The cover features a photograph of a modern, white, multi-story building with a distinctive architectural style. In the foreground, a large, white, seated female statue is visible. The sky is blue with scattered white clouds. The entire cover is framed by a dark red border with a subtle floral pattern.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

O direito administrativo do medo na prática judicial: resultados das ações de improbidade administrativa julgadas pelo TJDFT entre 2015 e 2020

The Administrative Law of fear in judicial practice: results of administrative improbity actions judged by the TJDFT between 2015 and 2020

Bruno Novaes de Borborema

Sumário

PARTE 1: DIAGNÓSTICO E POLÍTICAS PÚBLICAS	13
DEMOCRACIA, CRESCIMENTO E O FATOR CIVISMO	15
Hilton Manoel Dias Ribeiro e Jamille Limeira Bittencourt	
A EROÇÃO CONSTITUCIONAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, OS VENTOS AUTORITÁRIOS E A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL.....	32
Diogo Bacha e Silva, Álvaro Ricardo de Souza Cruz e Bernardo Gomes Barbosa Nogueira	
VOTO Y PROCESO ELECTORAL EXTRATERRITORIAL.....	65
Luis Guillermo Palacios Sanabria	
SAÚDE.....	80
NUDGES: A PROMISING BEHAVIORAL PUBLIC POLICY TOOL TO REDUCE VACCINE HESITANCY.....	82
Alejandro Hortal	
1 Introduction. Vaccines and behavioral public policy: a promising approach.....	83
2 Vaccine hesitancy: rates and reasons.....	86
3 Behavioral Public Health Policy: ethics, politics, and efficiency.....	92
4 Concluding remarks.....	97
References.....	98
TRANSPARÊNCIA E COVID-19: UMA ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES DISPONIBILIZADAS EM RELAÇÃO À PANDEMIA NOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS.....	104
Andressa Petry Müller e Nelson Guilherme Machado Pinto	
UMA RESPOSTA DWORKINIANA PARA A COLISÃO DE PRINCÍPIOS DE DIREITOS HUMANOS EM TEMPOS DE COVID-19: DIREITO À SAÚDE VERSUS DIREITO DE PROPRIEDADE EXCLUSIVA SOBRE PATENTES FARMACÊUTICAS.....	125
Marcelino Meleu e Aleteia Hummes Thaines	
TRABALHO.....	145
O TELETRABALHO EM PORTUGAL E A PROTEÇÃO DOS DADOS PESSOAIS DO TRABALHADOR: FORMAS ABUSIVAS DE CONTROLO E FISCALIZAÇÃO DO EMPREGADOR.....	147
Isa António	

GÊNERO.....	160
POLICY DESIGN FOR NON-NORMATIVE GENDER IDENTITIES: THE CONSTRUCTION OF THE TRANS SUBJECT IN URUGUAY	162
Margarita María Manosalvas e Juan Camilo Rave	
UM OLHAR DE GÊNERO SOBRE AS DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO DO BRASIL	180
Daniela Alves Minuzzo e Semirames Khattar	
TRAJETÓRIAS DO MOVIMENTO FEMINISTA E A PERCEPÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS E DA LEGISLAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE SUPERAÇÃO DA DESIGUALDADE DE GÊNERO ENTRE PESQUISADORAS BRASILEIRAS	207
Talita Aline de Brito Mortale, Camila Kayssa Targino-Dutra, Juliana Garcia Vidal Rodrigues, Zysman Neiman e Sueli Aparecida Moreira	
CRIMINALIZAÇÃO DE MULHERES PELA LEI DE DROGAS NOS DISCURSOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SERGIPE	228
Ithala Oliveira Souza, Ilzver de Matos Oliveira e Daniela de Andrade Souza	
DECOLONIALIDADE E CONTRA-HEGEMONIA.....	252
FUNDAMENTOS DESCOLONIAIS DOS DIREITOS HUMANOS	254
Marília Nascimento de Sousa	
PARTE 2: TEMAS GERAIS	275
A EXPANSÃO DA COMPETÊNCIA DO PLENÁRIO VIRTUAL DO STF: COLEGIALIDADE FORMAL E DÉFICIT DE DELIBERAÇÃO	277
Miguel Gualano de Godoy e Eduardo Borges Espínola Araújo	
WHY BRAZIL? WHY PETROBRAS? WHY NOT ODEBRECHT?: PATTERNS AND OUTCOMES OF THE U.S. FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACT AND THE ROLE OF THE U.S. IN THE CAR WASH OPERATION	297
Maria Paula Costa Bertran e Maria Virgínia Nabuco do Amaral Mesquita Nasser	
LOGÍSTICA REVERSA DE EMBALAGENS DE PÓS-CONSUMO: ANÁLISE CRÍTICA INTERDISCIPLINAR DAS INTENÇÕES EMPRESARIAIS PROPOSTAS NO TERMO DE COMPROMISSO DO RECIRCULA PARA CUMPRIR A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....	319
Lilian Aligleri e Camila Santos Doubek Lopes	
OS DISTRITOS DE INOVAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: DESAFIOS, MODELOS E REGULAMENTAÇÃO	346
Carolina Mota Mourão, Eduardo Altomare Ariento e Maria Edelvacy Marinho	

GOVERNMENT'S OFFICIAL'S PROFESSIONALISM IN PUBLIC SERVICE (CASE STUDY IN LICENSING SERVICE INNOVATION IN PINRANG DISTRICT, SOUTH SULAWESI)375
Badu Ahmad, Muh. Nur Sadik e Adnan Nasution

O DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO NA PRÁTICA JUDICIAL: RESULTADOS DAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA JULGADAS PELO TJDFE ENTRE 2015 E 2020396
Bruno Novaes de Borborema

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: ANÁLISE COMPARADA DOS MODELOS BRASILEIRO E ARGENTINO E A UNIÃO HOMOAFETIVA 416
Alexandre Coutinho Pagliarini e Genilma Pereira de Moura

PERCEPÇÃO DOS PRODUTORES DE CACAU DO SUL DA BAHIA SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CACAUCULTURA436
Synthya Torquato dos Reis, Naisy Silva Soares, Lyvia Julienne Sousa Rego, Aniram Lins Cavalcante e Geovânia Silva de Sousa

O direito administrativo do medo na prática judicial: resultados das ações de improbidade administrativa julgadas pelo TJDFT entre 2015 e 2020*

The Administrative Law of fear in judicial practice: results of administrative improbity actions judged by the TJDFT between 2015 and 2020

Bruno Novaes de Borborema**

Resumo

O artigo se propõe a demonstrar que o controle administrativo tem sido exercido de modo disfuncional no estado brasileiro, como decorrência de um padrão de atuação burocrático, sobreposição de funções e captura da função executiva pelos controladores com base no uso de princípios, o que é capaz de gerar ineficiência, aumentar, indevidamente, os custos, afastar bons profissionais e limitar a inovação no serviço público. Primeiramente, indicaram-se a importância do controle e as causas pelas quais este se degenerou em excessos. Posteriormente, apontou-se a ação por ato de improbidade administrativa como grave instrumento do controle e quais as principais críticas que lhe são dirigidas. Na sequência, foi feito um estudo empírico, de natureza quantitativa, quanto às decisões do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) nas referidas ações. A relevância do trabalho se assenta na abordagem empírica de dados e em virtude de inserir-se numa crescente corrente de pensamento que busca aprimorar o funcionamento dos mecanismos de fiscalização do exercício da função pública. Conclui-se que a proporção de decisões de improcedência e a disparidade de resultados a depender do órgão fracionário do tribunal confirmam a hipótese de que esse instrumento de controle tem sido utilizado de modo inadequado.

Palavras-chave: Controle da administração pública; Ação de improbidade administrativa; Pesquisa empírica.

Abstract

The article aims to demonstrate that administrative control has been exercised in a dysfunctional way in the Brazilian state, as a result of a pattern of bureaucratic performance, overlapping of functions and capture of the executive function by the controllers using of principles, which is capable of to generate inefficiency, unduly increase costs, remove good professionals and limit innovation in the public service. First, the importance of control and the causes for which it has degenerated into excess were indicated. Then,

* Recebido em 03/05/2021
Aprovado em 19/07/2021

** Possui graduação em Direito pela Universidade Federal da Bahia (2006). É especialista em Direito do Estado e em Advocacia Pública. Atualmente exerce a função de Procurador do Distrito Federal e já atuou como professor de Direito Constitucional. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Administrativo, Constitucional e Ambiental.
Email: brunoborborema@hotmail.com

the “action for administrative misconduct” was pointed out as a serious instrument of control and what are the main criticisms directed at it. Subsequently, an empirical study was carried out, of a quantitative nature, regarding the decisions of the Court of Justice of the Federal District and Territories (TJDFT) in the mentioned actions. The relevance of the work is based on the empirical approach to data and because it is inserted in a growing current of thought that seeks to improve the functioning of the inspection mechanisms of the exercise of the public function. The conclusion is that the proportion of unfounded decisions and the disparity of results depending on the fractional body of the court confirm the hypothesis that this instrument of control has generated an inadequate result.

