

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

EDUARDO HOFFMANN DIAS

**A INFLUÊNCIA DO GERENCIALISMO NA LEGISLAÇÃO SOBRE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL: AVANÇO OU
RETROCESSO?**

PORTO ALEGRE

2023

EDUARDO HOFFMANN DIAS

**A INFLUÊNCIA DO GERENCIALISMO NA LEGISLAÇÃO SOBRE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL: AVANÇO OU
RETROCESSO?**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Orientador: Aragon Érico Dasso
Júnior

Porto Alegre

2023

EDUARDO HOFFMANN DIAS

**A INFLUÊNCIA DO GERENCIALISMO NA LEGISLAÇÃO SOBRE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL: AVANÇO OU
RETROCESSO?**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Orientador: Aragon Érico Dasso
Júnior

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Msc. Cláucia Piccoli Faganello

Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

AGRADECIMENTOS

Faço um agradecimento especial aos meus pais e à minha irmã por todo o amor, carinho e suporte que ofereceram a mim durante toda a vida. Sempre foram exemplos de superação a serem seguidos, os quais sempre os vi como resultado da maneira como o estudo pode ser um importante agente modificador da realidade encontrada. Agradeço-os por todo o amparo durante a vida colegial e universitária, sempre me estimulando e servindo como alicerces nos momentos de dificuldade e de alegrias.

Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Aragon Érico Dasso Júnior, pelo apoio na realização deste Trabalho de Conclusão de Curso.

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso aborda a influência do Gerencialismo na legislação sobre improbidade administrativa no Brasil. Em especial, esta monografia busca investigar a influência da Teoria Gerencial de Administração Pública nas medidas de combate aos crimes de improbidade administrativa, em particular, no que concerne às Leis nº 8.429/92 e nº 14.230/21. A probidade na Gestão Pública corresponde ao fato de que o administrador público necessita executar as suas ações de acordo com os princípios da Administração Pública, sob pena de ser responsabilizado por aquelas que desviem do interesse público. O assunto é de grande importância para a sociedade atual, pois averigua o modo de gerir o patrimônio público, o qual ainda contém, por parte de seus gestores, características patrimonialistas e clientelistas, além de abordar uma temática que discute os efeitos que as práticas de corrupção geram para a Administração Pública e para a população brasileira. Com o fito de auxiliar na solução do problema de pesquisa apresentado, parte-se dos seguintes objetivos específicos: analisar a evolução da Administração Pública Brasileira Burocrática e Gerencial, com o enfoque na evolução dos meios legais de combate aos crimes relacionados à Administração Pública; identificar as diferenças dentre as Leis nº 8.429/1992 e nº 14.230/2021, realizando um comparativo entre elas a fim de detectar as mudanças ocorridas; e verificar se o modelo de Administração Pública Gerencial é um complicador ao exercício efetivo da Lei de Improbidade Administrativa. Foi utilizado o método de abordagem hipotético-dedutivo, de natureza qualitativa, aliado às técnicas de pesquisa documental e bibliográfica. Os resultados da pesquisa apontam para uma clara influência do Gerencialismo na legislação recente sobre improbidade.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública. Improbidade Administrativa. Corrupção. Moralidade.

ABSTRACT

This Course Completion Work addresses the influence of Managerialism in the legislation on administrative improbity in Brazil. In particular, this monograph seeks to investigate the influence of the Managerial Theory of Public Administration on measures to combat crimes of administrative improbity, in particular with regard to Laws nº 8.429/92 and nº 14.230/21. Probity in Public Management corresponds to the fact that the public administrator needs to carry out his actions in accordance with the principles of Public Administration, under penalty of being held responsible for those who deviate from the public interest. The subject is of great importance for today's society, as it investigates the way of managing public assets, which still contains, on the part of its managers, patrimonialist and clientelistic characteristics, in addition to approaching a theme that discusses the effects that the practices of corruption has generated for the Public Administration and for the Brazilian population. With the aim of assisting in the solution of the presented research problem, the following specific objectives are set out: to analyze the evolution of the Brazilian Bureaucratic and Managerial Public Administration, with the approach in the evolution of the legal means of combating the crimes related to the Public Administration; identify the differences between Laws nº 8.429/1992 and nº 14.230/2021, following a comparison between them in order to detect the changes that have occurred; and verify if the Managerial Public Administration model is a complicator for the effective exercise of the Law of Administrative Improbity. The hypothetical-deductive method of approach was used, of a qualitative nature, combined with documentary and bibliographical research techniques. The research results point to a clear influence of managerialism in the recent legislation on impropriety.

KEYWORDS: Public Administration. Administrative dishonesty. Corruption. Morality.

SUMÁRIO

1 Introdução.....	10
2 Administração Pública Brasileira: Em busca de um paradigma teórico	13
2.1 Patrimonialismo.....	13
2.1.1 Histórico.....	13
2.1.2 Conceito.....	16
2.1.3 Características.....	16
2.2 Administração Pública Burocrática.....	17
2.2.1 Histórico.....	17
2.2.2 Conceito.....	22
2.2.3 Características.....	23
2.3 Administração Pública Gerencial.....	24
2.3.1 Histórico.....	24
2.3.2 Conceito.....	29
2.3.3 Características.....	30
2.4 Princípios da Administração Pública e Improbidade Administrativa.....	33
2.5 Conclusão do Capítulo 2.....	36
3 Improbidade Administrativa.....	39
3.1 Introdução.....	39
3.2 Linha Temporal da Legislação sobre Improbidade Administrativa no Brasil.....	40
3.3 Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.....	47
3.3.1 Estrutura da Lei nº 8.429/92.....	48
3.4 Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.....	53
3.4.1 Estrutura da Lei nº 14.230/21.....	53
3.5 Conceito de Improbidade Administrativa.....	56
3.6 Agentes Públicos.....	57
3.7 Sanções.....	59
3.8 Conclusão do Capítulo 3.....	61
4 Análise comparativa das Leis de Improbidade Administrativa no Brasil à Luz das Teorias de Administração Pública.....	62
4.1 Abordagem Metodológica.....	62
4.2 Conexão entre as Características do Fenômeno Burocrático e a Lei nº 8.429/92.....	64

4.3 A Influência do Gerencialismo na Nova Lei de Improbidade Administrativa	67
4.4 Análise Comparativa das Legislações	73
4.5 A Improbidade e a Corrupção no Setor Público	84
4.6 Conclusão do Capítulo 4	85
5 Considerações finais	87
Referências	90

1. INTRODUÇÃO

Este Trabalho de Conclusão de Curso em Administração Pública aborda a influência do Gerencialismo na atual legislação de improbidade administrativa no Brasil. As práticas ímprobas no setor público a todo momento estiveram presentes, sempre se atualizando de acordo com o período ao qual se manifestam.

Desde a Constituição Federal de 1988, com o intuito de reprimir práticas como essa, tal importância é retratada pelo ordenamento jurídico brasileiro, tendo previsão legal em seu artigo 37, § 4º, que menciona os atos de improbidade administrativa com as suas respectivas penalidades. Fundamentada no dispositivo constitucional, no dia 2 de junho de 1992, durante o governo de Fernando Collor de Mello, foi promulgada a Lei nº 8.429, conhecida como a Lei de Improbidade Administrativa, a qual menciona que os deveres gerais impostos aos agentes públicos consistem na probidade – que está intrinsecamente ligada ao princípio da moralidade, expresso na artigo 37, caput, da Constituição Federal, no qual os agentes devem servir à Administração Pública com a prerrogativa de alcançar o interesse público sem tirar proveito pessoal dos poderes inerentes a elas.

O advento dessa Lei, aplicável a todos os entes da Federação, foi um importante mecanismo no enfrentamento às práticas de corrupção, possibilitando a responsabilização de agentes públicos e de particulares que pratiquem atos lesivos ao interesse público (CARVALHO, 2022). No ano de 2021, através da Lei nº 14.230, a legislação foi alterada. A partir disso, o problema de pesquisa teve como intuito compreender de que forma a Teoria Gerencial de Administração Pública influenciou a legislação que combate a improbidade administrativa na gestão pública brasileira, sobretudo quando comparamos as mudanças ocorridas nas Leis nº 8.429/1992 e nº 14.230/2021.

A norma em apreço se torna um importante mecanismo de coibição às práticas de corrupção que afetam a gestão pública e, para tal, este trabalho tem como problema de pesquisa analisar se o modelo Gerencial de Administração Pública influencia a legislação de forma positiva ou negativa. De início, institui-

se a hipótese de que a Nova Lei de Improbidade, a Lei nº 14.230/21, sofre forte influência do Gerencialismo na conjuntura atual. Na tentativa de responder o problema de pesquisa, tem-se como objetivo geral analisar a influência da Teoria Gerencial de Administração Pública nas medidas de combate aos crimes de improbidade administrativa, em especial no que concerne às Leis nº 8.429/92 e nº 14.230/21. Aliado a isso, tem como objetivos específicos analisar a evolução da Administração Pública Brasileira Burocrática e Gerencial, com o enfoque na evolução dos meios legais de combate aos crimes relacionados à Administração Pública; identificar as diferenças dentre as Leis n 8.429/1992 e nº 14.230/2021, realizando um comparativo entre elas a fim de detectar as mudanças ocorridas e verificar se o modelo de Administração Pública Gerencial é um fator de implicação ao exercício efetivo da Lei de Improbidade Administrativa.

A escolha do tema se deve ao fato de ser uma temática fortalecida nos últimos anos, abarcando as discussões da sociedade brasileira acerca da importância da correta aplicação dos serviços públicos, a fiscalização desses e a penalização dos agentes públicos que divergem do bem coletivo. Identifico a grande importância do tema no cenário político atual, corroborado pelos recentes casos de corrupção em grandes empresas estatais e em órgãos públicos, veiculados nos meios de comunicação, na tentativa de expor à sociedade os atos cometidos que vão de encontro à probidade e aos princípios da Administração Pública Brasileira. Ademais, constato a relevância de relacionar a teoria aprendida no decorrer da graduação à prática, no qual, neste Trabalho, pretendeu-se estabelecer relações entre a Burocracia e o Gerencialismo em momentos distintos de combate à corrupção no Estado brasileiro.

Aliado a isso, o conteúdo abordado analisa uma temática de interesse público, gerando reflexões críticas acerca da maneira de gerir do administrador público, fortalecendo a concepção de transparência na democracia e contribuindo para os valores republicanos. Acrescenta-se que o tema contribui para as discussões acerca da ética no exercício profissional, visto a importância de uma gestão pública alheia a corrupções, com o fito de ofertar à sociedade serviços públicos de qualidade, conforme prescrito na Diretriz Curricular do Curso de Administração Pública (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2014).

O Trabalho está estruturado em cinco Capítulos, em que o primeiro é a introdução; o segundo apresenta as teorias de Administração Pública: burocrática e gerencial, além do modo patrimonialista de gerir, expondo a sua linha temporal, conceito e características; o terceiro trata do tema da improbidade administrativa, demonstrando a sua importância no combate à corrupção, a estrutura das duas Leis existentes (nº 8.429/92 e nº 14.230/21), os agentes passíveis de penalização e as suas respectivas sanções; o quarto se destina a proceder o estudo da matéria central deste Trabalho, buscando formar associações entre os modelos de Administração Pública e as legislações abordadas, aliado a importância de uma gestão pública alinhada aos princípios da Administração Pública; e finalizando, no quinto Capítulo estão dispostas as considerações finais.

2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: EM BUSCA DE UM PARADIGMA TEÓRICO

As teorias a serem objeto de análise, com base nos objetivos propostos no trabalho, permeiam a concepção de Patrimonialismo, da Teoria Burocrática e da Teoria Gerencial. A partir disso, nos próximos subtópicos, serão demonstrados de cada uma os seus históricos, conceitos e as suas características.

