivelando-a diante do particular e tornando-a idônea para impor, em condição bastante vantajosa, sua vontade, em nome do interesse público” (CRETELLA JÚNIOR, 1971, p. 179).

A resistência à conformidade pode surgir de diversos setores, especialmente daqueles impactados diretamente pela legislação. Isso pode incluir funcionários públicos, gestores e políticos, que podem encontrar obstáculos em alinhar suas práticas com as novas diretrizes, muitas vezes divergentes das anteriores. Além disso, a educação e conscientização sobre as mudanças legislativas são fundamentais para garantir a adesão e apoio da sociedade. A falta de compreensão sobre os objetivos e impactos da nova lei pode minar seu êxito, dificultando a aceitação e a cooperação necessárias para a sua efetiva implementação.

É amplamente reconhecido que gerir recursos públicos e aplicar direitos fundamentais através de políticas governamentais não é tão simples como se espera. Isso se deve ao fato de os agentes públicos constantemente se depararem com desafios relacionados ao ambiente político, econômico e social que são intrínsecos à atuação do Estado. Ao buscar soluções que sejam inovadoras, rápidas e eficazes, a administração por parte desses agentes públicos enfrenta a difícil tarefa de "tomar as decisões necessárias para os desafios de seu tempo, interpretando as normas legais para criar soluções sem um modelo ou fórmula estabelecida" (PALMA; ROSILHO, 2021, p. 47).

Neste estágio, emerge um impasse crucial: como garantir uma atuação eficaz e inovadora, conforme mencionado, ao mesmo tempo em que se opera em total conformidade com as diretrizes legais e os princípios éticos? Esse questionamento fundamental é o cerne do fenômeno do "apagão das canetas", uma manifestação que reflete o temor intrínseco entre os gestores públicos de se verem envolvidos em processos por improbidade administrativa devido às decisões específicas que tomam.

A expressão "apagão das canetas", simbolizando a paralisia decisória, tem suas origens profundamente enraizadas no âmbito do Direito Administrativo. Esse fenômeno reflete a hesitação e a cautela dos gestores diante da complexa interseção entre a eficiência na gestão pública e a necessidade imperativa de agir em estrita

conformidade com as exigências legais e éticas. Além disso, fez com que a expressão fosse utilizada pela primeira vez em 2015, por Rodrigo Valgas dos Santos, durante o II Congresso da Advocacia do Sul de Santa Catarina (SANTOS, 2021).

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

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

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

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

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

A rigor, no que pareceu uma resposta ao inegável problema relacionado às práticas desviadas e à tendência punitivista que se insuflou como resposta a tal desvirtuamento, o Legislativo brasileiro, também com o escopo de dar concretude à sistemática de preservação da segurança jurídica e da inovação que havia sido implementada nas normas gerais da LINDB, passou a discutir o projeto de Lei nº 2.505,

de 21 (antigo PL nº 10.887, de 2018), que viria a ser publicada em 25 de outubro de 2021 como a Lei nº 14.230.

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

Nesse ponto, a reforma trouxe uma nova abordagem das condutas passíveis de punição. No molde anterior da lei, as condutas tidas como ímprobadas eram muito abrangentes, fazendo com que os gestores públicos fossem enquadrados em condutas de improbidade, mesmo sem praticar atos desvirtuados, que objetivassem o locupletamento ou a satisfação pessoal. Diante dessa rigidez, o Legislador alterou os parâmetros de imputação, que passaram a se submeter expressamente aos princípios constitucionais do direito sancionador (art. 1º, §4º, da Lei 14.230/21), a exemplo da presunção de inocência, da proporcionalidade, da lesividade, etc.

Por isso, determinadas disposições aumentaram a exigência de comprovação de práticas ilícitas e do atendimento aos requisitos fundamentais das condutas, como evidenciado nos parágrafos 1º e 4º do artigo 11, que agora demandam prova da intenção específica de obter ganho ou vantagem indevida, assim como a presença de danos significativos nos casos de ações contrárias aos princípios administrativos.