Keywords: Public administration control; Administrative misconduct action; Empirical research.

1 Introdução

O senso comum aponta que a corrupção é um dos maiores problemas da administração pública no Brasil e, portanto, é necessário incrementar os instrumentos ofertados aos órgãos de controle com o objetivo preveni-la. Isso se deve ao histórico patrimonialista que marca a formação do estado brasileiro¹, que contribuiu para que se constitua, em terreno fértil, para práticas ilícitas, aliado ao grande apelo midiático com que as notícias sobre o assunto sempre são divulgadas na imprensa².

Quando se lança um olhar para o fenômeno à luz do gestor público, que se encontra na outra ponta do processo, sofrendo os impactos da atuação dos órgãos de controle, a percepção pode ser diversa. A sensação é de excesso de órgãos e mecanismos de fiscalização, superposição de atribuições, além de uma atuação pautada em critérios excessivamente formalistas, desconectados dos problemas reais da gestão pública. Isso gera medo, causa paralisia nos gestores, afasta bons profissionais e impede que haja inovação nos órgãos estatais³.

Esse problema, que há muito é tema de preocupação nas repartições públicas, vem aos poucos ganhando ressonância nos trabalhos acadêmicos. O levantamento bibliográfico sobre o tema apontou a emergência de toda uma corrente de pensamento que se propõe a analisar a questão de modo mais crítico, apontando a existência de uma crise de ineficiência pelo controle, que gera uma série de consequências danosas para o interesse público⁴.

Conceito fundamental para o presente trabalho é o de “direito administrativo do medo”, expressão cunhada pelo administrativista Rodrigo Valgas dos Santos, para referir a esse contexto em que o exercício da função administrativa é caracterizado pelo medo de decidir e prioriza a fuga do risco de responsabilização pelos órgãos de controle externo, em detrimento do interesse público⁵.

¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Corrupção, democracia e aparelhamento partidário do estado. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 273, p. 485-490, set./dez. 2016.

² SUNDFELD, Carlos Ari; VIVIANI, Luís. O controle público como espetáculo. *Jota*, 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/o-controle-publico-como-espetaculo-18012017> Acesso em: 6 abr. 2021.

³ CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle. *Revista de Direito, Viçosa*, v. 9, n. 1, p. 189-216, 2017; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Veras. A LINDB e o regime jurídico para o administrador honesto. *Consultor Jurídico*, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/opiniao-lindb-regime-juridico-administrador-honesto> Acesso em: 25 mar. 2021. GAETANI, Francisco. A governabilidade da administração em jogo. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/a-governabilidade-da-administracao-em-jogo.ghtml>. Acesso em 25 mar. 2021

⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; HALPERN; Erick. O mito do “quanto mais controle, melhor” na Administração Pública. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, v. 19, n. 227, p. 23-37, nov. 2020.

⁵ SANTOS, Rodrigo Valgas. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 39

A proposta do presente trabalho é contribuir para o debate a partir de um diálogo entre a discussão teórica acima introduzida e a análise empírica em relação ao modo como o controle externo tem se manifestado na prática.

Considerando-se a multiplicidade de órgãos que exercem o controle e os seus respectivos meios de atuação, a opção foi por concentrar o escopo da pesquisa em apenas um dos instrumentos de controle, que é a ação por ato de improbidade administrativa tratada na Lei n.º 8.429/92.

O meio escolhido para atingir o desiderato do trabalho foi apresentar os principais pontos da discussão teórica quanto às disfunções decorrentes do modo como se exerce atualmente o controle da administração pública e, em específico, como se insere nesse contexto a ação de improbidade administrativa. Na sequência, foram aportados e discutidos os resultados do estudo empírico feito mediante análise dos acórdãos proferidos em determinado período de tempo por parte do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), de maneira a aferir a taxa de sucesso das demandas, verificar a possível ocorrência de disparidades dos resultados por cada um dos órgãos fracionários julgadores e verificar a taxa de reforma das sentenças.

A razão para que o enfoque seja direcionado às ações de improbidade em detrimento de outros meios de controle se assenta na gravidade das implicações que uma condenação pode gerar para o gestor público, haja vista a possibilidade de aniquilação total do seu patrimônio⁶ e exclusão da vida pública⁷. Por razões de proporcionalidade, o uso do instrumento deveria ser muito cuidadoso, direcionado a condutas dotadas de grande reprovabilidade e com potencial para afetar de modo concreto o interesse público. Na prática, no entanto, verifica-se um número muito grande de demandas desse tipo que são levadas ao Poder Judiciários, muitas vezes baseadas em presunções de dano ou falhas meramente formais, cometidas sem erro grave ou dolo.

Ainda que uma grande parte delas seja rejeitada, tal como se demonstrará no capítulo destinado à análise dos resultados do estudo empírico, a tramitação da demanda traz prejuízos irreparáveis aos réus, que se obrigam a despender muitos recursos financeiros com a contratação de advogados para realizar a sua defesa, além de sofrerem com o desgaste emocional e de imagem, decorrentes da pecha de ímprobo imputada por órgãos estatais que gozam de credibilidade perante a sociedade (Ministério Público e/ou Advocacia Pública⁸).

A relevância do trabalho se assenta, portanto, na inserção dessa linha de investigação mais recente e crítica do fenômeno do controle da administração, em uma perspectiva diferente da que é mais comum na literatura jurídica, acrescentando uma análise empírica de dados, o que contribui para o enriquecimento do debate.

2 O controle da administração pública e suas disfunções

Num estado democrático de direito, o exercício de funções administrativas pressupõe a existência de mecanismos que viabilizem a fiscalização e revisão dos atos praticados, em todas as esferas de Poder, o que

⁶ Dentre as sanções previstas na LIA, destacam-se a multa de até 3 vezes o valor do acréscimo patrimonial, 2 vezes o valor do dano e até 100 vezes o valor da última remuneração.

⁷ Em decorrência das sanções de perda da função pública e suspensão de direitos políticos por até 10 anos.

⁸ Conforme Art. 17 da LIA: “A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.” BRASIL. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm Acesso em: 26 fev. 2021.

se dá por meio do que se denomina de controle da administração pública⁹. Trata-se de característica essencial à ideia de república, que constitui uma salvaguarda básica do cidadão resultante da separação de poderes¹⁰.

O controle da administração pode ser interno, quando realizado pelo mesmo órgão ou poder no qual praticado o ato objeto de avaliação, ou externo, quando a atuação se origina de estrutura diversa daquela que é objeto de análise. Exemplos clássicos do primeiro tipo de controle são a Controladoria-Geral da União (CGU) e as Controladorias-Gerais dos Estados. O controle externo, por sua vez, é exercido, geralmente, por outro poder ou instituições autônomas, tais como os Tribunais de Contas e do Ministério Público.

Considerando-se o foco do presente trabalho, não se minudenciarão as diversas classificações e tipologias feitas pela doutrina sobre o tema do controle com relação às modalidades, os momentos e outros aspectos.

A Constituição Federal de 1988 promoveu grande avanço no campo do controle da Administração Pública, o que se pode observar a partir da ampliação de poderes e prerrogativas conferidas ao Ministério Público e do estabelecimento de toda uma seção (arts. 70 a 75) apenas para dispor acerca das funções dos Tribunais de Contas e dos sistemas de controles internos. Merecem referência, também, os dispositivos que trataram da advocacia pública (art. 131) - atribuindo-lhe com exclusividade a função de assessoramento jurídico da União e dos Estados — e da segurança pública (art. 144), elencando e dispondo sobre os órgãos que compõem as forças policiais.

O ministro Benjamin Zymler destaca que o desenvolvimento de mecanismos de controle foi tão caro ao constituinte brasileiro que se incluiu a prestação de contas como um dos princípios sensíveis, que podem ensejar, inclusive, a intervenção federal ou estadual, nos termos do art. 34, VII, “d”, e art. 35, II da CF¹¹.