2.1. PATRIMONIALISMO

2.1.1. Histórico

A concentração de poderes na figura de um monarca foi a primeira concepção de Estado, na qual a figura do soberano não se diferenciava da Administração Pública. Sob o ponto de vista de Paludo (2013), o Estado é uma organização burocrática que possui o poder de legislar e tributar sobre a população de um determinado território, sendo a única estrutura organizacional que possui o poder extroverso - prerrogativa de constituir unilateralmente obrigações para terceiros com extrapolação dos seus próprios limites. A Administração Pública Brasileira se originou a partir do processo colonizador que se submeteu à metrópole portuguesa, sobretudo a partir do ano de 1808, com a chegada de Dom João VI ao Brasil, trazendo consigo a estrutura organizacional e hábitos decorrentes dos costumes advindos do país ibérico. A partir da chegada da família real ao Brasil é que o processo urbanístico acarretou a formação dos serviços públicos análogos aos atuais, *como a limpeza das ruas, a iluminação pública e os serviços de correios reguladores* (AGUILLAR, 2010).

Pelo fato de ser uma forma de governo monarquista, as riquezas do Estado português eram patrimônio da família real, ocorrendo a disfunção entre o patrimônio público e o particular, dado que o Monarca aglutinava o patrimônio estatal ao seu. Weber (2000) destaca que o rei adotava um sistema de permuta perante os seus subordinados, visto que existia a necessidade de mantê-los satisfeitos para que o seu poder político se mantivesse, sendo assim, um costume derivado da tradição, tendo ela como a base de sua dominação.

A elite da sociedade brasileira à época era constituída por um aglomerado aristocrático formado por militares, letrados e juristas que proviam o seu poder e a sua renda do poder público, o qual eram inexistentes os conceitos atuais de eficiência e qualidade dos serviços públicos ofertados à população (BRESSER-PEREIRA, 2001). Aliado a isso, Faoro (2001) denominava a classe comandante do poder no Estado brasileiro patrimonialista como *Estamento Burocrático* - grupos da sociedade possuidores da parcela de poder e de status jurídico -, sendo esse um modelo caracterizado pelo afrontamento aos princípios da impessoalidade.

Nesse período, os cargos públicos eram escolhidos para serem ocupados através de critérios pessoais e sociais, no qual se apreciava o prestígio social e o seu status, sendo a escolha baseada na livre indicação do monarca, direcionados principalmente a apoiadores, familiares e amigos, inexistindo uma organização e uma profissionalização das carreiras públicas, de forma que a corrupção e o nepotismo foram os atributos preponderantes à época. A exigência da demanda de haver uma distinção entre bens públicos e privados e a profissionalização da Administração Pública levou as monarquias absolutistas ao seu declínio, visto que o Estado carecia de investimentos na economia, sobretudo com uma atuação mais incisiva na regulação econômica e na criação de empresas estatais.

Além desses fatores, a população passou a reivindicar melhorias nos serviços públicos e direitos sociais que outrora eram inexistentes e, conseqüentemente, a forma patrimonialista de administrar se tornou um retrocesso ao desenvolvimento do país. Paludo (2013) destaca que o modo patrimonialista de administrar perdeu hegemonicamente até o final do século XIX, período esse em que há o aparecimento de grandes corporações, o desenvolvimento industrial e as reivindicações por melhorias à sociedade, com isso, os governos se viram obrigados a executar uma forma de administrar que, simultaneamente, atendesse aos empresários e à população.

No período compreendido entre o colonial até o governo de Getúlio Vargas, a Administração Pública Brasileira foi influenciada pelo patrimonialismo e pelo clientelismo, em que o país era um Estado oligárquico dirigido por uma pequena parcela populacional composta por uma elite rural e de políticos com

ideologias retrógradas a fim de manter a sua hegemonia, no qual, segundo Bresser-Pereira (2001), o Estado Brasileiro era patrimonial e oligárquico, baseado numa sociedade egressa da escravidão.

Estabelecida com a proclamação da República, no ano de 1889, e findada com a revolução de 1930 através do golpe de Getúlio Vargas, a denominada República Velha foi um período em que a política brasileira foi controlada por grupos oligárquicos – aliança dos estados de Minas Gerais e de São Paulo, e com a validação do Rio Grande do Sul – em que, numa alternância de poder, instituíram a política conhecida como *Política dos Governadores* (BERNARDO, 2019). Tal situação gerou um enfraquecimento do Estado, visto que o poder central foi descentralizado, como Costa (2008, p. 840) apresenta:

Lá vicejavam os mandões locais, grandes proprietários de terra e senhores do voto de cabresto, e as grandes oligarquias, que controlavam as eleições e os governos estaduais e asseguravam as maiorias que apoiavam o governo federal. A política dos governadores garantia a alternância na presidência da República de representantes de São Paulo e Minas Gerais. Esse sistema era marcado pela instabilidade dos governos estaduais passíveis de serem derrubados e substituídos em função da emergência de novas oligarquias.

O país era predominante agrário e comandado pelas classes dominantes, como grandes proprietários de terras e de comerciantes com o poder político servindo apenas aos seus interesses, no qual o Estado oligárquico se desinteressava com as políticas públicas sociais, de maneira que essa função era delegada às instituições religiosas (MATIAS-PEREIRA, 2018). Uma grande parcela populacional não tinha participação na política do país, habitava no campo sob o domínio de coronéis - oligarcas das regiões interioranas - que comandavam a política local, em que o poder central tinha pouca relevância. A República Velha foi se modificando, apresentando sinais de desgaste diante das requisições que à época eram necessárias, como a diversificação da economia, a necessidade de industrialização, a urbanização e a organização política das camadas urbanas (COSTA, 2008).

A ruptura da política de alternância entre São Paulo e Minas Gerais, através da eleição consecutiva do candidato de São Paulo, Júlio Prestes, elevou

as tensões no cenário político, de modo que um movimento armado foi organizado para impedir a posse do presidente escolhido. Denominado como a Revolução de 1930, esse movimento marcou a instituição do Governo de Getúlio Vargas e o encerramento da República Velha.

2.1.2. Conceito

A concepção patrimonial de gerir a Administração Pública está fundamentada no conceito do clientelismo, no detrimento do interesse público em prol do privado, de modo que existem dois gêneros de patrimonialismo: o primeiro se fundamenta na atuação dos serviços públicos e seus comandantes, concebendo o modo privatista de gerir a coisa pública; o segundo se refere ao patrimonialismo institucionalizado, esse que existe na legislação do Estado e que está intrínseco, sendo possível detectar tais características de forma visível nas instituições públicas atuais (CAMPELO, 2010). No Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE, 1995, p. 15), é definido o conceito de Patrimonialismo:

[...] o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A res publica não é diferenciada das res principis. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado.

2.1.3 Características

No ponto de vista de Campelo (2010), as características do patrimonialismo são: o *clientelismo*, a *troca de favores*, o *prevalhecimento de interesses privados em detrimento do interesse público*, o qual desponta como um modo de administrar desconectado das necessidades da sociedade. Ademais, Abrucio, Pedroti e Pó (2010) complementam que o centralismo regulamentador e pouco efetivo, agregado com o patrimonialismo local, caracterizaram o modelo de administração colonial.

2.2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA

2.2.1. Histórico

O processo de modernização do Estado começa a ter grande evolução a partir do modelo de Administração Pública adotado por Vargas, com a intenção de expandir o papel do Estado, interferindo nos domínios econômico e social em nome de um projeto de modernização nacional-desenvolvimentista, tratando-se de completar o processo de construção nacional por intermédio de um novo tipo estatal voltado à industrialização, à urbanização e ao desenvolvimento econômico do país; outra característica do modelo proposto foi a criação de uma estrutura institucional, profissional e universalista de meritocracia, tornando-se a primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

Esse processo de industrialização fomentou o crescimento das cidades, visto que elas se tornaram o grande centro de oportunidades de trabalho e, perante essas evoluções no Estado brasileiro, num contexto econômico industrial em crescente avanço competitivo e complexo, foi instaurado o Conselho Federal do Serviço Público Civil em 1936, e depois transformado, em 1938, no Departamento Administrativo do Serviço Público (*DASP*). O departamento desenvolveu a profissionalização do serviço público através da criação do sistema de ingresso competitivo e da adoção de metodologias da promoção por merecimento para os seus servidores, proporcionando a organização dos procedimentos na Administração Pública e a estruturação do orçamento federal (COSTA, 2008).

Os objetivos do DASP consistiam em realizar: a racionalização de métodos, processos e procedimentos; a definição da política de recursos humanos, de compra de materiais e finanças; a centralização e a reorganização da administração pública federal, sendo a sua criação como uma consequência da necessidade do Estado brasileiro, em virtude das exigências que a industrialização e o desenvolvimento capitalista demandavam do país (BRESSER-PEREIRA, 2001). A primeira grande medida adotada por Vargas em prol da organização administrativa ocorreu em 1931, quando foi criada a Comissão Permanente de Compras - com o objetivo de centralizar o processo

de aquisição de materiais para o governo -, já na Constituição de 1934, o concurso público foi proposto como regra geral de acesso aos cargos públicos e, em 1935, por meio da criação da Comissão Especial do Legislativo e do Executivo para Reforma Econômico-Financeira, presidida por Maurício Nabuco, foram propostas medidas para reorganizar a Administração Pública, tais como a padronização dos vencimentos, de modo que houvesse igualdade de remuneração para os cargos com responsabilidades e funções semelhantes e uma definição de normas para ascensão entre os cargos (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

Um grande legado do modelo foi a alteração na forma de ingresso na carreira pública, através da instituição do concurso público, na qual foi uma tentativa de erradicar a concepção patrimonialista de ocupação estatal por amigos do governante, em que, no modelo proposto, as nomeações para a ocupação de cargos públicos seriam baseadas em competências e conhecimentos, com o intuito de alcançar a especialização e a profissionalização do funcionário público. Costa (2008, p. 846) enfatiza que o modelo burocrático foi a primeira tentativa a fim de abolir as práticas patrimonialistas:

A reforma administrativa do Estado Novo foi, portanto, o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo. Foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado. Visava constituir uma administração pública mais racional e eficiente, que pudesse assumir seu papel na condução do processo de desenvolvimento.

No Governo Vargas, O DASP foi o responsável por formular e executar as mudanças na Administração Pública, sendo também um mecanismo político de sustentação do regime ditatorial; no entanto, essas mudanças não alcançaram toda a máquina pública, determinadas carreiras conseguiram ser introduzidas através de concursos públicos, adquirir promoções e a possuir salários correspondentes à função – sobretudo as carreiras consideradas estratégicas para o governo -, mas as carreiras de níveis inferiores continuaram a enfrentar práticas patrimoniais e clientelistas, de modo que o novo modelo

proposto se fundia ao antigo (COSTA 2008). Tais características são entendidas a partir da concepção de Rabelo (2012, p.80):

O DASP, criado pelo decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938, foi responsável pela reorganização do serviço público brasileiro. Este Departamento, que foi precedido pela Comissão Permanente de Organização (1930), pela Comissão Central de Compras (1931) e pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), instituído em 1936, tinha como diretrizes básicas: a reorganização dos quadros do funcionalismo público, como a aplicação de novas regras para a entrada no serviço (concursos); a elaboração de uma proposta orçamentária; a busca pela eficiência e otimização de tempo de trâmites burocráticos; a estipulação de regras para o “bom funcionamento” das repartições públicas; a instituição de um sistema de mérito nos órgãos públicos para a mudança de nível e a criação de concursos, substituindo os então chamados funcionários extranumerários, em um movimento de racionalização do serviço público, pautado em uma nova visão do funcionalismo e de substituição destes quadros.

A reforma administrativa conduzida pelo DASP foi responsável pela criação de unidades administrativas descentralizadas da burocracia federal, as chamadas autarquias. A centralização política e administrativa foi outra característica do modelo, ampliando a diferença entre a qualidade da burocracia federal e fragilizou a administração da maioria dos estados e municípios (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Com a eleição de Eurico Gaspar Dutra, no final de 1945, teve-se um governo legalista e conservador, marcado pela extinção das reservas cambiais - que foram acumuladas durante a Segunda Guerra Mundial –, pela ilegalidade do Partido Comunista e pela proibição dos jogos de azar (COSTA, 2008).