É perceptível que, além de buscar alinhar a legislação sancionadora e as normas de improbidade ao ordenamento jurídico, essa mudança foi uma resposta às práticas abusivas de órgãos de controle e à rigidez resultante desse cenário. Isso é evidente no caso do Delegado Federal Mário Renato Castanheira Fanton, envolvido na operação Lava-Jato por suposta improbidade administrativa. Após contestar alegadas irregularidades na força-tarefa, ele foi absolvido das acusações devido à fragilidade das provas, embora isso tenha causado um considerável desgaste em suas atribuições (SANTOS, 2021).

Independentemente da veracidade dos fatos narrados pelo agente, é crucial que o Estado, ao exercer suas prerrogativas na persecução dos ilícitos civis, transmita à sociedade a garantia de que não perseguirá indivíduos ou grupos com ações temerárias, carregadas de um espírito de perseguição ou vingança política (MATTOS, 2005, p. 31).

É por isso que, para além das disposições da Lei nº 8.429/1992, que criminaliza a denúncia por ato de improbidade quando o autor conhece a inocência do acusado (artigo 19), é positiva a reforma que busca precisão nas condutas passíveis de investigação e processamento. Isso proporcionará critérios mais sólidos para imputações imparciais, técnicas e éticas, representando um aspecto favorável na mitigação do "apagão das canetas".

Dessa maneira, não faz sentido implementar uma política de combate à corrupção que, almejando reprimir práticas ilícitas, recorra a desmandos para cumprir a legalidade e os princípios administrativos. Isso, no fim das contas, contraria as mesmas normas e valores legitimados no âmbito do Poder Público.

A rigor, o cenário de "apagão das canetas" resultante de um controle excessivo também será alvo de mudanças com uma aplicação otimizada das leis de improbidade, representando uma oportunidade para proteger decisões sensíveis da gestão pública e promover a integridade da operação estatal (VERNALHA, 2018).

Portanto, ao analisar as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 e a interpretação dos intérpretes no uso desta lei, os órgãos de controle podem adotar novas estratégias de combate à corrupção, inibindo o potencial danoso das condutas ímprobas sem comprometer as garantias fundamentais conferidas aos agentes públicos. O "eficientismo" (MAIA FILHO, 2015) não deve servir como um pretexto para violações às garantias constitucionais.

4 CONCLUSÃO

Ante o exposto, é possível concluir que a Lei Orçamentária é crucial para concretizar os direitos sociais fundamentais da Constituição, ao prever recursos para programas prioritários do Poder Executivo no Plano Plurianual. Apesar de haver quem defenda mudanças livres na LOA pelo Executivo, o ordenamento jurídico não permite

isso, exigindo justificativas para qualquer alteração sob risco de responsabilização do gestor.

A Constituição Federal de 1988 estabelece variadas formas de controle para avaliar o exercício do Poder Executivo, como o controle interno, externo pelo Legislativo e Tribunal de Contas, controle social, judicial e do Ministério Público, complementares e essenciais. A avaliação da execução do orçamento deve ser feita simultaneamente à sua implementação para identificar e corrigir descumprimentos antes de prejuízos, alertando o gestor sobre a responsabilização e, eventualmente, comprovando o dolo.

Mesmo após mudanças na Lei de Improbidade, ainda há a possibilidade de responsabilização do gestor pelo descumprimento da lei orçamentária, desde que haja conduta adequada ao tipo, dano potencial ou efetivo ao erário e comprovação do dolo. Isso pode levar à ação de improbidade, punição, aplicação de sanções ou transformação da ação em civil pública, com participação do Ministério Público inclusive.

Portanto, ao considerar a importância de manter um rigor na punição de condutas de improbidade, como por exemplo, ao aumentar a pena de suspensão dos direitos políticos, o legislador foi capaz de apresentar uma proposta legislativa que conciliasse sua função punitiva com o princípio da segurança jurídica. Isso não implica, pelo menos inicialmente, em distorcer a essência da Lei nº 8.429/1992 ao coibir ações que vão contra os princípios da Administração Pública.