A partir daí, se consolidou um processo paulatino de empoderamentos dos mais diversos órgãos e mecanismos de controle como forma de combater a corrupção, numa tendência de “quanto mais controle melhor”¹². Ilustrativo desse pensamento, o seguinte trecho de artigo publicado pelo administrativista Lucas Rocha Furtado, integrante do Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas da União:

A maior participação dos órgãos administrativos, e, portanto, a maior utilização do Direito Administrativo como instrumento punitivo e repressivo da corrupção constitui medida necessária, a fim de que se busque conferir ao Estado maior celeridade para combater as novas práticas reputadas corruptas.¹³

A importância desse movimento é reforçada por diversos autores, merecendo referência, artigo publicado pelo ex-ministro da CGU, Jorge Hage¹⁴, que aponta o que considera os recentes avanços ocorridos na Administração Pública Federal em relação ao enfrentamento da corrupção. Elenca, dentre outros, os seguintes:

- Criação da CGU, no ano de 2003, quando se passou a exercer de modo, integrado as funções de auditoria, fiscalização, correição, ouvidoria e prevenção da corrupção no âmbito federal;
- Atuação integrada entre órgãos de controle (MPF, PF e Tribunal de Contas);

⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 14. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005. p. 754.

¹⁰ FURTADO, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo. 5 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1145> Acesso em: 26 fev. 2021. p. 913.

¹¹ ZYMLER, Benjamin. Direito administrativo e controle. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 164. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1143> Acesso em: 26 fev. 2021.

¹² OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; HALPERN; Erick. O mito do “quanto mais controle, melhor” na Administração Pública. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, v. 19, n. 227, p. 23-37, nov. 2020.

¹³ FURTADO, Lucas Rocha. As raízes da corrupção no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2015. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1322> Acesso em: 26 fev. 2021. p. 38.

¹⁴ HAGE, Jorge. Evolução e perspectivas do combate à corrupção no Brasil. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironi Aguirre (coord.). Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 53-62.

- Criação do Portal da Transparência (2004), com o objetivo de divulgar as informações relativas a despesas públicas, as punições aplicadas a servidores e empresas, dentre outros;
- Práxis instituídas a partir de 2003 de escolha do Procurador-Geral da República com base em lista tríplice definida por votação entre os próprios pares¹⁵;
- Aprovação das Leis de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011), da Ficha Limpa (LC n.º 103/2010) e Anticorrupção (12.846/2013);
- Julgamento da ADI n.º 4.650 pelo STF, em que se vedou o financiamento privado de campanhas eleitorais.

Ainda assim, há quem considere que o sistema de combate à corrupção continua insipiente e que há necessidade de maior reforço nos controles administrativos, tal como sustentam Carlos Hígino Alencar e Ivo Gico Junior:

Diante desses resultados, é possível afirmar-se que a eficácia do sistema judicial no combate à corrupção no Brasil é desprezível, o que apenas torna o controle administrativo ainda mais relevante. Como um agente racional está normalmente preocupado com “p”, isto é, a probabilidade de ser punido, e não com a probabilidade de ser meramente processado, decorre diretamente da teoria e dos dados levantados que, atualmente, há no Brasil enormes incentivos à realização de práticas de corrupção, pois o servidor provavelmente sairá impune. Nesse caso, a percepção popular está amparada por evidências empíricas¹⁶.

A existência de órgãos e mecanismos de controle é uma condição primordial para o funcionamento adequado do Estado Democrático de Direito, protegendo a sociedade de eventuais desvios e irregularidades cometidas na gestão do patrimônio público.

O problema surge quando esse dever constitucional é exercido de modo disfuncional, pois, além de não preservar a coisa (*res*) pública, pode servir como fonte de maiores prejuízos do que o próprio dano que se pretende evitar.

Na atual arquitetura da administração brasileira, analisando o modo como tem funcionado as instituições, observa-se aplicação clara e concreta da já referida “administração pública do medo”. Os fatores que levam a esse estado de coisas são múltiplos, e podem ser apontados como primordiais: (i) a existência de órgãos de controle em número excessivo e com funções sobrepostas, (ii) o excesso de formalismo no modo como essa atividade vem sendo exercida, (iii) a falta de segurança jurídica quanto às condutas esperadas do gestor e o que pode ser considerada infração legal e (iv) um viés ideológico na atuação dos órgãos e agentes envolvidos.

Em relação ao primeiro ponto, o sistema brasileiro é o de “multiple accountability”¹⁷, de modo que a atuação do gestor público é controlada por diversos órgãos e entidades que possuem competências que podem se sobrepor e que possuem grande autonomia entre si. A título de exemplo, merecem referência alguns dos órgãos existentes no sistema brasileiro, sem a pretensão de esgotá-los: controladorias internas; Tribunais de Contas; Ministério Público; Advocacia Pública; COAF; Receita Federal; forças policiais; agências reguladoras.

Essa quantidade, em si, poderia não trazer desvantagens em relação a um modelo centralizado, mas traz como condição para o seu sucesso a existência de arranjos institucionais que previnam redundâncias e gerem segurança jurídica. No entanto, como apontado em artigo de Priscilla de Souza Pestana Campana, verificou-

¹⁵ Essa prática foi interrompida em 2019 no governo Bolsonaro, com a nomeação de Augusto Aras para o cargo de Procurador-Geral da República.

¹⁶ ALENCAR, Carlos Hígino; GICO JUNIOR, Ivo. Corrupção e judiciário: a (in) eficácia do sistema judicial de combate à corrupção. Revista Direito GV, São Paulo, v. 7, p. 75-98, jan./jun. 2011.

¹⁷ DIONISIO, Pedro de Hollanda. O direito ao erro do administrador público no Brasil. Rio de Janeiro: GNZ, 2019. p. 26-27.

-se, ao longo do tempo, uma ampliação desordenada dos órgãos e entidades controladoras, independentes entre si, que avaliam isoladamente os mesmos fatos, afetando a própria economicidade da atuação estatal¹⁸.

Os efeitos negativos dessa diversidade são sentidos na prática pelo gestor, sem saber a quem deve se reportar e à orientação de qual dos órgãos deve seguir. Isso foi apontado em pesquisa publicada pelo Ministério da Justiça, no ano de 2009, em que foram realizadas entrevistas com agentes públicos dos principais Ministérios do Governo Federal, sendo um dos resultados a percepção generalizada de falta de coordenação entre os órgãos de controle, ausência de diálogo, formalismo excessivo e falta de clareza quanto ao objeto do controle¹⁹.

Exemplo que ilustra essa situação são os acordos de leniência previstos na Lei n.º 12.846/2013 e que se tornaram famosos recentemente durante a “operação Lava Jato”. Em determinado momento, a impressão que se tinha era que havia uma corrida por parte dos órgãos envolvidos (MPF, CGU, TCU, CADE e AGU) para, isoladamente, conseguir firmar acordos com as empresas, o que gerava retorno de imagem na mídia em razão dos vultosos montantes recuperados²⁰.

Essa postura, no entanto, criou um ambiente de insegurança jurídica, que desestimula que empresas interessadas tomem a iniciativa de comunicar os ilícitos e buscar os acordos, já que, mesmo assumindo os erros, contribuindo com as apurações, pagando multas e reparando danos perante um dos órgãos, não havia garantias de que não seriam responsabilizadas perante os demais.

Tal situação foi reconhecida pelos próprios órgãos envolvidos nos casos, o que resultou em um histórico Acordo de Cooperação Técnica (ACT), firmado em agosto de 2020, envolvendo MPF, CGU, TCU, Ministério da Justiça e AGU, sob a coordenação do STF, com o objetivo de “construtiva e cooperativamente se aperfeiçoar o sistema de prevenção e combate à corrupção”²¹. Elucidativas são as seguintes passagens do documento:

[...] no que tange à função estatal de prevenção e combate à corrupção, o ordenamento jurídico-constitucional brasileiro é dotado de um sistema de múltiplas camadas de competências e responsabilidades, com independência relativa ou mitigada entre elas. E nesse sistema com múltiplas esferas de responsabilidade, vários são os órgãos ou instituições públicas com atribuição e competência para exercer parcela do poder sancionatório do Estado, sem a existência de hierarquia ou subordinação entre eles.

[...]

É dentro dessa concepção de Estado de Direito que devem atuar as instituições incumbidas do combate à corrupção e recuperação de ativos procedentes do ilícito. Isso **impõe que os diversos atores públicos ajam de forma coordenada e em estrita observância às suas atribuições e competências legalmente estabelecidas na matéria. Sem isso, se geram insegurança jurídica, conflitos interinstitucionais, sobreposição de atuações, insuficiência ou vácuos na atuação estatal, impunidade e desproporcionalidade na punição das pessoas físicas e jurídicas.** Enfim não se garante a justa prevenção e combate à corrupção. (grifo do autor)

Considerando-se que foi assinado em data recente, não é possível, ainda, avaliar os seus resultados práticos, mas a simples existência de um movimento cooperativo dessa natureza merece ser louvada. Além de

¹⁸ CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle. *Revista de Direito, Viçosa*, v. 9, n. 1, p. 189-216, 2017.