Getúlio Vargas retorna cinco anos após a sua saída e, através do voto direto, reassume o poder, porém, desta vez, com poderes limitados impostos pela Constituição de 1946. Além de propor a ampliação dos direitos dos trabalhadores, de investir na indústria de base, em transportes e em energia, destacou-se nesse período a criação da Petrobras, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) e da Eletrobrás. As empresas estatais, no período de 1930 a 1940, figuraram como grandes investimentos de capital, sendo fundamentais para o estabelecimento da indústria de base e da

infraestrutura do país (COUTINHO, 2014). Aguillar (2011, pág. 22) expõe os principais investimentos do período governado por Getúlio Vargas:

Na Era Vargas, o Estado concentrou sobre si a tarefa do empresário, criando empresas públicas na área de siderurgia, transporte, energia e até de fabricação de veículos. Além disso, passou a explorar diretamente as atividades de serviço público. Essa visão cética em relação à capacidade de o setor privado conduzir a oferta de serviços públicos influenciou diversas gerações de publicistas, que se formaram em ambiente de desconfiança em relação aos empresários privados e de confiança no setor público.

No entanto, o seu governo sofreu uma forte pressão conservadora de interesses antagônicos, havendo grande oposição, sobretudo a partir das investigações ocasionadas pelo atentado ao jornalista Carlos Lacerda. O presidente Getúlio Vargas, preterindo a renúncia, decidiu pelo seu suicídio no dia 24 de agosto de 1954, desferindo um tiro no peito, para, como diz em sua carta-testamento, colocá-lo na história do Brasil (COSTA, 2008). Após o governo de JK, no governo de João Goulart, tentou-se algumas iniciativas, como a Comissão Amaral Peixoto, porém, não houve alterações na Administração Pública Brasileira.

Através do golpe de 1964, os militares assumiram o poder e o exerceram de forma autoritária; entretanto, algumas carreiras de Estado foram fortalecidas, baseadas em princípios meritocráticos, principalmente na área econômica, no reforço dos mecanismos de planejamento e na busca pelo aperfeiçoamento das informações sobre o país e, além disso, houve nesse período a expansão, a institucionalização e a nacionalização de diversas políticas públicas, como o saneamento e a habitação (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Bresser Pereira (2001, p. 14) define o período sob domínio das forças armadas no Brasil:

Em 1964 os militares intervêm pela quarta e última vez na história do país, e por quase vinte anos temos um regime autoritário modernizador, burocrático-capitalista. Celebra-se então uma grande aliança da moderna burocracia civil e militar com as classes médias burocráticas do setor privado (que então já haviam crescido e se diversificado), e com a burguesia brasileira, que deixava de ser mercantil e mesmo industrial para ser uma classe capitalista diversificada e complexa. De novo no poder, os militares promovem, com a

ativa participação de civis, a reforma administrativa de 1967, consubstanciada no Decreto-Lei 200. Esta era uma reforma pioneira, que prenunciava as reformas gerenciais que ocorreriam em alguns países do mundo desenvolvido a partir dos anos 80, e no Brasil a partir de 1995. Reconhecendo que as formas burocráticas rígidas constituíam um obstáculo ao desenvolvimento quase tão grande quanto as distorções patrimonialistas e populistas, a reforma procurou substituir a administração pública burocrática por uma “administração para o desenvolvimento”: distinguiu com clareza a administração direta da administração indireta, garantiu-se às autarquias e fundações deste segundo setor, e também às empresas estatais, uma autonomia de gestão muito maior do que possuíam anteriormente, fortaleceu e flexibilizou o sistema do mérito, tornou menos burocrático o sistema de compras do Estado.

A grande marca do período foi a continuação da expansão do Estado brasileiro, principalmente pela via da Administração Indireta, através do Decreto-Lei 200, que previa a descentralização administrativa, dando maior raio decisório e flexibilidade gerencial à administração indireta, dividida em autarquias, fundações, empresas públicas e empresas de economia mista, cujo objetivo era tornar o Estado mais ágil para expandir suas ações; contudo, o modelo reformista do regime militar continha alguns problemas, como o seu caráter autoritário, permeado por uma ideologia tecnocrática e, desse modo, a burocracia federal ficou insulada de qualquer controle público, e mesmo assim, essa proteção não afastou os interesses privados do âmbito do Estado (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

A partir da década de 1960, constatou-se que se valer das concepções engessadas do modelo de Administração Pública Burocrática era uma barreira para alavancar o progresso do Estado brasileiro (BRESSER-PEREIRA, 2001). Todavia, através desse modelo, era inconcebível realizar a demissão de servidores públicos com baixa produtividade, tampouco premiar os eficientes, em virtude da quantidade de regras que direcionavam o que poderia ou não ser feito, bem como a técnica que as tarefas deveriam ser executadas, de forma que características como a agilidade, a criatividade e a flexibilidade em adotar os melhores métodos a serem utilizados para se atingir tal objetivo (PALUDO, 2013).

Entre os anos de 1970 e 1980, a economia mundial atravessou momentos de grande recessão, sobretudo com as crises do petróleo, culminando numa acentuada dificuldade dos governos em manterem ativos o modo Welfare-State,

em que, no caso brasileiro, o Estado se encontrou impedido de realizar investimentos em diversas áreas, levando o país ao retrocesso, aliado ao fato de que o aumento dos juros subiu abruptamente para se realizar empréstimos, deixando o país em grave crise. Diante dela, taxado de ineficiente e esbanjador de recursos públicos, o Estado passa a ser enxergado com descrença e ineficaz em ofertar e expandir um serviço público de qualidade (AGUILLAR, 2011).

2.2.2. Conceito

No decorrer do século XX, sobretudo a partir da segunda metade, em que houve o acentuado desenvolvimento industrial e a disseminação de modelos de governos democráticos, o modo de Administração Pública começa a ser revisto e passa a indicar meios a fim de evitar práticas corruptivas. Campelo (2010, p. 309) destaca as influências sofridas pelo modelo burocrático:

A Administração Pública sofre influência do modelo de Taylor: racionalização mediante a simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos. Nesse período, foi instituída a função orçamentária, enquanto atividade formal e permanentemente vinculada ao planejamento.

A Administração Burocrática é aquela que, através de normas legais racionalmente definidas, obtém a sua legitimidade no poder racional-legal. Ao adotar o modelo burocrático, o Estado é regido por regras universais e impessoais anteriormente estabelecidas, de modo que tenha um suporte ancorado na dominação racional legal e ao uso legítimo da força (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE, 1995, p. 15), é definido o conceito de Administração Pública Burocrática:

Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese,

o poder racional-legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas. Por outro lado, o controle - a garantia do poder do Estado - transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em consequência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. Este defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade.

2.2.3. Características

Contrastando com o modelo em que o Estado brasileiro era dominado por uma elite que utilizava da máquina pública a fim de garantir privilégios, tal modelo é baseado nas concepções do modelo de dominação legal propostos por Weber (2000), seguindo os princípios do profissionalismo, meritocracia, impessoalidade, formalismo e hierarquia. A Burocracia se expressa através do processo de racionalização e profissionalização das organizações no mundo moderno, visto que seria necessário adquirem um desempenho superior com vistas a uma crescente competição (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

O modelo proposto tinha como características o embasamento numa hierarquia, legalidade e disciplina, e rígidos processos formais, citando-se, como exemplo, as corregedorias (CAMPELO, 2010). Desse modo, o Estado deveria atender a critérios de eficiência e de imparcialidade na missão de alavancar o crescimento econômico e na criação de direitos aos trabalhadores urbanos.

Através dele, buscava-se modernizar a gestão pública, conforme os princípios weberianos dominantes na época, buscando a criação de um Estado eficaz nas suas novas tarefas desenvolvimentistas; todavia, tratava-se de um modelo autoritário e vertical (RABELO, 2012). Dessa maneira, tem-se a prerrogativa de tentar exigir uma administração adequada aos anseios do Estado moderno, com vistas ao combate a práticas corruptas, de modo a exercer uma administração racional e impessoal.

2.3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

2.3.1. Histórico

Detectou-se a necessidade de encontrar um modelo que superasse o burocrático e, na tentativa de solucionar o problema enfrentado, a transformação do modelo passou a ser pleiteada, sobretudo pela população, que acreditava que o setor privado possuía o modelo adequado de gestão (ABRUCIO, 1997). As novas concepções de administração gerencial ocorreram, de início, nos EUA, através do governo de Ronald Reagan, e na Inglaterra, com o governo de Margaret Thatcher - posteriormente no restante dos países desenvolvidos. Essa nova concepção do Estado é chamada também de Nova Gestão Pública - "New Public Management" -, como declara Campelo (2010, p. 313):

Nesse decorrer cronológico podemos observar, sobretudo, com a crise econômica da década de 1970, mormente com a crise do Petróleo, por influência da OPE, a necessidade de reformas dos setores públicos, mais especialmente implementadas na década de 1980, a exemplo das reformas da Grã Bretanha, período de Margareth Thatcher, bem como nos EUA, enaltecidas de forma exitosa, como as experiências neozelandesas, sobretudo voltadas, tais reformas ao setor público e medidas foram adotadas buscando alcançar maior eficiência nos resultados almejados pelo serviço público com um maior controle financeiro, manter sustentável para os governos a relação custo (disponibilidades financeiras) e benefício (melhor prestação de serviços públicos).

Desse modo, a política de privatização corroboraria para o incremento de novos investidores privados a fim de elaborarem grandes investimentos na infraestrutura pública e, com isso, adquirindo o caráter de eficiência pertencente à gestão privada também na gestão pública (COUTINHO, 2014). Velasco Junior (1997, p. 15) complementa acerca da eficiência na nova concepção de gerir o Estado:

Sendo as reformas econômicas dos anos 80 e 90 orientadas para uma redefinição dos limites dos espaços público e privado, em favor deste último, as desregulações e as novas regulações, pelo menos em tese, obedecem a esta lógica. As desregulações buscam ampliar a auto-regulação, através de mecanismos de mercado, com a remoção de barreiras à competição e à mobilidade dos fatores de produção. As regulações, por seu turno, se justificam

onde as forças de mercado podem, previsivelmente, provocar efeitos indesejados. A um papel cada vez maior do mercado se associaria uma eficiência cada vez maior do Estado regulador, por conta da redução de suas atividades.

Para atingir os anseios de uma modernização eficiente, tornou-se necessário que o setor público se assemelhasse ao privado, agindo de maneira descentralizada, com o foco no cidadão e eliminando as formalidades e os controles excessivos. A política econômica estabelecida no decorrer da década de 1980 fomentou o desenvolvimento da dívida contraída pelo setor público, em que o crescimento econômico buscou respaldo através de medidas macroeconômicas recessivas que não estavam compreendidas de políticas setoriais que, perante a nova conjuntura global, auxiliassem para uma modificação concreta (COUTINHO, 2014). No ano de 1979, concebido pelo então ministro à época, Hélio Beltrão, o Programa Nacional de Desburocratização, tinha a finalidade de facilitar o acesso da população aos serviços ofertados pelo Estado, atuando contra as formalidades que impediam o exercício de direitos pela sociedade (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Bresser Pereira (2001, p. 16) complementa acerca do período:

A partir de 1979, Hélio Beltrão, que havia participado ativamente da Reforma Desenvolvimentista de 1967, volta à cena, agora na chefia do Ministério da Desburocratização do governo Figueiredo. Entre 1979 e 1983 Beltrão transformou-se em um arauto de novas ideias; criticando, mais uma vez, a centralização do poder, o formalismo do processo administrativo, e a desconfiança que estava por trás do excesso de regulamentação burocrática, e propondo uma administração pública voltada para o cidadão. Seu Programa Nacional de Desburocratização foi por ele definido como uma proposta política visando, através da administração pública, “retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado”.