Assim, em contraposição à narrativa tendenciosa que tenta criar uma visão de oposição entre o avanço nas políticas de combate à corrupção e o respeito às garantias dos gestores e à prestação efetiva de serviços à sociedade, a promulgação da Lei nº 14.230/21 parece ser um marco inicial para uma correta apuração das infrações de improbidade. Se isso se concretizar nos próximos anos, representará um avanço no atendimento do interesse público, abrangendo tanto o papel fundamental do Estado em fiscalizar e punir práticas ímprobas quanto o espaço crucial para a criatividade e inovação na gestão pública.

Para garantir a efetividade dos direitos sociais pelas políticas orçamentárias, é mais relevante ter a possibilidade de punição como instrumento de dissuasão. Infelizmente, como sociedade, ainda não foi alcançada a maturidade necessária para agir corretamente sem essa possibilidade, tornando fundamental o papel do Ministério

Público e outras instituições de controle de exercer tal *munus*. Desse modo, percebe-se que é possível empregar a Lei de Improbidade Administrativa, inclusive com as modificações trazidas pela Lei 14.230/21, como um instrumento de repressão diante do descumprimento das políticas públicas essenciais incluídas no orçamento.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

BOBBIO, Norberto Bobbio; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67emc69.htm. Acesso em: 12. abr. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 12. abr. 2024, às 06h02min.

BREUS, Thiago Lima. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade das Políticas públicas**. In: Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba. Direito Administrativo e Constitucional. Celso Antônio Bandeira de Mello (org.) São Paulo: Malheiros, 1997.

CONTI, José Maurício. **Flexibilidade Orçamentária deve ser usada com moderação**. Consultor Jurídico, São Paulo, 20 set. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-set-20/contas-vista-flexibilidade-orcamentaria-usada-moderacao>. Acesso em: 12. abr. 2024.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Prerrogativas e sujeições da administração pública**. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 66, p. 175-199, jan. 1971. ISSN 2318-8235. Disponível em: . Acesso em: 12. abr. 2024.

DANTAS, Bruno. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. Revista Jurídica da Presidência. Brasília. v. 22, n. 127, jun./set., 2020, p. 275 (disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/2303>. Acesso em: 12. abr. 2024).

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Natureza Jurídica do Orçamento e Flexibilidade Orçamentária**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/3929>. Acesso em: 12. abr. 2024.

GARCIA, Emerson. **A Nova Lei de Improbidade Administrativa**. Belo Horizonte: MPMG, 2022. 1 vídeo (122 min.). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=seO-D6mBwYA&t=2454s>. Acesso em: 12. abr. 2024.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle**. Número 71, 2016. Disponível em: <http://www.118ARTIGO.CIENTÍFICO.REVISTA.AVANT.V.6.N.1.2022.ISSN:2526-9879.FLORIANÓPOLIS/SC.Direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-Direitoadministrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em: 12. abr. 2024.

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

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo G. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2017.

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

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Deve o orçamento ser cumprido?** Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 672, maio 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/6698>. Acesso em: 12. abr. 2024.

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

PINTO, Élica Graziane et al. **Política Pública e Controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1759>. Acesso em: 12. abr. 2024.

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

SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de direito constitucional positivo**. 27.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUSA, José Pedro Galvão de; GARCIA, Clovis Lema; CARVALHO, José Fraga Teixeira de. **Dicionário de política**. 1. ed. São Paulo: T.A Queiroz, 1998, p. 226.

TAVEIRA, Christiano de Oliveira; MARÇAL, Thaís Boia. **Proibição do retrocesso social e orçamento: em busca de uma relação harmônica**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, ano 8, n. 264, set./dez. 2013. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/125/326/3001>. Acesso em: 12. abr. 2024.