¹⁹ LOUREIRO, Maria Rita. (coord.). *Coordenação do sistema de controle da administração pública federal*. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2009.

²⁰ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; HALPERN; Erick. O mito do “quanto mais controle, melhor” na Administração Pública. *Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte*, v. 19, n. 227, p. 23-37, nov. 2020.

²¹ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebram o Ministério Público Federal, a Controladoria-Geral da União (CGU), a Advocacia-Geral da União (AGU), o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e o Tribunal de Contas da União em matéria de combate à Corrupção no Brasil, especialmente em relação aos acordos de leniência da Lei n.º 12.846, de 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/11/cgu-agu-e-pf-definem-procedimentos-para-troca-de-informacoes-sobre-acordos-de-leniencia-e-delacoes-premiadas/act.pdf> Acesso em: 18 mar. 2021.

configurar um reconhecimento oficial pelos órgãos estatais quanto à existência do problema, é indicativo de um possível caminho para o seu enfrentamento.

Além da sobreposição de funções, a existência de uma cultura de controle burocrático prioriza aspectos meramente formalistas e procedimentais, em detrimento dos resultados efetivos das medidas de gestão adotadas²². Nesse modo de funcionamento, o que pauta o controle é uma análise estática da regularidade dos atos administrativos, focada na legalidade formal e desvinculada dos resultados efetivos²³.

Outro fator de aumento da instabilidade da administração pública advindo da atuação do controle decorre da utilização de princípios jurídicos como baliza de aferição da validade dos atos administrativos. Em decorrência da textura aberta e indeterminada daqueles, abre-se margem para que os controladores deem a última palavra sobre questões que não são de sua competência, de maneira que passam a administrar em lugar dos gestores públicos²⁴.

Pedro Dionísio de Holanda, em obra que analisa os limites do direito ao erro conferido ao administrador, destaca, especificamente, os princípios da legitimidade e da economicidade, os quais na prática acabariam por permitir que órgãos de fiscalização interfiram em matérias antes reservadas à discricionariedade do gestor público por meio de conceitos vagos e abrangentes²⁵.

Além disso, não se pode deixar de referir um viés ideológico que marca a atuação dos órgãos de fiscalização, que adotam postura de desconfiança permanente em relação aos gestores e, assim, procuram impor o seu padrão moral, ainda que desprovido de fundamento normativo²⁶.

Como resultado desses fenômenos, acontece o apagão das canetas, o exercício medroso da atividade administrativa, a fuga de bons profissionais e o medo da inovação no serviço público²⁷.

Segundo Joel de Menezes Niehbur e Pedro Menezes de Niehbur, os resultados desse estado de coisas são a falta de inovação na Administração Pública, o afastamento de bons nomes dos quadros da Administração, além da demora na resolução das questões submetidas aos órgãos públicos²⁸.

Na mesma direção, Fernando Vernalha Guimarães aponta a existência de uma “crise da ineficiência pelo controle”, decorrente da disseminação de uma compreensão de que quanto mais controle melhor e da natureza essencialmente burocrática deste controle²⁹.

Além disso, há um desperdício de recursos públicos destinados à manutenção das estruturas de controle. Enfocando o aspecto do custo, refere Pedro de Hollanda Dionísio³⁰ que não se pode desconsiderar que o controle é fonte de altos custos, de modo que um excesso de controle (*accountability overload*) pode até ser mais danoso à sociedade do que os benefícios que busca.

²² CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle. *Revista de Direito, Viçosa*, v. 9, n. 1, p. 189-216, 2017.

²³ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; HALPERN; Erick. O mito do “quanto mais controle, melhor” na Administração Pública. *Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte*, v. 19, n. 227, p. 23-37, nov. 2020.

²⁴ SANTOS, Rodrigo Valgas. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 37.

²⁵ DIONISIO, Pedro de Hollanda. *O direito ao erro do administrador público no Brasil*. Rio de Janeiro: GNZ, 2019. p. 20.

²⁶ SANTOS, Rodrigo Valgas. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 157.

²⁷ BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro*, p. 203-224, nov. 2018.

²⁸ NIEHBUR, Joel de Menezes; NIEHBUER, Pedro de Menezes. *Administração pública do medo: ninguém quer criar, pensar noutras soluções: o novo pode dar errado e o erro é punido severamente*. Jota, 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/administracao-publica-do-medo-09112017> Acesso em: 7 abr. 2020.

²⁹ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *O direito administrativo do medo: a crise da ineficiência pelo controle*. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle> Acesso em: 6 abr. 2020.

³⁰ DIONISIO, Pedro de Hollanda. *O direito ao erro do administrador público no Brasil*. Rio de Janeiro: GNZ, 2019. p. 10.

Dentro desse contexto maior de atuação disfuncional do controle administrativo em geral, se insere a ação por ato de improbidade administrativa, cujos aspectos específicos analisam-se no próximo capítulo.

3 A ação de improbidade administrativa como instrumento disfuncional do controle

Dentre os diversos mecanismos de atuação postos à disposição dos órgãos controladores, inclui-se a ação por ato de improbidade administrativa, que é uma demanda de natureza cível e que tem por objeto a aplicação de sanções a agentes públicos e privados pelo cometimento de alguma das condutas previstas na Lei de Improbidade Administrativa³¹. Destaca-se em razão das graves penalidades que podem ser aplicadas, inclusive de forma cumulativa: perda dos bens ou valores; ressarcimento integral do dano; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos; multa civil; proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios³².

Portanto, uma condenação em ação de improbidade pode gerar para o gestor público a perda total do seu patrimônio, a limitação temporária do exercício de cidadania (suspensão dos direitos políticos), além do afastamento completo das suas relações com o estado, o que é capaz de ser resultado ainda mais grave do que uma sanção penal.

A despeito disso, ao contrário do que seria esperado, a quantidade de ações de improbidade que tramitam no Poder Judiciário é muito grande, o que indica um possível uso imoderado por parte do Ministério Público. Segundo pesquisa realizada por grupo de estudos do Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP), o tema improbidade administrativa figura entre os dez maiores assuntos do acervo do STJ, com mais de 4 mil processos, sendo o segundo colocado nos órgãos que julgam matérias de direito público³³.

Outro estudo realizado pelo CNJ indicou que, em dezembro de 2013, as ações de improbidade inseridas no Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que Implique Inelegibilidade (CNCIAI) somavam, entre ações julgadas, pendentes e novas, o total de 8.183 (oito mil, cento e oitenta e três) divididas entre as cinco regiões do país³⁴.

A LIA tem sido objeto de uma série de críticas por parte da literatura especializada, que aponta inconsistências na estrutura da norma e no modo como tem sido interpretada pelos Tribunais.

Apontamento comum se refere ao fato de que a lei contém tipos infracionais que possuem uma textura excessivamente aberta e indeterminada, além de haver um artigo específico e exclusivo para prever a punição a princípios jurídicos³⁵. É o caso do art. 11, que prevê como ato de improbidade administrativa a “ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições”.

³¹ DOTTI, Marinês Restelatto. Improbidade administrativa à luz da jurisprudência dos tribunais. Fórum Administrativo, v. 20, n. 209, jul. 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/21673/68210> Acesso em: 29 mar. 2021.

³² BRASIL. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm Acesso em: 26 fev. 2021.

³³ CARNEIRO, Rafael Araripe. STJ em números: improbidade administrativa. Jota, 2020. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/stj-em-numeros-improbidade-administrativa-06062020> Acesso em: 31 mar. 2021.

³⁴ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel (coord.). Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

³⁵ Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente. BRASIL. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm Acesso em: 26 fev. 2021.

Outro exemplo é o inciso VIII do art. 10, que considera ato de improbidade “frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente”. Ora, o que seria “frustrar a licitude”? Abrangeria todo e qualquer descumprimento às normas de licitação?

É fato notório que as leis que regulam as contratações públicas, a exemplo da Lei n.º 8.666/93 (Lei de Licitações), contém uma série de formalidades e minúcias que podem não ser tão claras quanto ao seu alcance e que o seu descumprimento pode não gerar qualquer prejuízo ao interesse público. Apesar disso, o seu descumprimento, em tese, sempre poderá ser considerado ato de improbidade administrativa³⁶.

A consequência direta e imediata desse contexto normativo é o subjetivismo na avaliação de cada situação em concreto, que acaba transferindo para o órgão controlador (e depois ao Poder Judiciário, no caso da ação de improbidade) o poder de dar a palavra final quanto ao alcance da norma, subvertendo a separação entre os poderes e, em última análise, solapando a democracia. Não por outra razão, há quem defenda a inconstitucionalidade da própria Lei de Improbidade, em especial o art. 11, por violação à legalidade (art. 37, *caput* da CF), à tipicidade (art. 5º, inc. II e XXXIX) e ao princípio da segurança jurídica³⁷.