O Programa Nacional de Desburocratização facilitava o acesso dos cidadãos aos serviços do Estado, sendo um processo recente da reforma do Estado brasileiro que começou no final do regime militar, construída sob a óptica democrática, em que a preocupação inicial era corrigir os erros cometidos pelos militares – como o descontrole financeiro, a falta de responsabilidade, a

fragmentação excessiva das empresas públicas-, postergando a necessidade de se construir um modelo de Estado capaz de enfrentar os novos desafios que surgiam no mundo (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Costa (2008, p. 853) complementa acerca do Programa Nacional de Desburocratização:

Antes da descrição da reforma administrativa da Nova República, merecem registro dois programas de reforma elaborados entre 1979 e 1982, a desburocratização e a desestatização. De iniciativa do Poder Executivo, os dois programas foram concebidos de forma a atender objetivos complementares que seriam o aumento da eficiência e eficácia na administração pública e o fortalecimento do sistema de livre empresa. Mais especificamente, o programa de desburocratização, instituído pelo Decreto-Lei no 83.740, de 18 de julho de 1979, “visa à simplificação e à racionalização das normas organizacionais, de modo a tornar os órgãos públicos mais dinâmicos e mais ágeis” (Wahrlich, 1984:53). Esperava-se que a supressão de etapas desnecessárias tornaria mais ágil o sistema administrativo, trazendo benefícios para funcionários e clientes. Diferentemente dos outros programas, o da desburocratização privilegiava o usuário do serviço público.

A crise do regime militar, agregado com o declínio do modelo nacional-desenvolvimentista, culminou com a recente reforma do Estado brasileiro, no qual a criação do Programa Nacional de Desburocratização foi um importante mecanismo para suscitar novos pensamentos que surgiram na Constituição de 1988 e, posteriormente, na Reforma do Estado de 1995 (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). No início da década de 80, o então Presidente à época, Figueiredo, através da criação do Ministério da Desburocratização, promoveu a celeridade na gestão pública, de modo a revigorá-la e dá-la agilidade em seus trâmites processuais, visto que o desenvolvimento da economia no período militar começou a ruir, e os governantes à época iniciaram um processo de desarticulação a fim de atingir a transição para um governo democrático.

Diante das mudanças ocorridas na sociedade, sobretudo da economia dos países, decorrentes das grandes transformações do período e do surgimento de tecnologias, a competitividade, a busca por uma administração mais eficiente e por resultados foram objetivos a serem almejados. Perante a crise enfrentada pelos Estados, tornou-se fundamental que a Administração Pública ressignificasse a fim de atender com qualidade às exigências da nova sociedade (PALUDO, 2013). No Brasil, todavia, preteriu-se o crescimento a curto

prazo em prol da reorganização das contas externas e o monitoramento da inflação (COUTINHO, 2014). Findado os 21 anos governados por militares, no ano de 1985, de volta ao período democrático, Tancredo Neves foi eleito para Presidente da República, porém, em decorrência de uma grave doença, veio a falecer e não assumiu o cargo, desse modo, José Sarney, Vice-Presidente, o substituiu.

No governo de José Sarney foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional - cuja função era reordenar as contas públicas - e a Escola Nacional de Administração Pública - para auxiliar na modernização da gestão pública. No governo em questão, obteve-se um ganho de 533 milhões de dólares decorrente da venda de 18 empresas estatais, com outras 18 sendo repassadas a governos estaduais, além de duas sendo anexadas a instituições federais e quatro encerradas, incluindo-se nesse processo de privatização, as importantes empresas: Eletrosiderúrgica Brasileira (SIBRA), Aracruz Celulose e a Caraíba Metais (COUTINHO, 2011). Entretanto, mudanças mais consistentes ocorreram apenas com a promulgação da Constituição de 1988, como a democratização do Estado, o novo papel designado ao Ministério Público e a adoção de uma transparência governamental, como a criação do Habeas Data, tendo também um amplo foco democratizador relacionado à instauração de instrumentos de participação popular na deliberação e no controle do governo, e na instauração do princípio do concurso público universalizado, da previsão de planos de carreira e da garantia ao direito de greve (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

O modelo de privatização obteve preferência no governo de Fernando Collor de Mello, no qual remeteu ao Congresso, no mês de março de 1990, a Medida Provisória n. 115, a qual foi convertida na Lei nº 8.031 no mesmo ano, que instituiu o Programa Nacional de Desestatização (PND). Em seu governo, foram realizadas dezesseis privatizações que arrecadaram cerca de 3,9 bilhões de dólares; contudo, o governo de Itamar Franco, que substituiu o de Collor em decorrência de um *impeachment*, não aderiu significativamente à política “privatizacionista”, mas a ressignificou através da criação do Plano Real, fato que se transformou num importante mecanismo à manutenção das condições de sustentabilidade e de estabilização da política macroeconômica (COUTINHO, 2014). No governo seguinte, de Fernando Henrique Cardoso, a política de

privatizações foi intensificada, sobretudo através do surgimento da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), a qual tinha o propósito de converter o Estado num modelo que fosse capaz de se gerenciar de maneira mais hábil, ficando sob a sua responsabilidade a função de regular normativamente as atividades, enquanto que a execução ficava sob a responsabilidade das empresas privadas, e nesse contexto, há o surgimento das agências reguladoras, incumbidas de normatizar os setores importantes da economia brasileira (AGUILLAR, 2011).

O ministro responsável para realizar um diagnóstico acerca dos problemas encontrados na Administração Pública Brasileira e de propor reformas para a sociedade, Luiz Carlos Bresser Pereira, apresentou as soluções no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Coutinho (2011, p. 76) complementa acerca do PDRAE:

O que se convencionou chamar de reforma do Estado brasileiro a partir de 1995 foi concebida por Luiz Carlos Bresser Pereira, ex-ministro da fazenda do governo Sarney, da Administração e Reforma do Estado no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso e da Ciência e Tecnologia no segundo mandato desse mesmo presidente. Bresser foi o empreendedor da negociação do tramite político de ideias que, inspiradas na literatura denominada New Public Management, trouxe para o Brasil um modelo de “reforma gerencial”. Bresser foi, em suma, o formulador e o condutor da transição de um modelo de Estado que, em sua visão, chegara ao ocaso, dando lugar a um novo paradigma de Estado, um Estado Gerencial.

A partir do entendimento de Abrucio e Loureiro (2018) o modelo burocrático se baseia numa concepção de desconfiança em relação aos servidores públicos, no qual ela é derivada a partir dos controles de procedimentos, em que essa adversidade origina uma alta rigidez e dificuldades no trato com problemáticas específicas, visto que a legislação não consegue abarcar as especificidades de um problema em sua totalidade e, na tentativa de solução a essa questão, o modelo gerencial afirma que o Estado deve possuir um grau de confiança limitado em relação aos seus servidores.

Diante dessa nova forma de gerir, inovações são criadas a fim de que a população tenha uma melhor prestação de serviços através de uma administração melhor governada. Tais mudanças ocorreram a partir do momento

em que a população passou a identificar que um dos motivos para os problemas fiscais do Estado eram decorrentes da falta de eficiência da Administração Pública Burocrática e, conseqüentemente, a reestruturação proporcionada pela Reforma Gerencial ofereceria um passo de independência e uma melhor prestação de contas para o governo e seus administradores (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Portanto, perante essa nova ideologia de gerir a coisa pública, tem-se um modelo que permite dar maior agilidade para a Administração Pública e autonomia aos seus administradores.

2.3.2. Conceito

O principal documento que preconiza essa mudança de paradigmas é o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), no ano de 1995. Ele significou um importante desenvolvimento, a partir do qual foi realizado em outros países, sobretudo na Inglaterra, que impulsionou as transformações no modelo burocrático, indicando para a carência de desenvolver uma Administração Pública ajustada às transformações globais (ABRUCIO, 1997). Por meio desse documento, buscou-se efetivar a Administração Pública Gerencial no Brasil, sendo uma espécie de solução frente ao patrimonialismo e à burocracia.

Segundo Costa (2008), a Administração Gerencial é a melhor forma de gerência das instituições não governamentais, agências autônomas e de empreendimentos privados, porém, ainda existe uma lacuna remanescente para a Administração Burocrática. A partir dessa nova concepção de Administração Pública, tem-se, na teoria, um avanço perante o engessado e burocrático modelo antecessor, pautado em regras e inflexibilidades.

Além disso, nesta concepção teórica, recomenda-se dar autonomia ao servidor e cobrá-lo resultado, valorizando a sua capacidade de tomada de decisão, de modo que os objetivos e as metas do órgão em que trabalha sejam atingidos, estimulando a competição. A partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE, 1995, p. 16), é definido o conceito de Administração Pública Gerencial:

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).

A constituição de 1988 modificou a legislação pertinente à burocracia de maneira bastante sólida, em alguns momentos salvaguardando até a concretização dos bons atributos do modelo burocrático, contudo, em outros, auxiliou na proteção do *corporativismo* dos servidores públicos em detrimento da sociedade (ABRUCIO, 1997). O modelo de Administração Pública Gerencial, portanto, passou a significar um novo modo de gestão pública, o qual deu início a uma discussão a fim de implantar o Gerencialismo no Brasil, a partir das diretrizes da Nova Gestão Pública, sobretudo através do conceito da eficiência.

2.3.3. Características

Os princípios que guiam a Administração Gerencial consistem na busca ao interesse público, na responsabilização de prestar contas (*accountability*), na descentralização, na participação social, na honestidade, na liderança, na eficiência e na transparência (CAMPELO, 2010). Segundo Bresser-Pereira (2001), a Administração Pública Gerencial deveria ser orientada ao cidadão e que obtenha resultados, e que os políticos e os funcionários públicos devem ser vistos com desconfiança. Coutinho (2014, pág. 79-80) pontua as características do modelo gerencial:

[...] a reforma gerencial proposta envolveria: (a) a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios; (b) a limitação mais precisa da área de atuação do Estado, estabelecendo-se uma distinção entre as atividades exclusivas, que devem permanecer no seu âmbito, as atividades sociais e científicas que não lhe pertencem e devem ser transferidas para um setor público não estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado; (c) a

distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviços, que podem ser objeto de contratações externas; (d) a separação entre a formulação de políticas e sua execução; (e) maior autonomia para as atividades executivas exclusivas do Estado que adotarão a forma de “agências executivas”; (f) maior autonomia ainda para os serviços sociais e científicos que o Estado presta, que deverão ser transferidos para “organizações sociais”, isto é, um tipo particular de organização pública não estatal, sem fins lucrativos, contemplada no orçamento do Estado; (g) assegurar a prestação de contas e responsabilização (accountability) da administração por mecanismos de democracia direta ou de controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público, reduzindo-se concomitantemente o papel da definição detalhada de procedimentos e da auditoria ou controle interno – os controles clássicos da administração pública burocrática – que devem ter um peso menor.

O modelo gerencial prevê uma Administração Pública com mais celeridade, visando uma evolução perante o modelo burocrático, esse visto como ultrapassado e não condizente com os anseios da emergente sociedade globalizada. O cuidado com a racionalidade dos processos é sucedido pelo fundamento de resultado, especialmente no que tange à pretensão de atingir a eficiência, essa que se estabelece na manifestação da Nova Gestão Pública (OSÓRIO, 2022).

A principal característica do modelo Gerencial de Administração Pública é a busca da eficiência, tendo como objetivo transformar os mecanismos do modelo anterior, demarcado como uma disposição sólida e concentrada, dirigida à execução das normas e metodologias administrativas, tendo a sua atuação julgada em alusão ao cumprimento dos preceitos reguladores e probos (ABRUCIO, 1997). O conceito de eficiência, o qual inclui a eficácia, concebe condições viáveis e consistentes aos agentes públicos, permitindo obter a *economicidade* de suas decisões e os seus compromissos, e desse modo, a eficiência conjectura *eficácia, qualidade, compromisso com resultados*, compreendendo os padrões da chamada Nova Gestão Pública (OSÓRIO, 2022).

Essa reestruturação estatal redireciona a sua atuação, no qual o desloca de encarregado imediato pelo crescimento da economia e da coletividade, passando a ser agente de regulação, tendo essa função e a de coordenar, de modo a fortalecer a *governança* através da substituição planejada de uma Administração Pública Burocrática, resistente, inábil e orientada à fiscalização interna, para um modelo de Administração Pública Gerencial, versátil e efetivo,

dirigido ao cidadão (COSTA, 2008). Além disso, sistemas de análise de performance, modernos meios de fiscalizar o orçamento e os serviços públicos orientados aos desejos do cliente-cidadão e mecanismos próprios do Gerencialismo, são atualmente critérios essenciais que várias nações adotaram e, desse modo, alteraram as organizações administrativas que outrora imperavam (ABRUCIO, 1997).