Nesse sentido, merece referência estudo empírico elaborado por Carlos Ari Sundfeld e Ricardo Kanayama acerca do modo como o Judiciário tem realizado o controle sobre as condutas administrativas imputadas como ímprobas, verificando o grau de consistência da fundamentação judicial em matéria de improbidade. Após analisar decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) a respeito dos atos de improbidade por violação aos princípios da Administração Pública, no período de um ano (de 26 de outubro de 2017 a 25 de outubro de 2018), a conclusão foi de que, nas decisões condenatórias, mais de 60% (sessenta por cento) tem aplicação genérica de princípios, que se assemelham mais a atos de vontade do que a atos de cognição³⁸.

Também merece referência entendimento que se consolidou na jurisprudência no sentido de que, para determinados tipos infracionais da LIA, haveria uma presunção de dano. É o caso do já citado art. 10, inc. VIII, que trata das falhas ocorridas dentro do procedimento da licitação pública, que, mesmo quando relacionadas a meras formalidades, tem levado um número enorme de gestores a responder ações de improbidade.

Representativo desse entendimento jurisprudencial, o seguinte acórdão do STJ:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. AÇÃO POPULAR. PRESSUPOSTOS. COMPROVAÇÃO DO ATO LESIVO. PREJUÍZO MATERIAL AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. DESNECESSIDADE. HISTÓRICO DA DEMANDA [...] DANO IN RE IPSA 17. O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento consolidado segundo o qual a dispensa indevida de licitação configura dano in re ipsa, permitindo a configuração do ato de improbidade que causa prejuízo ao erário. A propósito: AgInt nos EREsp 1.512.393/SP, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, DJe 17/12/2018; REsp 1.732.761/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 16/11/2018. CONCLUSÃO 18. Embargos de Divergência conhecidos e não providos.³⁹

Em relação ao rito procedimental da ação, a LIA teve o mérito de, em consonância com a natureza sancionatória e as graves consequências decorrentes do ajuizamento da ação, estabelecer um rito procedi-

³⁶ Inclusive, chamou atenção o fato de que, na pesquisa empírica realizada, o art. 10, inc. VIII é um dispositivo que aparece com muita frequência, o que indica que tem sido muito utilizado para dar suporte às ações movidas e às condenações ocorridas.

³⁷ PEREIRA, Flávio Henrique Unes; MAIA, Raphael Rocha de Souza. Direito administrativo do medo, apagão das canetas e improbidade administrativa: por uma reflexão acerca da (in)constitucionalidade da “violação a princípios” como espécie de improbidade administrativa. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, v. 19, n. 224, p. 15-22, out. 2019.

³⁸ SUNDFELD, Carlos Ari; KANAYAMA, Ricardo Alberto. A promessa que a Lei de Improbidade Administrativa não foi capaz de cumprir. Publicações da Escola da AGU, v. 12, n. 2, p. 409-426, maio/ago. 2020.

³⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). Embargos de Divergência no Recurso Especial. EREsp 1192563/SP. Administrativo e processual civil. Embargos de divergência. Ação popular. [...]. Relator: Ministro Benedito Gonçalves, 27 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/859332027/embargos-de-divergencia-em-recurso-especial-eresp-1192563-sp-2010-0079932-5/inteiro-teor-859332072> Acesso em: 26 fev. 2021.

mental diferenciado em relação ao procedimento comum. Instituiu-se uma fase preliminar, em que, antes do recebimento da petição inicial, o réu é chamado a apresentar uma defesa prévia⁴⁰. A intenção do legislador certamente foi criar um mecanismo para que demandas movidas sem um mínimo de lastro probatório fossem extintas em seu nascedouro.

Apesar disso, na prática, essa etapa processual tem servido, apenas, para tornar o procedimento mais moroso, não cuidando de inibir a tramitação de ações infundadas. Inclusive, conforme será destacado no próximo capítulo, dedicado à análise concreta dos casos, de um universo de 208 (duzentos e oito) ações, em apenas 3 (três) ocorreu a extinção liminar da ação.

Igual conclusão se chegou na pesquisa supracitada do CNJ, em que se defendeu a necessidade de extinção ou readequação desse instituto, pois não teria atingido a finalidade almejada pelo legislador, já que:

- a) pela verificação dos processos, a fase da defesa preliminar tem tramitado de forma burocrática, sendo que em alguns casos os réus optam por nem mesmo apresentar a defesa;
- b) há uma grande demora nas Ações de Improbidade Administrativa, especialmente aquelas com uma elevada quantidade de réus, havendo assim a necessidade de duas notificação/citação, atrasando em muito a marcha processual.
- c) apesar do percentual de rejeição das iniciais (18%), deve ser verificado se tal situação decorreu exclusivamente de falta de elementos antes mesmo do ajuizamento.
- d) a sua supressão não teria qualquer prejuízo aos réus pois demandas sem qualquer substância probatória poderiam ter a sua tramitação questionada em sede de agravo de instrumento ou logo após a apresentação da contestação;
- e) há nestes casos um acesso amplo aos tribunais com excesso de recursos já no início do processo, quando do deferimento ou indeferimento de medidas de urgência, novamente a possibilidade de agravo de instrumento no recebimento da inicial e no deferimento ou indeferimento de provas, impedindo que haja a necessária celeridade processual⁴¹.

Uma das possibilidades para que isso ocorra é a construção jurisprudencial que se firmou, no sentido de que, nesse momento, vige o Princípio do *n Dubio pro Societate*, pelo qual, na dúvida da sua pertinência, deve a ação prosseguir⁴².

Na época em que promulgada a LIA (1992), esse entendimento tinha alguma razão de ser, já que o Ministério Público ainda estava em processo de estruturação. Atualmente, não faz mais sentido que se tenha tanta parcimônia na avaliação da existência de justa causa para dar prosseguimento às ações de improbidade. O órgão possui, hoje, amplo poder de investigação no inquérito civil, com condições materiais e jurídicas para colher elementos de prova, requisitar documentos, fazer diligências, de maneira que é preciso que a jurisprudência evolua para analisar com mais cuidado as petições iniciais e, se for o caso, indefira as petições iniciais que contenham demandas sem chance de sucesso.

Outro aspecto da LIA que merece questionamentos é a ausência de critérios objetivos para mensuração da pena que será aplicada no caso concreto, na medida em que a norma não faz qualquer correlação entre os tipos e as sanções a serem impostas pelo julgador. Assim, “[...] na prática, a dosimetria das sanções por

⁴⁰ Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar. [...] § 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias. § 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita. BRASIL. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm Acesso em: 26 fev. 2021.

⁴¹ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel (coord.). Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

⁴² Precedentes: AgInt no REsp 1.606.709/RJ, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 22/6/2018; AgInt no AREsp 1.180.235/RN, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 24/5/2018; AgRgno AREsp 519.965/RJ, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 13/4/2018.

improbidade fica à livre disposição dos magistrados, que podem justificar a incidência ou não das sanções conforme lhes aprouver.⁴³”

Como perspectivas para superação de parte das questões ora trazidas, merece referência a relativamente recente promulgação da Lei n.º 13.655/2018, que promoveu relevantes alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Fruto do Projeto de Lei 7.448/2017, os novos dispositivos tiveram por objetivo justamente tornar mais racional a atuação dos órgãos de controle, de modo a: limitar decisões fundadas apenas em valores abstratos (art. 20); avaliar as consequências das determinações dos órgãos de controle (art. 21); impor que as circunstâncias fáticas que levaram à conduta do gestor sejam consideradas (art. 22); e limitar a responsabilização dos agentes públicos somente em caso de dolo ou erro grosseiro (art. 28)⁴⁴.

Sabe-se, no entanto, que as normas costumam levar um tempo até que sejam incorporadas à prática, tanto administra quanto na jurisprudencial. Passados três anos da promulgação dessas importantes alterações, ainda não é possível aferir se (e como) os avanços legislativos serão aplicados. Na pesquisa empírica realizada para o presente trabalho, embora abranja, parcialmente, período posterior à aprovação da lei (2019 e 2020), não se verificou referência específica aos novos dispositivos.

Outra recente alteração legislativa que pode ter grande impacto no aprimoramento do controle administrativo foi a inclusão, pela Lei n.º 13.964/2019, de dispositivo na LIA que expressamente autoriza a formalização de acordos de não persecução cível (art. 17, §1º⁴⁵). Com isso, espera-se que de fato apenas os ilícitos graves cheguem ao Poder Judiciário, permitindo que os casos de menor relevância se resolvam de maneira consensual.

Apresentado o panorama teórico que aponta para as disfunções do controle administrativo e da aplicação da LIA, um modo de enriquecer o debate foi realizar um estudo empírico quantitativo das decisões judiciais proferidas sobre o tema, cujos resultados são debatidos no capítulo a seguir.