Dessa maneira, a eficiência se torna o ponto central da Nova Gestão Pública, a qual deve ser sempre buscada nas ações realizadas pelos gestores públicos, aproximando o modo de gerir a coisa pública com a da esfera privada.

2.4. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Segundo a Lei de Improbidade Administrativa, disposto em seu artigo 1º, o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelará a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social. Nos artigos 9º, 10 e 11 estão tipificadas as condutas dolosas que são consideradas como atos de improbidade administrativa (outras leis também podem definir outros atos de improbidade), além disso, a conduta de improbidade administrativa pode ser apresentada através de ações ou omissões.

A Administração Pública, a partir do artigo 37, destaca que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 2022). Ao atentar contra os princípios da Administração Pública, Machado (2015) destaca a possibilidade do agente ser acusado e sentenciado por crimes na esfera penal, como também no âmbito administrativo, através das sanções impostas pela Lei nº 8.429/92, de modo que, ao se atuar na gestão pública, tem-se um grande dever perante o povo. Desse modo, de acordo com Pazzaglini Filho (2022), para caracterizar o ato de improbidade administrativa, a atuação do agente público deve ter os atributos de desonesto e de desleal no compromisso com o patrimônio estatal. Nesse sentido, busco o conceito de Imoralidade, de Di Pietro (2020, p.239), o qual enfatiza que:

A imoralidade administrativa surgiu e se desenvolveu ligada à ideia de desvio de poder, pois se entendia que em ambas as hipóteses a Administração Pública se utiliza de meios lícitos para atingir finalidades metajurídicas irregulares. A imoralidade estaria na intenção do agente.

Placido e Silva (2005), além disso, conceituam o agente ímprobo como alguém que atua infringindo os preceitos e as leis com o intuito malicioso ou enganador, sendo desprovido de confiança. Fortalecido pelo entendimento de Janini e Abreu (2021), as práticas ímprobos se associam ao suborno, à obtenção

de regalias do operador que descumpra as leis e à afronta aos princípios éticos e morais. Na concepção de Osório (2022, p.257), tem-se o conceito de moral:

[...] além de um produto social, uma regra autônoma, individual, com raízes em valores que são aceitos voluntariamente pelo ser humano, que estabelece sua própria lei interna. Essa lei é pautada por valores essencialmente positivos, que se diferenciam de valores negativos, tornando o indivíduo capaz de discernir entre o bem e o mal, o justo e o injusto, o certo e o errado.

No âmbito do Direito Administrativo, a moralidade não busca apenas a obediência legislativa, visa também ao benefício da sociedade; contudo, trata-se de uma palavra de difícil conceituação, sendo um vocábulo que compreende diferentes conceitos (JANINI; ABREU, 2021). A partir do entendimento de Pazzaglini Filho (2022, p. 22), o conceito de moralidade:

[...] significa a ética da conduta administrativa; pauta de valores morais que a Administração Pública, segundo o corpo social, deve submeter-se para a consecução do interesse coletivo. Nessa pauta de valores insere-se o ideário vigente no grupo social sobre honestidade, boa conduta, bons costumes, equidade e justiça. Em outras palavras, a decisão do agente público deve atender àquilo que a sociedade, em determinado momento, considera eticamente adequado, moralmente aceito.

O princípio da moralidade deve ser obedecido também pelos particulares que se associam à gestão pública, citando-se por exemplo, as alianças entre os candidatos às licitações promovidas pela Administração Pública (DI PIETRO, 2020). Janini e Abreu (2021) ressaltam que a moralidade demanda uma apuração a fim de detectar se o ato administrativo, de fato, busca atender à sociedade e não a vantagens pessoais, no qual o referido princípio é também um método de fiscalização deles, não sendo suficiente a simples análise do aspecto legal. Camargo e Oliveira (2017) complementam que o princípio da moralidade administrativa, condutor das ações administrativas, além de buscar o atendimento dos anseios da população, ampara-se no desenvolvimento do interesse estatal em combater os comportamentos impróprios dos agentes públicos. Desse modo, a ação de Improbidade Administrativa tem o objetivo de

resguardar a moralidade administrativa, sendo um importante mecanismo jurídico sobre as ações que a Lei define (CARVALHO FILHO, 2014).

Conectada intimamente ao princípio da moralidade, a probidade administrativa requer agir de maneira honesta e leal no desempenho da atividade administrativa, determinando a exigência ao cumprimento de comportamentos íntegros, de modo a satisfazer o interesse público (CARVALHO, 2022). De acordo com Prado (2001, p.37) probidade significa:

[...] honradez, honestidade. “Improbidade” é desonestidade, ausência de honradez. O termo de que o constituinte se serviu para designar a categoria de ilícitos e quis instituir tem carga significativa acentuada, que interfere profundamente com o elemento subjetivo das condutas configuradoras de improbidade administrativa. O elemento subjetivo é o vínculo psicológico, o nexó subjetivo que une o agente ao resultado. A improbidade pressupõe sempre um desvio ético na conduta do agente, a transgressão consciente de um preceito de observância obrigatória.

Além disso, a probidade está associada à moralidade, pois se portar em desarmonia com a *boa-fé*, a *lealdade*, a *razoabilidade* e a *proporcionalidade*, contraria o referido princípio, visto que são os quatro preceitos que prescrevem a matéria da moralidade (RIBEIRO; PINTO, 2018). Outro princípio afetado é o da Impessoalidade, prescrito no artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). A impessoalidade garante que a atuação da gestão pública busque sempre o interesse público, de modo a não lesar ou a favorecer certos indivíduos (JANINI; ABREU, 2021). Conforme Pazzaglini Filho (2022, p. 29), o conceito de impessoalidade:

[...] impõe ao agente público, no desempenho de função estatal comportamento sempre objetivo, neutro e imparcial, isto é, imune a seus liamos de caráter pessoal, subjetivo ou partidário, procurando o atendimento dos interesses de todos e não de determinados grupos, facções ou indivíduos.

Além dos princípios citados anteriormente, Janini e Abreu (2021) mencionam o princípio da eficiência, no qual os atos administrativos devem ser

cumpridos com celeridade e excelência, a fim de satisfazer o interesse público, visto que a *boa administração* demanda um comportamento lícito, obedecendo a moral e a eficiência. A Administração Pública Brasileira e a Improbidade Administrativa estão intimamente conectadas, como apresentarei no subcapítulo 3.

2.5. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 2

O presente Capítulo, denominado de “Administração Pública Brasileira: Em busca de um paradigma teórico”, serviu de alicerce para estruturar o referencial teórico fundamental para a realização deste Trabalho de Conclusão de Curso em Administração Pública e Social, abordando os modelos teóricos de Administração Pública, Burocrático e Gerencial, além da concepção de Administração antecessora, denominada de Patrimonialismo. Além disso, pretendeu-se estabelecer uma linha temporal acerca do surgimento de cada modelo de Administração Pública, desde o início do Brasil colônia até os dias atuais, além do conceito e das características de cada um deles.

Inicialmente, com a descrição do patrimonialismo, em síntese, tem-se que o modo patrimonialista de gerir o Estado adveio, ao Brasil, principalmente através da instalação da coroa portuguesa, dando origem à Administração Brasileira. Nessa concepção, característica de governos monarquistas, as riquezas do Estado eram pertencentes à família real, originando uma anomalia entre o patrimônio público e o particular, a qual, desde o período colonial até o governo de Getúlio Vargas, a Administração Brasileira sofreu fortes influências de práticas patrimonialistas e clientelistas. Salienta-se que o patrimonialismo não é visto como um modelo de Administração Pública, dado que as suas inclinações se destinam ao particular, desconsiderando o interesse da sociedade.

Após um detalhamento acerca do patrimonialismo, tem-se a descrição do modelo burocrático de Administração Pública, que mediante o Governo de Getúlio Vargas, houve a sua introdução no Brasil. Através dele, buscou-se uma Administração Pública que fosse capaz de atender às necessidades do Estado moderno, buscando extinguir práticas patrimonialistas, com base na separação

entre o que é público e o que é privado. No quadro abaixo estão expostas as principais características do modelo burocrático de Administração Pública.

Quadro 1 – Características do Modelo Burocrático

CARACTERÍSTICA	DESCRIÇÃO
Profissionalização	Contratação e promoção dos funcionários é disciplinada em habilidades, qualificações e experiências, valorizando o conhecimento.
Formalismo	Procedimentos e processos rígidos, com estabelecimento de maneira clara e padronizada.
Hierarquia	Há uma clara cadeia de comando, com níveis de autoridade e responsabilidade
Centralização	tomada de decisão reunida no alto da cadeia hierárquica e a autoridade é delegada de cima para baixo
Controle por processos	Processo formal
Impessoalidade	As decisões são baseadas em critérios objetivos e imparciais, no lugar de preferências pessoais ou sentimentos, eliminando influencias pessoais.
Sistema de Mérito	As recompensas e promoções são disciplinadas no desempenho e no mérito.

Fonte: Elaborado pelo autor

Em seguida, foi analisado o modelo Gerencial de Administração Pública, o qual, na busca por um Estado mais eficiente, pretendia substituir o modelo burocrático. Diante disso, é constatado que os dois modelos divergem significativamente nas suas características, enquanto que um é com foco no processo, o outro é com foco em resultado. No quadro a seguir são apresentadas as principais características do modelo Gerencial.

Quadro 2 – Características do Modelo Gerencial

CARACTERÍSTICA	DESCRIÇÃO
Accountability	Requer que o administrador público seja responsável por seus atos e consequências.
Concorrência empresarial	A gestão Pública deve seguir o modelo do setor privado, com a redução de custos e o acréscimo da tarifa pública, buscando o aumento do lucro e desatendendo ao interesse público.
Controle por resultados	Estabelecimento de indicadores
Cumprimento de metas	Dimensão econômica do serviço público através dos contratos de gestão
Domínio da lógica do privado sobre a do público	A Administração Pública deve reproduzir padrões e hábitos privados, inspirado em Administração de Empresas.
Eficiência	Realização de ações de modo econômico, eficaz e com qualificação.
Enfoque empresarial	Ênfase na eficácia, na eficiência e na redução de custos dos aparelhos do Estado, além de propor a “clientelização” dos cidadãos.
Mercado como formulador de políticas públicas	Pretere o Estado como produtor de bens e serviços, e que serviços não exclusivos não devem ser realizados por ele.
Orientação ao cidadão-cliente	Atribui à prestação do serviço público um caráter comercial.
Privatização dos serviços públicos	Criação de entes descentralizados.
Transparência	Transparência e ética dos administradores, além de disponibilizar à sociedade as informações importantes acerca da atuação governamental.

Fonte: Elaborado pelo autor

Por fim, é exposto o objeto de estudo deste trabalho, a Lei de Improbidade Administrativa, apresentando-a a partir dos princípios da Administração Pública: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, destacando a importância da referida Lei no apoio à probidade na Administração Pública, no seu funcionamento e na garantia da sua integridade.

3. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O escopo de análise deste Capítulo se refere às Leis de improbidade administrativa: nº 8.429/1992 e nº 14.230/2021. Desse modo, pretende-se definir a temática da improbidade administrativa e expor as suas legislações.

3.1. INTRODUÇÃO

Para que exista uma Administração Pública pautada em sua efetividade, deve-se agir de acordo com os preceitos éticos que a orientam, além de fortalecê-los durante a sua execução. A gestão pública deve ser eficiente, controlada e aliada a condutas éticas que são atributos inseparáveis, sobretudo na oposição a práticas corruptivas, as quais compreendem a pauta dos países que almejam concretizar mecanismos que preservem a *boa administração* (NEVES; OLIVEIRA, 2018). De acordo com o entendimento de Camargo e Oliveira (2017), a *boa administração* consiste em enfatizar o propósito do ato administrativo, juntamente com a sua natureza jurídica, como recurso para a obtenção do proveito público, e como meio de restrição de escolhas que conduzam a exorbitâncias exercidas pelos gestores públicos.

Aliado a isso, para Carneiro (2014), o desenvolvimento da atuação ética do servidor público adquiriu relevância no cenário político atual, sobretudo pelos constantes casos de corrupção, validado pelo interesse da sociedade, a qual consente que o acato à ética é inferior ao desejado. Para alcançar um comportamento ético e ao se opor frente à corrupção, uma melhor gestão pública será realizada de maneira que existirão mecanismos em maior quantidade no oferecimento de ações de interesse público e, para tal, o direito brasileiro optou por criar ferramentas legais no enfrentamento a corrupção, como a Lei nº 8.429 de 1992 (JANINI; ABREU, 2021). No subcapítulo subsequente, apresento a evolução da Lei de Improbidade Administrativa.

3.2. LINHA TEMPORAL DA LEGISLAÇÃO SOBRE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL

A percepção acerca da conduta desonesta na Administração Pública Brasileira está ligada aos antecedentes mercantilistas decorrentes do processo colonizador português, no qual a conduta proba na condução do interesse público sempre demandou grande cuidado por parte dos legisladores a fim de impedir as atividades abusivas (MORAES FILHO; DIAS NETO, 2016). As Constituições Brasileiras, após a sua independência, citavam que os servidores públicos e as autoridades eram capazes de sofrer responsabilização pelas diversas condutas que desviassem recursos econômicos públicos (MACHADO; PASCHOAL, 2016). Todas elas (1891, em seu artigo 54, 6º; 1934, em seu artigo 57, f; 1937, no artigo 85, d; 1946, artigo 89, V; 1967, no artigo 84, V, e EC 1/69, artigo 82, V; e na Constituição de 1988, em seu artigo 85, V) julgavam os atos ímprobos como crimes de responsabilidade dos servidores de alto escalão do Estado e do Presidente da República, e apreciavam a temática da improbidade sendo crime de responsabilidade dos poderosos servidores estatais e do Presidente da República, sendo ela uma ilegalidade do dever dos representantes do país, externando a sua seriedade e os preceitos que estão contidos (OSÓRIO, 2022).

Mediante a Constituição Federal do ano de 1946, teve as suas normas apresentadas na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional nº 1 de 1969; contudo, no que tange à improbidade administrativa, o tema era abordado de maneira vaga, mencionando, meramente, o sequestro e a perda de bens que fossem consequência de práticas que causassem enriquecimento ilícito e de prejuízos à Administração Pública (RIBEIRO; PINTO, 2018). No artigo 141, § 31, da Constituição de 1946, era determinado *o sequestro e o perdimento de bens* na ocorrência de enriquecimento ilícito, seja através de interferência ou de servir-se da função ou do cargo público, além da Constituição do ano de 1967 preizer, no artigo 150, § 11, acerca do *perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública* (XIMENES, 2016). Como afirma Di Pietro (2020), através do artigo 84, inciso V, da Constituição de 1967 – todavia, artigo 82, inciso V, na E.C. nº1 de, de 17 de julho de 1969 -, era tido como crime de responsabilidade, os atos que atentassem

contra a probidade administrativa, realizados pelo Presidente da República. Anteriormente, realçavam-se as leis infraconstitucionais: o Decreto-Lei nº 3.240/41, a Lei nº 3.164/57, a Lei nº 3.502/58 e o Decreto-Lei nº 359/68 (RIBEIRO; PINTO, 2018).

No ano de 1969, através da Emenda Constitucional nº 1, a regulamentação foi preservada e adicionada, através do artigo 154 (BRASIL, 1969, p. 27):

O abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, importará a suspensão daqueles direitos de dois a dez anos, a qual será declarado pelo STF, mediante representação do Procurador-Geral da República, sem prejuízo da ação civil ou penal que couber, assegurada ao paciente ampla defesa.

As ações brasileiras são baseadas em registros elaborados por outros países, a fim de prescrever condutas de caráter preventivo e repressivo na intenção de reprimir a corrupção, enfatizando a *Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, no âmbito da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE)*, a *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC)*, a *Convenção Interamericana contra a Corrupção* (SAADI; MACHADO, 2017).

No decurso entre as Constituições brasileiras anteriores a de 1988, a abordagem acerca da temática da improbidade não possuía um padrão de *direito administrativo centralizador*, tendo uma análise incorreta sobre o assunto, na qual ela era reunida nas atribuições do Presidente da República ou em *legislações setoriais disciplinadoras*, percorrendo nas questões de Direito Penal, Disciplinar e Civil, não abordando o assunto diretamente sob a égide do Direito Administrativo (OSÓRIO, 2022). A partir da Constituição Federal de 1988 foi ordenado um comportamento aprimorado no que tange à temática, evidenciando-a como uma instrução constitucional com a função de guiar a Administração Pública (RIBEIRO; PINTO, 2018). Portanto, é possível perceber que foi com a Constituição Federal de 1988 que o tema de combate à

improbidade administrativa muda de patamar, à medida que recebe o status de norma constitucional.

Através da Carta Magna de 1988, é possível constatar uma mudança histórica, sobretudo acerca da evidenciação, no artigo 37, parágrafo quarto, da improbidade administrativa. Na concepção do direito administrativo brasileiro, tendo uma norma de caráter centralizadora advindo da Carta Magna, sustando a herança que as Constituições anteriores determinavam, na variação entre o entendimento penal e o que visa ressarcir - compreendida de maneira civil -, como também a evidência *infraconstitucional* guiada para a matéria disciplinante (OSÓRIO, 2022). Aliado a isso, a Constituição de 1988 constituiu um relevante mecanismo a fim de combater as práticas administrativas imorais efetuadas pelos agentes públicos, prevendo em seu artigo 37, parágrafo 4º (BRASIL, 1988, p. 1):

[...] os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Os crimes contra a Administração Pública também são previstos no Código Penal brasileiro em seu Título XI (BRASIL, 1940, p. 123). Portanto, segundo Osório (2022), é através da Constituição de 1988 que a improbidade administrativa é abordada como *ilícito de responsabilidade e ilícito extrapenal*, numa ação revolucionária e desapegada das constituições anteriores.

Em consonância ao estabelecido na Constituição de 1988, no dia 16 de agosto de 1991, o Projeto de Lei nº 1.146 foi remetido ao Congresso Nacional a fim de normatizar o enfrentamento à corrupção (MORAES FILHO; DIAS NETO, 2016). O então ministro da Justiça à época, Jarbas Passarinho, protocolou a sua *Exposição de Motivos*, versando acerca da necessidade do enfrentamento da corrupção, tratando-a como um dos grandes distúrbios que afetam o Estado brasileiro. De acordo com a Exposição de Motivos (1991, p. 74):

A medida, a todos os títulos da maior relevância política e administrativa, insere-se no marco do processo de modernização do País, que Vossa Excelência vem perseguindo com obstinação e sem desfalecimentos, em ordem a resgatar, perante a sociedade, os mais gratos compromissos de campanha que, por decisão majoritária do povo brasileiro, transformaram-se em plano de governo.

Através do Projeto de Lei, o qual iniciou com a Exposição de Motivos, deu-se origem ao processo de consolidação da Lei de Improbidade. Esse Projeto teve uma grande transformação durante o processo parlamentar, tendo em junho de 1992 a promulgação da Lei nº 8.429 – Lei de Improbidade Administrativa -, a qual elencou as três espécies de improbidade: violação aos princípios, dano ao erário e enriquecimento ilícito cometidos por agentes públicos (XIMENES, 2016). A Lei de Improbidade Administrativa surgiu num momento de grande perturbação no contexto político brasileiro, tendo o seu ciclo iniciado no período do processo de *impeachment* do então presidente à época, Fernando Collor de Mello, por condutas de corrupção no trato com a coisa pública (FORTINI, SHERMAM, 2018). De acordo com Moraes Filho e Dias Neto (2016), a nova legislação revogou as legislações anteriores e estabeleceu o caráter moralizador e de prevenção. Diante disso, a Lei de Improbidade Administrativa surgiu com o fito de erradicar os atos cometidos por agentes públicos que atentassem contra os princípios da Administração Pública.

Após a promulgação da Constituição de 1988, reformas foram realizadas, como a criação de auditorias, corregedorias e investigações parlamentares, além da ação mais incisiva do poder judiciário no combate à corrupção e, também, no âmbito do Poder Executivo, foram criados órgãos que possibilitassem a troca de conhecimento entre as nações, com a modificação das organizações existentes a fim de obter uma ação autônoma com o fito de combate à corrupção e a sociedade civil do país, além de organizações internacionais imporem que os países desenvolvam e efetivem leis no combate à corrupção, pois a consideraram uma disfunção da sociedade (MACHADO; PASCHOAL, 2016). Dessa forma, o processo construtivo no Brasil de legislações que abordassem a temática da corrupção e a sua importância para uma Administração Pública alheia a desvios, seguindo os seus princípios norteadores, é fruto de um longo processo derivado de vários períodos históricos e de lutas sociais.

Segundo Moraes Filho e Dias Neto (2016), foi mediante o advento da Lei de Improbidade Administrativa que houve um significativo mecanismo de proteção à moralidade na gestão pública, evidenciando a evolução na responsabilidade de conter e repreender as ações destoantes da moral administrativa. Osório (2022) corrobora salientando que a Lei supramencionada tipifica as condutas ímprobas na Administração e determina as penalidades que atingem os direitos fundamentais dos denunciados, com o objetivo de salvaguardar os preceitos da honestidade e da eficiência em seu funcionamento. Além disso, ao modelo de estabelecer a penalização das condutas de improbidade, são adotados os princípios fundamentais da Administração Pública, os quais estão elencados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988: a *legalidade*, a *impeccabilidade*, a *moralidade*, a *publicidade* e a *eficiência* (PAZZAGLINI FILHO, 2022).

A Lei de Improbidade Administrativa visa preservar os recursos públicos e a moralidade na Administração, pois o Estado tem a sua moral degradada mediante a conduta incorreta de seus administradores, levando à descrença em seus mandatários e debilitando o sistema da democracia (MORAES FILHO; DIAS NETO, 2016). Camargo e Oliveira (2017) complementam que o princípio da moralidade administrativa, condutor das ações administrativas, além de buscar o atendimento dos anseios da população, ampara-se no desenvolvimento do interesse estatal em combater os comportamentos impróprios dos agentes públicos.

Desse modo, a ação de Improbidade Administrativa tem o objetivo de resguardar a moralidade administrativa, sendo um importante mecanismo jurídico sobre as ações que a Lei define (CARVALHO FILHO, 2014). Conectada intimamente ao princípio da moralidade, a probidade administrativa requer agir de maneira honesta e leal no desempenho da atividade administrativa, determinando a exigência ao cumprimento de comportamentos íntegros, de modo a satisfazer o interesse público (CARVALHO, 2022). Assim, uma Administração Pública empenhada com o progresso, com os meios legais e com a probidade, implica a elaboração de meios duradouros de combate à corrupção (SAADI; MACHADO, 2017).

A temática acerca da corrupção se entranhou na Administração Pública Brasileira, notadamente, após a aderência do país à associação internacional de controle da corrupção, tendo repercussões notáveis no início dos anos 2000, através de vários atestados jurídicos de prevenção (FORTINI; SHERMAM, 2018). A década de 1990 também foi marcada pela criação de órgãos públicos e alterações nos já vigentes, tendo no ano de 1993, através da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, a criação da Advocacia-Geral da União, cabendo-lhe as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, e também a criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), o qual foi instituído através da Lei nº 9.613 de 3 de março de 1998, dispondo acerca dos crimes de *lavagem* ou ocultação de bens, direitos e valores, além da prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei (BRASIL, 1998). Ao fim da década, formulou-se a Comissão de Ética Pública – associada ao Presidente da República – tendo a incumbência de conduzir o desenvolvimento das diretrizes mencionadas no Decreto nº 6.029/2007 sobre o *Código de Conduta da Alta Administração Federal* (BRASIL, 2007). Esse Decreto foi capaz de prever punições como advertências ou censuras éticas, inclusive como órgão de assessoramento, no qual os agentes públicos podem remeter questionamentos e realizar buscas prévias de tomada de decisão acerca das despesas públicas, além de comandar, apreciar e monitorar o *sistema de ética* composto pelos comitês existentes na gestão pública em âmbito federal (MACHADO; PASCHOAL, 2016).