4 O direito administrativo do medo na prática judicial

4.1 Metodologia

A análise do modo como a ação de improbidade vem sendo utilizada foi feita a partir do estudo dos julgamentos de mérito proferidos pelo TJDFDT sobre o tema, nos anos de 2015 a 2020.

Quanto ao tribunal, a escolha decorreu da maior familiaridade do autor com seu funcionamento e, também, em razão da proximidade física que possibilitaria o comparecimento pessoal, caso se fizesse necessário. Excluiu-se do escopo o STJ e o STF, em razão dos muitos filtros processuais que impedem a análise do mérito dos recursos que chegam aos tribunais superiores e por que a análise da matéria fática, em tese, se esgota nas instâncias inferiores, o que tornaria a base de dados mais limitada.

⁴³ SANTOS, Rodrigo Valgas. Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 181.

⁴⁴ HOHMANN, Ana Carolina; COELHO, Fernanda. As alterações da LINDB e as novas perspectivas do controle da Administração Pública. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura, v. 14, p. 305–340, jul./set. 2020.

⁴⁵ Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar. § 1º As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei. BRASIL. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm Acesso em: 26 fev. 2021.

O espaço temporal em que se focou a pesquisa (2015-2020), por sua vez, foi definido de acordo com as limitações materiais e temporais do trabalho.

Diante disso, foi feita pesquisa no diretório designado como “Jurisprudência e Precedentes” do sítio eletrônico do Tribunal⁴⁶, inserindo nos campos respectivos os termos a seguir descritos: Pesquisa Livre: “improbidade administrativa”; Data de Julgamento: 01/01/2015 a 01/12/2020; Classe/Espécie: Apelação Cível (Código 198) e Apelação/Remessa Necessária Cível (Código 1728).

O TJDFFT é integrado por 48 (quarenta e oito) Desembargadores e exerce jurisdição no Distrito Federal e Territórios, possuindo como órgãos fracionários: a) Tribunal Pleno; b) Conselho Especial; c) Conselho da Magistratura; d) Câmara de Uniformização; e) Câmaras especializadas (duas cíveis e uma criminal); f) Turmas especializadas (oito cíveis e três criminais). Os recursos de apelação e as remessas necessárias nas ações de improbidade administrativa são julgados no âmbito das oito Turmas Cíveis atualmente existentes, cada uma integrada por 5 (cinco) desembargadores.

Não se desconhece que a escolha impõe um possível viés na pesquisa, pois não se pode descartar a hipótese de que o TJDFFT se comporte de modo diferente dos demais Tribunais. Por outro lado, abre um flanco de diálogo com eventuais outras pesquisas que possam ser produzidas a partir da base de dados de outros tribunais.

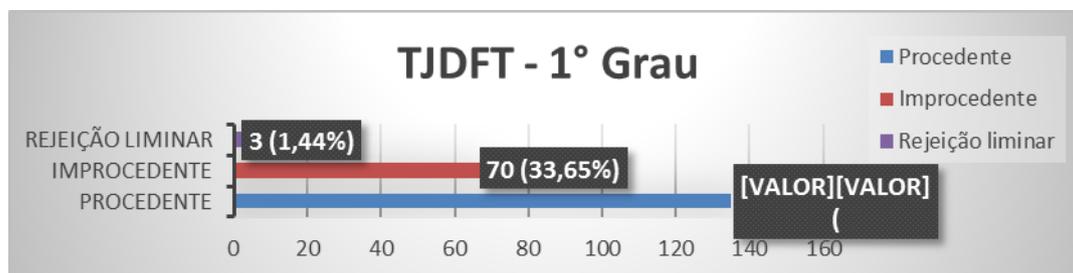
A pesquisa apontou um universo inicial de 376 acórdãos. Porém, depois de analisado o seu conteúdo, verificou-se que dentre eles havia muitos que não cuidavam de ação de improbidade (ex: ações de ressarcimento movidas pela Fazenda Pública em que o tema da improbidade surgia como pretexto para avaliar a ocorrência ou não de prescrição), outros não enfrentaram o mérito do pedido, limitando-se a aspectos processuais. Excluídos estes, sobrou uma base de dados composta por 208 julgamentos, nos quais o Tribunal, apreciando a situação fática apresentada, efetivamente decidiu sobre a ocorrência ou não de um ato de improbidade.

Em seguida, esses acórdãos foram classificados em tabela do Excel constando as seguintes informações: número do processo; data de julgamento; relator; turma; resultado em primeira instância; resultado em segunda instância; ano de ajuizamento; capitulação do ilícito; posição adotada pela Fazenda Pública. Essa tabela foi transposta para a ferramenta Power BI, em que foi tratada e consolidada em gráficos que servirão para ilustrar as discussões a serem apresentadas.

4.2 Resultados e discussão

4.2.1 Quanto ao desfecho da ação

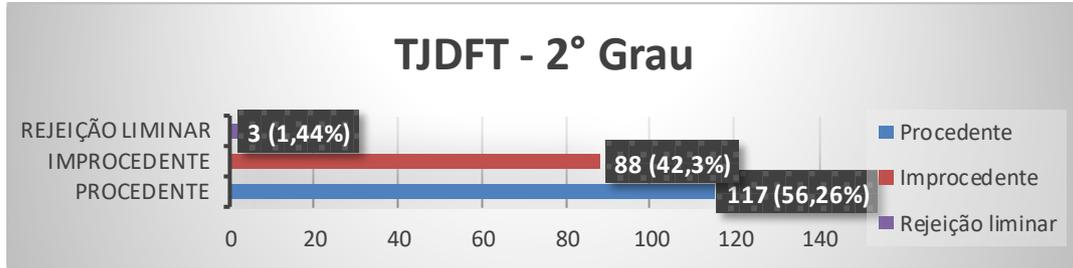
Figura 1 – Resultado dos julgamentos em 1º Grau



⁴⁶ <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaoId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao>

Na figura 1, elaborada a partir dos dados extraídos da pesquisa empírica, tomando como variável o resultado do julgamento, em primeira instância, os dados mostram uma situação de relativa compatibilidade entre a pretensão deduzida e o resultado, já que pouco mais de 1/3 (um terço) das ações foram julgadas improcedentes.

Figura 2 – Resultado dos julgamentos em 2º Grau



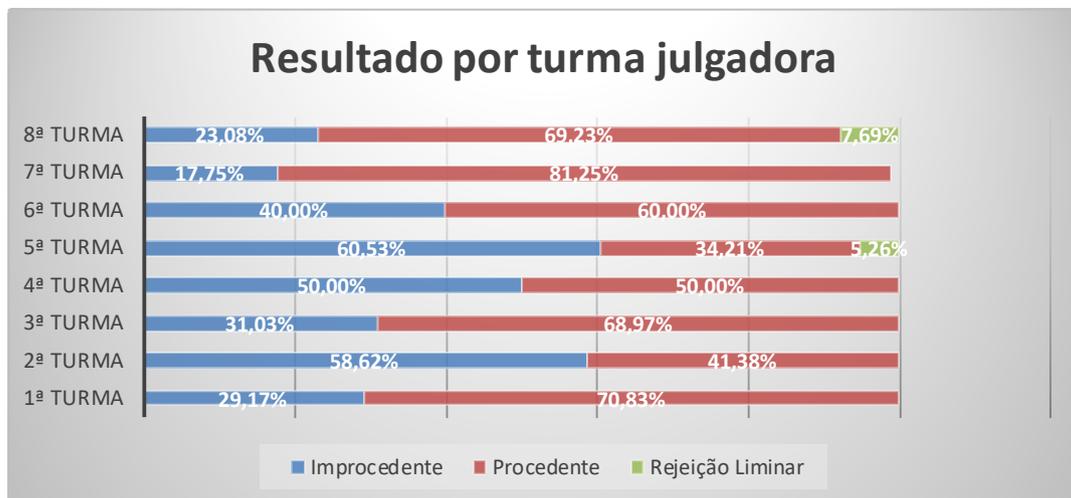
Na Figura 2, que trata dos julgados proferidos em segunda instância, os números apontam uma incongruência maior entre o pedido e o provimento jurisdicional ofertado, pois, dos 208 acórdãos analisados, proferidos em sede de julgamento de recurso de apelação ou remessa necessária, 88 (42,3%) foram de improcedência do pedido, 3 (1,44%) foram de rejeição liminar da ação e 117 (56,26%) tiveram a pretensão acolhida.

Isso significa que, depois do julgamento em segunda instância, quase metade das ações de improbidade tem o seu pedido final negado, produzindo como único efeito prático a submissão de agentes públicos a um longo e penoso processo de desgaste financeiro, emocional e de imagem.

Interessante mencionar que pesquisa semelhante foi realizada no âmbito do TJ do Paraná, que analisou julgados entre 2014 e 2015, resultando em uma taxa de sucesso de 65,70%⁴⁷. Embora o período tenha sido mais limitado, não se pode desconsiderar a possibilidade de que haja uma diferença de panoramas em outros tribunais do país.

Outro dado que chama atenção nesses gráficos refere-se ao número ínfimo de decisões que rejeitam, liminarmente, a ação (1,44% dos casos), o que reforça a tese de que essa fase se tornou uma mera formalidade.

Figura 3 – Resultado dos julgamentos por turma julgadora



⁴⁷ RODRIGUES, Ramon Schadeck. A improbidade administrativa e sua análise empírica: aspectos gerais, pontos controversos e apelações julgadas pelo TJ-PR de 2014 a 2015. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

Quando se aprofunda um pouco mais a análise desses resultados, para verificar como julgam cada uma das Turmas Cíveis do TJDFDT, conforme Figura 3, o que se observa é uma grande disparidade no perfil. Enquanto a 7ª Turma julgou procedente mais de 81,25% dos casos, a 5ª Turma ficou em apenas 34,21%.

Esse cenário parece confirmar a hipótese de que há baixa segurança jurídica em relação à incidência das normas sancionadoras e que o excesso de termos abertos e principiológicos dão margem a um elevado grau de subjetivismo. Ou seja, o resultado do julgamento aparenta depender muito mais do perfil do órgão julgador do que, efetivamente, do caso em concreto analisado.

Importa destacar que a improcedência de uma ação, por si, não é suficiente para indicar a ocorrência de atuação abusiva do órgão controlador. A aplicação do direito em cada caso concreto perpassa por uma série de variáveis que não permitem fazer esse tipo de silogismo. A improcedência de uma ação pode ser atribuída a razões como a dificuldade na produção de provas, a divergência legítima de interpretação quanto à incidência de determinada norma ou algum outro aspecto inerente ao sistema jurídico-processual.

No entanto, quando se analisam esses fatores em conjunto, os aportes teóricos que indicam uma situação generalizada de atuação disfuncional dos órgãos de controle, o alto índice de improcedências e o grande desvio de padrão de julgamento entre os órgãos fracionários do Tribunal sustenta-se, de forma consistente, que há uso desmedido do instrumento da ação de improbidade como mecanismo de controle da administração.

4.2.2 Enquadramento legal da condenação

Tabela 1 – Resultados dos julgamentos por tipo da LIA

Enquadramento legal	Quantidade
Art. 9 – Enriquecimento Ilícito	14
Art. 10 – Prejuízo ao erário	60
Art. 11 – Atentam contra princípios	58

A Lei de Improbidade tipifica os atos administrativos em três blocos distintos: a) os que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); b) os que causam prejuízo ao erário (art. 10) e c) os que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11). Interessa para o presente trabalho analisar também o enquadramento legal utilizado pelo Tribunal para proferir o decreto condenatório, o que poderia dialogar com as críticas doutrinárias apontadas acima no sentido de uso excessivo de princípios e do caráter burocrático do controle.

Os resultados foram os indicados na Tabela 1⁴⁸, indicando uma alta incidência de condenações com base em violação a princípios, o que se alinha às críticas de uso excessivo desse tipo de norma pelos órgãos controladores.

Além disso, dentre os acórdãos que consideraram a ocorrência de ato que causa prejuízo ao erário, uma grande parte deles (37 de 60) invocou o inciso VIII do art. 10 como fundamento para a decisão, o qual, como mencionado no capítulo anterior, possui textura aberta e dá margem para inclusão de falhas meramente formais (“frustrar a licitude de processo licitatório”), além de se contentar com presunção de dano.

⁴⁸ Houve alguns casos em que foi invocado mais de um dos artigos da LIA, motivo pelo qual a soma dos números dessa tabela é superior ao total de condenações referidas na tabela do subcapítulo 4.2.1.

4.2.3 Taxa de reforma das sentenças

Tabela 2 – Taxa de reforma das sentenças em segundo grau

1ª Instância	2ª Instância	Quantidade	Percentual (%)
Improcedente	Improcedente	51	24,52
Improcedente	Procedente	19	9,13
Procedente	Improcedente	37	17,79
Procedente	Procedente	98	47,11
Rej. Liminar	Rej. Liminar	3	1,44

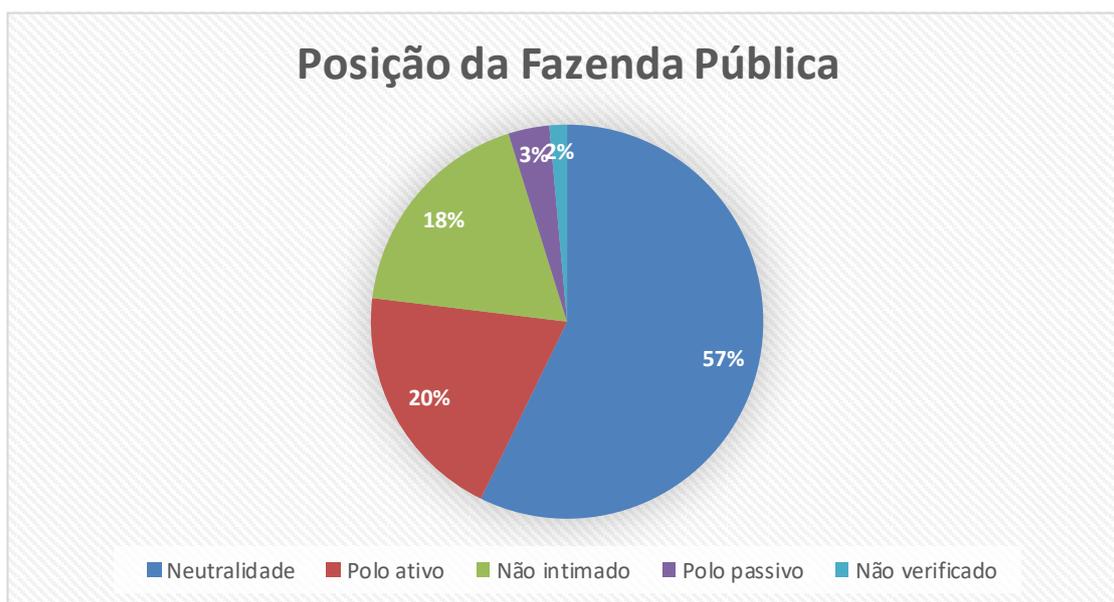
Os dados contidos na Tabela 2, acima, se referem à taxa de reforma das sentenças pelo Tribunal. Verificou-se que, em relação ao total de 208 decisões, 56 (26,92%) tiveram o resultado modificado em segunda instância. Além disso, nas pouquíssimas sentenças de rejeição liminar da ação, houve uma absoluta afinação entre as instâncias. Todas as três sentenças que tiveram esse resultado foram mantidas em segundo grau.

Destaca-se que o percentual não muda significativamente quando se usa como referencial o modo como se posicionou a primeira instância. Ou seja, o percentual de reforma das sentenças de procedência foi semelhante ao de reforma das sentenças de improcedência. De um total de 70 sentenças de improcedência, 19 foram reformadas, o equivalente a 27,14%. Por outro lado, de um universo de 135 sentenças de procedência, 37 foram reformadas, ficando a taxa de reforma em 27,4%.

Esse dado torna possível inferir que não parece haver uma diferença de perfil entre as instâncias, ou seja, que a instância superior possa ser considerada mais “garantista” em relação aos juízes de primeiro grau. Há uma tendência geral de modificação do resultado pela instância superior em aproximadamente 26%.

4.2.4 Posição adotada pela Fazenda Pública

Figura 4 – Posição adotada pela fazenda pública



Outro relevante achado da pesquisa e que merece uma maior reflexão se refere ao papel que vem sendo exercido pela Fazenda Pública nas ações de improbidade administrativa, considerando-se a previsão legal que impõe a sua intimação em todos os processos dessa natureza para avaliar se é caso de contestar o pedido ou atuar ao lado do autor⁴⁹.

Na Figura 4, verificou-se: (i) um percentual relevante (18%) de casos em que a determinação legal foi desconsiderada, de modo que não houve intimação do representante judicial da pessoa jurídica interessada; (ii) uma tendência de abstenção de intervenção nos processos (57% dos processos) e (iii) que todas as poucas vezes em que aderiu ao polo passivo, a ação foi julgada improcedente.