Já no ano 2000, no dia 4 de maio, através da Lei Complementar nº 101, teve-se a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000, p. 1), a qual estabeleceu:

[..] normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, dispondo em seu artigo 1º, § 1º, que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Ela estabeleceu uma metodologia de organização, efetuação e transparência na administração fiscal dos entes federativos e a violação das normas de responsabilidade pelos gestores públicos provoca sanções a eles – no âmbito administrativo, civil e penal – e às entidades que pertencem (PAZZAGLINI FILHO, 2022). Além disso, no decorrer da década de 2000, as ONGs tiveram grande importância em projetos que monitoravam as atribuições do governo, planejando movimentações sociais a fim de pressionar alterações nas legislações e enfatizando os conceitos de prestação de contas, honestidade e fiscalização da sociedade na gestão pública (MACHADO; PASCHOAL, 2016).

No dia 4 de junho de 2010, através da Lei Complementar nº 135, a qual alterou a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabeleceu, de acordo com o § 9º do artigo 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato (BRASIL, 2010). Ademais, pode-se citar a criação da Lei nº 12.527, em 18 de novembro de 2011, denominada de Lei de Acesso à Informação, cuja finalidade é de dar maior transparência à Administração Pública, e também, da criação da Lei de Conflito de Interesses, em 16 de maio de 2013, a qual dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. O assunto acerca da corrupção foi muito presente no Brasil nos protestos ocorridos em junho de 2013, destacando-se os adeptos e os avessos à Proposta de Emenda Constitucional nº 37, a qual dava poder exclusivo às polícias judiciárias para a realização de investigações criminais, limitando o campo de atuação do Ministério Público (MACHADO; PASCHOAL, 2016).

No ano de 2013, no dia 1º de agosto, foi aprovada a Lei Anticorrupção, nº 12.846 (BRASIL, 2013), a qual dispõe, num rol exemplificativo:

[...] acerca da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, aplicando-se às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou

representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

Comparando a Lei de Improbidade com a Anticorrupção, constata-se que as duas instituem penas em condutas que atentam contra a probidade na Administração Pública, sendo ambas reações legislativas num contexto histórico de crescimento da aversão à corrupção (FORTINI, SHERMAM, 2018). No mesmo ano foi sancionada a Lei nº 12.850, definindo organização criminosa e dispondo “[...] sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal a ser aplicado” (BRASIL, 2013, p. 1).

Em 25 de outubro de 2021, a Lei nº 8.429/92 sofreu alterações mediante o advento da Lei nº 14.230, a qual “Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do artigo 37 da Constituição Federal; e dá outras providências” (BRASIL, 2021, p.1). Conforme o entendimento de Osório (2022), a partir da Constituição Federal, é autorizado tudo aquilo que não é vedado pela lei, contudo, no que tange à Administração Pública, somente pode ser executado aquilo que a lei aprovar e, para condenar o indivíduo, é fundamental que exista lei que determine as balizas limitantes.

No subcapítulo posterior, apresentarei a Lei nº 8.429/92, juntamente com a sua estrutura, e a atualização sofrida perante a criação da Lei nº 14.230/21, aliada à sua nova estrutura.

3.3. LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992

Mediante esta Lei, é disposto acerca das penalidades que são cabíveis aos agentes públicos nas situações de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta e fundacional (BRASIL, 1992). Essa legislação será o escopo de análise no tópico abaixo.

3.3.1. Estrutura da Lei nº 8.429/92

A Lei nº 8.429 trata acerca das sanções que são aplicáveis aos agentes públicos, complementando o disposto na norma Constitucional, em seu artigo 37, § 4º (BRASIL, 1992):

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

A Legislação abordada é formada por 25 artigos, em que do 1º ao 8º, denominado de Capítulo I, trata de suas disposições gerais, além de definir, nos artigos 1º ao 3º, os sujeitos ativo e passivo do ato de improbidade administrativa. O primeiro versa sobre o campo de aplicação, o segundo, dos agentes passíveis de tais penalizações (BRASIL, 1992):

Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Além disso, aplica-se ela aos que não são agentes públicos, desde que induzam ou concorram para a realização do ato de improbidade ou se favoreçam direta ou indiretamente da conduta. Ademais, cabe destacar que os valores recebidos decorrentes de atos que causem lesão ao bem público ou que sejam decorrentes de enriquecimento ilegal, estão suscetíveis às determinações da lei até o limite do valor da herança recebida.

O Capítulo II, *Dos Atos de Improbidade Administrativa*, composto por 3 artigos, na seção I, define em seu artigo 9º os Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito (BRASIL, 1992):

Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

Composto de 12 incisos, o artigo aborda, de forma geral, condutas que possibilitam que o agente aumente o seu patrimônio de maneira ilegal, com destaque para o 1º inciso: *constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei* (BRASIL, 1992).

Na seção II, *Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário*, no artigo 10 (BRASIL, 1992) são definidas tais condutas:

Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei.

O Artigo é composto por 21 incisos, com destaque para o inciso I: “facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei”; e ao inciso V: “permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado”; e ao inciso XIII: “ permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.”.

Na seção III, *Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública*, no artigo 11 são definidas tais condutas: “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” (BRASIL, 1992). O artigo é composto por 10 incisos, com destaque para o inciso I: “praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência”; ao inciso IV, “negar publicidade aos atos oficiais; e ao inciso V, “frustrar a licitude de concurso público”.

As atuações pertencentes aos artigos 9º, 10 e 11 formam um sistema de progressão, no qual o primeiro possui maior gravidade, e o último menor, em que os artigos trazem um rol exemplificativo das condutas tipificadas como ímprobos (CARVALHO, 2022). As três espécies são os atos que geram enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário, e os que atentam contra os princípios da Administração Pública.

No Capítulo III são dispostas as penas, sendo composto de apenas 1 artigo contendo 4 incisos. O seu artigo 12 dispõe: “independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações” (BRASIL, 1992). Os três primeiros artigos abordam, respectivamente, das penas impostas aos artigos 9º, 10 e 11 (BRASIL, 1992):

[...] I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos; II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos; III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Além disso, como prediz no parágrafo único, ao final do artigo, ao estabelecer a pena prevista, o magistrado irá considerar a dimensão do prejuízo provocado, bem como do benefício patrimonial conquistado pelo responsável.

No Capítulo IV, *Da Declaração de Bens*, é composto por 1 artigo de 4 parágrafos. Como afirma no artigo 13: “a posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente” (BRASIL, 1992). Como afirma nos parágrafos, a declaração de bens e valores mencionada será constituída de imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizado no País ou no exterior, abrangendo também os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluindo-se apenas os objetos e utensílios de uso doméstico. Além disso, ela será atualizada anualmente e no dia em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função, e será punido com a pena de demissão, independente de outras sanções, aquele que se recusar a prestá-la, dentro do prazo determinado, ou que a declare falsamente.

O Capítulo V, *Do Procedimento Administrativo e do Processo Judicial*, é composto por 5 artigos, do 14 ao 18. Destaca-se o artigo 14, sendo formado por 3 parágrafos, o qual afirma que “qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade” (BRASIL, 1992). Em seu artigo 15, dispõe que a comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade. Além disso, o artigo 16 afirma que existindo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou ter causado dano ao patrimônio público. O artigo 17, composto por 13 parágrafos, afirma que 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; e por fim, o

artigo 18 afirma que a sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

O Capítulo VI, *Das Disposições Penais*, é composto por 4 artigos, do 19 ao 22. No artigo 19 afirma que constitui crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente, cuja pena é de detenção de seis a dez meses, e multa. Além disso, o denunciante está sujeito a indenizar o denunciado pelos danos materiais, morais ou à imagem que houver provocado. Já no artigo 20, afirma que a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória, como dispõe o preceito constitucional da presunção da inocência, como diz o artigo 5º da Constituição Federal: “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória” (BRASIL, 1992). Ademais, como afirma no artigo 22, para apurar qualquer ilícito previsto nesta Lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no artigo 14, poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo.

No Capítulo VII, *Da Prescrição*, composto pelo artigo 23, elenca os prazos prescricionais para a aplicação da pena:

As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas: I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego. III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei.

Por fim, no Capítulo VIII, *Das Disposições finais*, em seu artigo 25, tem-se que foram revogadas as Leis nº 3.164/57 e a nº 3.502/58, sendo promulgada

pelo ex-presidente Fernando Collor de Mello, em 2 de junho de 1992, a Lei nº 8.429.

3.4. LEI Nº 14.230, DE 25 DE OUTUBRO DE 2021

Através do advento desta Lei, tem-se a alteração da Lei nº 8.429/92, dispondo sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 2021). Essa legislação será o objeto de análise no tópico abaixo.

3.4.1. Estrutura da Lei nº 14.230/21

A Lei nº 14.230/21 trata acerca das sanções que são aplicáveis aos agentes públicos, complementando o disposto na norma Constitucional, em seu artigo 37, § 4º, “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.” (BRASIL, 2021), a qual alterou, de forma considerável, a Lei nº 8.429/92.

A legislação abordada, mediante a atualização ocorrida, mantém, em sua maioria, a mesma estrutura de Capítulos e Seções, sendo composta por 23 artigos, no qual do 1º ao 8º, denominado de Capítulo I, trata de suas disposições gerais, além de definir, nos artigos 1º ao 3º, os sujeitos ativo e passivo do ato de improbidade administrativa. A nova legislação alterou de forma profunda a antiga lei, através da exclusão e da adição de novos dispositivos jurídicos, citando-se, a exemplo, o artigo 1º, § 3º, no qual “o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa” (BRASIL, 2021), e o § 8º do mesmo artigo: “não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas

decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário” (BRASIL, 2021).

O artigo 3º foi alterado, dispondo na atual redação que “as disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade” (BRASIL, 2021), desse modo, torna-se necessário o elemento subjetivo “dolo” na conduta do agente. Os artigos 4º, 5º e 6º da antiga Lei foram revogados, além de na nova redação do 7º expor a necessidade de, havendo “indícios de ato de improbidade, a autoridade que conhecer dos fatos representará ao Ministério Público competente, para as providências necessárias.” (BRASIL, 2021).

Através do Capítulo II, seção I, Dos atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito, tem-se a importante alteração do artigo 9º, no qual há necessidade de prática dolosa para constituir ato de improbidade administrativa: “constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei” (BRASIL, 2021). Além disso, os incisos IV, VI, VII tiveram as suas redações alteradas.

Na seção II, Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário, o artigo 10 teve retirado de seu caput a ação ou omissão na modalidade culposa (BRASIL, 2021):

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

Ademais, os artigos I, VIII, X e XIX tiveram as suas redações alteradas, além da revogação do artigo XXI e a inclusão do artigo XXII, bem como, na seção II-A, Dos Atos de Improbidade Administrativa Decorrentes de Concessão ou

Aplicação Indevida de Benefício Financeiro ou Tributário, composta pelo artigo 10-A, a sua revogação.

Na seção III, Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública, o artigo 11 teve a sua redação alterada, no qual houve o incremento da conduta dolosa para a sua configuração (BRASIL, 2021):

Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas.

Os incisos I, II, IX e X foram revogados, os artigos III, IV, V, VI tiveram as suas redações alteradas, além da inclusão dos artigos XI e XII. No Capítulo III, Das Penas, composto pelo artigo 12, teve alteração na sua redação, revogação do inciso IV e do parágrafo único, além da inclusão de 10 parágrafos em sua composição. Uma mudança substancial ocorreu no inciso I, no qual a suspensão dos direitos políticos aumentou para até quatorze anos.

O Capítulo IV, Da Declaração de Bens, composto pelo artigo 13, teve alteração em seu caput e nos parágrafos 2º e 3º, bem como a revogação dos parágrafos 1º e 4º.