Somando o percentual de casos de não intimação com aqueles em que a Fazenda Pública adotou a posição de neutralidade, chega-se a uma de 75% dos processos em que a Administração não interferiu no processo. Por outro lado, quando interferiu, a tendência foi de adesão à posição do Ministério Público (20%).

Esse panorama não surpreende, já que há, ainda, uma reduzida percepção quanto aos graves e concretos efeitos negativos que uma demanda desta natureza, quando ajuizada de forma indevida, pode gerar a legítimos interesses da Administração Pública. Diante de um quadro em que quase metade das ações são julgadas improcedentes, e da percepção de que há uma crise de ineficiência gerada pelo excesso controle, é preciso evoluir para que a Advocacia Pública atue de forma mais efetiva nesses processos.

5 Considerações finais

Em conclusão, pode-se afirmar que o controle da administração é importante instrumento da democracia e vem sendo reforçado desde a Constituição Federal de 1988, como forma de combater a corrupção e garantir uma efetiva fiscalização sobre o exercício das funções administrativas.

Esse movimento, embora louvável, degenerou-se em excessos, decorrentes da sobreposição de órgãos, de um padrão de atuação formalista e desordenada, captura da função executiva pelos controladores a partir do uso de princípios, o que é capaz de gerar ineficiência, aumentar indevidamente os custos da máquina pública, afastar bons profissionais e limitar a inovação no serviço público.

Nesse contexto insere-se a ação por ato de improbidade administrativa, como instrumento de controle que gera graves penalidades para o agente público envolvido. É medida que sofre críticas em razão do excesso de tipos abertos e principiológicos, das presunções de dano e não ter parâmetros concretos para mensuração das penalidades aplicadas.

Analisando os casos concretos julgados do TJDFT nos anos de 2015 a 2020, o instrumento tem sido utilizado de forma excessiva, pois quase metade das ações levadas ao Poder Judiciário são julgadas improcedentes. A grande disparidade de resultados a depender do órgão fracionário do tribunal que julgou o caso, por seu turno, parece confirmar a hipótese de que os tipos legais não possuem densidade normativa suficiente para conferir segurança jurídica aos seus destinatários, ficando muito suscetíveis à subjetividade do intérprete.

Outrossim, é notável que a Fazenda Pública venha atuando de modo tão pouco efetivo nos processos, interferindo em uma reduzida quantidade de processos e, quando o faz, simplesmente aderindo à linha adotada pelo MP.

⁴⁹ BRASIL. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm Acesso em: 26 fev. 2021.

Muito se fala na corrupção que assola o Estado brasileiro e no que deve ser feito para empoderar os órgãos e meios de controle. Pouco se discute, no entanto, se os mecanismos para sua prevenção e repressão têm sido utilizados de forma adequada, racional e eficiente ou se têm contribuído para a produção de efeitos em alguns casos até mais danosos do que as próprias falhas que se busca combater.

É impositivo, portanto, que essa disfunção seja apontada, conferindo mais ferramentas para que se faça uma análise crítica das atividades controladoras. Se é importante impedir que recursos públicos sejam desviados para fins estranhos aos interesses da sociedade, é imprescindível também criar um ambiente que estimule medidas inovadoras, atraiam bons profissionais e permitam a incorporação de métodos modernos e eficientes.

Como soluções antevistas, menciona-se uma atuação mais bem coordenada entre os órgãos, a exemplo do que ocorreu no acordo de cooperação técnica firmado no contexto da “Operação Lava Jato”, a efetiva aplicação prática das recentes alterações na LINDB, conferindo maior deferência aos gestores públicos, além da implementação dos acordos de não persecução cível como forma de redução da quantidade de ações de improbidade.

Referências

ALENCAR, Carlos Hígino; GICO JUNIOR, Ivo. Corrupção e judiciário: a (in) eficácia do sistema judicial de combate à corrupção. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 7, p. 75-98, jan./jun. 2011.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; CAMPOS, Sarah. A administração pública consensual na modernidade líquida. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, v. 14, n. 155, p. 31-43, jan. 2014.

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, p. 203-224, nov. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebram o Ministério Público Federal, a Controladoria-Geral da União (CGU), a Advocacia-Geral da União (AGU), o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e o Tribunal de Contas da União em matéria de combate à Corrupção no Brasil, especialmente em relação aos acordos de leniência da Lei nº 12.846, de 2013*. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/11/cgu-agu-e-pf-definem-procedimentos-para-troca-de-informacoes-sobre-acordos-de-licencia-e-delacoes-premiadas/act.pdf> Acesso em: 18 mar. 2021.

BRASIL. *Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm Acesso em: 26 fev. 2021.

CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle. *Revista de Direito*, Viçosa, v. 9, n. 1, p. 189-216, 2017.

CARNEIRO, Rafael Araripe. STJ em números: improbidade administrativa. *Jota*, 2020. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/stj-em-numeros-improbidade-administrativa-06062020> Acesso em: 31 mar. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005.

DIONISIO, Pedro de Hollanda. *O direito ao erro do administrador público no Brasil*. Rio de Janeiro: GNZ, 2019.

DOTTI, Marinês Restelatto. Improbidade administrativa à luz da jurisprudência dos tribunais. *Fórum Administrativo*, v. 20, n. 209, jul. 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/21673/68210> Acesso em: 29 mar. 2021.

EMERIQUE, Lilian Balmant. Percepções empíricas sobre o controle judicial de políticas públicas. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 670-694, 2016.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. *Rev. Direito GV*, São Paulo, v. 15, n. 3, dez. 2019.

FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1322> Acesso em: 26 fev. 2021.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 5 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1145> Acesso em: 26 fev. 2021.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel (coord.). *Lei de improbidade administrativa*: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *O direito administrativo do medo*: a crise da ineficiência pelo controle. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle> Acesso em: 6 abr. 2020.

HAGE, Jorge. Evolução e perspectivas do combate à corrupção no Brasil. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirrede (coord.). *Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção*: integridade para o desenvolvimento. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

HOHMANN, Ana Carolina; COELHO, Fernanda. As alterações da LINDB e as novas perspectivas do controle da Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, v. 14, p. 305-340, jul./set. 2020.

LOUREIRO, Maria Rita. (coord.). *Coordenação do sistema de controle da administração pública federal*. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2009.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Veras. A LINDB e o regime jurídico para o administrador honesto. *Consultor Jurídico*, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/opiniao-lindb-regime-juridico-administrador-honesto> Acesso em: 25 mar. 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Corrupção, democracia e aparelhamento partidário do estado. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 273, p. 485-490, set./dez. 2016.

NIEHBUR, Joel de Menezes; NIEHBUER, Pedro de Menezes. Administração pública do medo: ninguém quer criar, pensar noutras soluções: o novo pode dar errado e o erro é punido severamente. *Jota*, 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/administracao-publica-do-medo-09112017> Acesso em: 7 abr. 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; HALPERN; Erick. O mito do “quanto mais controle, melhor” na Administração Pública. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, v. 19, n. 227, p. 23-37, nov. 2020.

PEREIRA, Flávio Henrique Unes; MAIA, Raphael Rocha de Souza. Direito administrativo do medo, apagão das canetas e improbidade administrativa: por uma reflexão acerca da (in)constitucionalidade da “violação a princípios” como espécie de improbidade administrativa. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, v. 19, n. 224, p. 15-22, out. 2019.

PROLA JUNIOR, C. H.; TABAK, B. M.; AGUIAR, J. C. *Gestão pública temerária como hipótese de improbidade administrativa*: possibilidade e efeitos na prevenção e no combate à corrupção. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2015. Disponível em: www.senado.leg.br/estudo Acesso em: 01 abr. 2020.

RODRIGUES, Ramon Schadeck. *A improbidade administrativa e sua análise empírica: aspectos gerais, pontos controversos e apelações julgadas pelo TJ-PR de 2014 a 2015*. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

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

SUNDFELD, Carlos Ari; KANAYAMA, Ricardo Alberto. A promessa que a Lei de Improbidade Administrativa não foi capaz de cumprir. *Publicações da Escola da AGU*, v. 12, n. 2, p. 409-426, maio/ago. 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari; VIVIANI, Luís. O controle público como espetáculo. *Jota*, 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/control-publico/o-control-publico-como-espetaculo-18012017> Acesso em: 6 abr. 2021.

VALIATI, Thiago Priess. *O impacto da Nova Lei de Introdução (L.13.655/18) na aplicação da LIA: o desestímulo ao direito administrativo do medo*. 2018. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/thiago-priess-valiati/o-impacto-da-novalei-de-introducao-l-13655-18-na-aplicacao-da-lia-o-desestimulo-ao-direitoadministrativo-do-medo> Acesso em: 08 abr. 2020.

ZYMLER, Benjamin. *Direito administrativo e controle*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1143> Acesso em: 26 fev. 2021.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.