O Capítulo V, Do Procedimento Administrativo e do Processo Judicial, composto pelos artigos 14 ao 18, sofreu modificações através da revogação de alguns parágrafos, bem como da inclusão de outros. O artigo 14 teve alteração apenas em seu parágrafo 3º, enquanto que o 15 permaneceu inalterado. No entanto, o artigo 16 foi o que houve o maior número de acréscimo de parágrafos, totalizando 13. O artigo 17 teve a revogação de 9 parágrafos, nova redação em seu caput e a inclusão dos artigos 17-B, 17-C e 17-D. Por fim, o artigo 18 teve nova redação em seu caput, inclusão de 4 parágrafos e do artigo 18-A, formado por dois incisos e de um parágrafo único.

O Capítulo VI, Das Disposições Penais, composto pelos artigos 19, 20, 21 e 22, não teve alteração no artigo 19, havendo a inclusão de 2 parágrafos no

artigo 20. O artigo 21 teve nova redação em seu inciso I, bem como a inclusão de 5 parágrafos em seu inciso II. O artigo 22 teve a sua redação alterada e a inclusão de um parágrafo único.

Por fim, o Capítulo VII, Da Prescrição, teve alteração importante em seu artigo 23, no qual “a ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência” (BRASIL, 2021). Houve a revogação dos incisos I, II e III e a inclusão de 8 parágrafos, bem como a criação dos artigos 23-A, 23-B e 23-C. No próximo subcapítulo, apresento o conceito de Improbidade Administrativa.

3.5. CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A expressão improbidade administrativa foi inserida pela primeira vez no texto constitucional na Carta Magna de 1988, em seus artigos 15, inciso V; e 37, parágrafo 4º (BRASIL, 1988). Essa norma constitucional estabelece que:

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Na Nova Lei de Improbidade Administrativa, nº 14.230/21, em seu artigo 1º, tem-se que “o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.” (BRASIL, 2021).

A Lei de Improbidade não expõe um conceito característico que a defina, balizando somente a categorizar os atos de improbidade nos que importam em enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário e nos que atentem contra os princípios da administração; e na inexistência de uma conceituação legal que a defina, compete aos doutrinadores elaborar uma definição que se ajuste e

reproduza, de modo transparente, o propósito das leis constitucionais e infraconstitucionais (RIBEIRO; PINTO, 2018)

Com a ação de improbidade se deseja legitimação jurídica das condutas tipificadas como ímprobadas na Administração Pública, cometidas por seus gestores e terceiros e, por conseguinte, a execução das penas asseguradas, com o intuito de salvaguardar a moralidade administrativa (CARVALHO FILHO, 2012). No subcapítulo imediato, é apresentado o conceito de agentes públicos e a aplicação a eles pela Lei de Improbidade.

3.6. AGENTES PÚBLICOS

Mediante a introdução no ordenamento jurídico da atualização da Lei de Improbidade Administrativa, o conceito de agente público na legislação estudada foi alterado. Conforme a antiga redação, “reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.” (BRASIL, 1992).

Na legislação de 2021, o conceito, disposto no artigo 2º, foi reescrito “Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei.” (BRASIL, 2021). Dessa forma, através da nova redação, teve-se a inclusão dos agentes políticos como passíveis de penalização por atos de improbidade administrativa.

Os agentes públicos são indivíduos que exercem função na Administração Pública, através de relações com as organizações públicas, no qual eles exercem funções importantes, compostos da obrigação, dentro dos limites da lei, de corresponder aos anseios da população (OSÓRIO, 2022). A concepção de agente público na Lei de Improbidade Administrativa é mais extensa em comparação a outros instrumentos legais (PAZZAGLINI FILHO, 2022). Desse

modo, a Lei de Improbidade Administrativa define e elenca o rol de sujeitos ativos que são passíveis de responsabilização, demonstrando que o ato de improbidade é possível ser exercido por qualquer agente público, seja ele servidor ou não, contra a administração direta, indireta, fundacional ou autárquica de qualquer dos Poderes da União, Estados ou Municípios e de empresas inclusas ao patrimônio público, como afirma o entendimento de Fábio Medina Osório (2022, p.179):

Agentes públicos são todas as pessoas que desempenham função pública em todos os seus níveis e hierarquias, em forma permanente ou transitória, por eleição popular, designação direta, por concurso ou por qualquer outro meio legal. Estende-se essa definição a todos os magistrados, membros do Ministério Público, parlamentares, governantes e outros análogos, o que implica considerar nessa categoria também os chamados “agentes políticos”, sem dúvida alguma. Agentes públicos, a efeito de gestão pública, são os sujeitos – pessoas físicas – que trabalham no setor público, mediante vínculos mantidos com as organizações públicas. Esses agentes tem uma posição de confiança, dotados do dever de satisfazer aos interesses públicos, nos limites da ordem jurídica

Além disso, é importante apurar que a instituição privada que obtém recursos públicos através de convênios e de acordos, no momento em que os seus gestores subtraírem valores auferidos em resultado de transferência do ente público, pode sofrer a punição por de improbidade administrativa (CARVALHO, 2022). Desse modo, os gestores particulares que cuidam do patrimônio público, que concedem serviços públicos ou, mesmo que de forma temporária, realizam funções públicas, sempre que manuseiem recursos públicos, estão sujeitos à obrigação de probidade na administração. Ademais, os particulares que operam conjuntamente com os agentes públicos, no descumprimento dos preceitos da probidade administrativa, dentro dos termos legais e de acordo com as suas condutas, podem ser penalizados (OSÓRIO, 2022). Em busca dessa proteção, a Lei de Improbidade elencou sanções aos agentes que atentem contra os princípios da Administração Pública, as quais estão no subcapítulo seguinte.

3.7. SANÇÕES

As sanções impostas aos agentes públicos que pratiquem atos de improbidade administrativa estão expostas no artigo 12, pertencente ao Capítulo III (Das Penas). Através da atualização ocorrida com o advento da Lei nº 14.230/21, o artigo teve nova redação (BRASIL, 2021):

Independente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

No quadro a seguir, estão expostas, de acordo com a Lei, as penas impostas para os atos que geram enriquecimento ilícito, aos atos que causam dano ao erário e aos atos que atentam contra os princípios administrativos:

Quadro 3 – Sanções presentes na Lei nº 14.230/2021

ATOS QUE GERAM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO	ATOS QUE CAUSAM DANO AO ERÁRIO	ATOS QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS
<ul style="list-style-type: none"> • perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; • perda da função pública; • suspensão dos direitos políticos até 14 anos; • pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial; • proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 anos. 	<ul style="list-style-type: none"> • perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância; • perda da função pública; • suspensão dos direitos políticos até 12 anos; • pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano • proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 anos. 	<ul style="list-style-type: none"> • pagamento de multa civil de até 24 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente; • proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 anos

Fonte: elaborado pelo autor com base na Lei nº 14.230/2021

Percebe-se através da leitura do artigo, um grau de aumento na intensidade da penalidade (o artigo 9º sendo o mais grave), como também a existência de quatro indicadores de punição: suspensão dos direitos políticos, de natureza política; perda da função pública, de natureza político-administrativa; proibição de estabelecer contratação com o Estado (ou dele receber benefícios ou incentivos fiscais) e a multa, de natureza administrativa. Cabe ressaltar que os atos de improbidade não são, de maneira independente, crimes, desse modo, sua natureza não é penal. Contudo, eventualmente, um mesmo comportamento pode estar presente na legislação de improbidade, como também em legislação penal.

Como afirma Carvalho (2022), a Lei de Improbidade obedece ao princípio da proporcionalidade, sem modificar a essência da penalidade aplicada, considerando também uma mudança de prazos das penas e de valores, além de que, compete ao juiz, no caso concreto, estabelecer quais serão as penas

aplicadas, conforme a seriedade da transgressão que esteja sendo apreciada e penalizada.

3.8. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 3

Intitulado de “Improbidade Administrativa”, este Capítulo apresentou o objeto de estudo deste Trabalho de Conclusão de Curso, descrevendo as Leis de Improbidade Administrativa, nº 8.429/92 e nº 14.230/21. De início, tem-se uma breve introdução, destacando a sua importância na busca por uma Administração Pública que aja de acordo com os preceitos éticos a conduzem, destacando a legislação como um importante mecanismo de combate à corrupção.

Posteriormente, foi realizado um apanhado histórico de como as práticas ímprobas eram abordadas nos governos coloniais, monarcas e republicanos no Brasil, destacando o surgimento de uma legislação no ordenamento jurídico do país, a nº 8.429, durante o controverso governo de Fernando Collor de Mello, no ano de 1992; e a do ano de 2021, no governo de Jair Bolsonaro, no qual houve a revogação da antiga Lei e a criação da Nova Lei de Improbidade Administrativa, nº 14.230.

Por último, minuciou-se as duas legislações, realizando uma análise acerca de suas estruturas e dos principais artigos juntamente com a exposição dos conceitos de improbidade administrativa, de agentes públicos e das sanções cabíveis a eles.

4. ANÁLISE COMPARATIVA DAS LEIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL À LUZ DAS TEORIAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O objetivo deste Capítulo é comparar as Legislações de Improbidade Administrativa existentes no país, não acerca do seu aspecto jurídico, mas da ótica das teorias de Administração Pública. O que se busca não é reproduzir o olhar jurídico sobre o fenômeno da improbidade e da corrupção, mas demonstrar o quanto as concepções teóricas de Administração Pública modificaram e seguem modificando a gestão pública brasileira, seja no seu sentido subjetivo (organizações e agentes), seja no seu sentido objetivo (atividades administrativas, serviços públicos e políticas públicas).

É fundamental perceber que não existe nenhuma modificação em relação ao combate à improbidade administrativa e à corrupção que não esteja associada a uma concepção teórica de origem da Administração Pública, que por sua vez, deriva de uma concepção de Estado.

4.1. ABORDAGEM METODOLÓGICA

Com o propósito de atender aos objetivos propostos neste Trabalho de Conclusão de Curso, acerca da evolução das medidas de combate aos crimes relacionados à Administração Pública Brasileira sob a égide da Lei de Improbidade Administrativa, apresento a metodologia deste Trabalho.

Para a exposta análise, a qual busca detectar a influência do Gerencialismo na Legislação sobre Improbidade Administrativa no Brasil, o emprego do método hipotético-dedutivo foi apropriado para a sua averiguação. Segundo Marconi e Lakatos (2003), o método hipotético-dedutivo proposto por Karl R. Popper recomenda uma *teoria-tentativa* que irá derivar de um *problema*, para posteriormente realizar uma crítica sobre ela e descartar erros, a fim de dar origem a *novos problemas* que podem ser testados através da *observação* ou *experimentação*.

Para complementar esse método, a fim de constatar a influência do Gerencialismo na Lei de Improbidade Administrativa, foi utilizada a pesquisa de natureza qualitativa que, de acordo com Strauss e Corbin (2008), caracteriza-se

pela investigação dos dados levantados na análise do material escolhido pelo pesquisador e por suas interpretações, as quais não podem ser produzidas de maneira quantificada.

Foi utilizado para agregar os estudos acerca do patrimonialismo, do modelo burocrático e do modelo gerencial, expostos no segundo Capítulo, a pesquisa bibliográfica e, para o estudo da Lei de Improbidade Administrativa, a pesquisa documental, essa descrita no Capítulo três. A análise documental, que se constitui através do estudo de documentos que podem ser legais e impressos, os quais são a matéria-prima do pesquisador que almeja realizar a sua investigação a partir da pesquisa documental (SEVERINO, 2007). Para Marconi e Lakatos (2003), a análise documental de dados regularmente equivale a uma fonte confiável para o pesquisador que deve utilizá-la como forma de compreensão e conferência do material explorado. Por esse motivo, optei pelo referido método de pesquisa, pois julgo ser a metodologia fidedigna acerca do tema.

Além disso, Gil (1989) salienta a diferença desse tipo de pesquisa para a bibliográfica, visto que a origem da análise documental se embasa nos materiais que necessitam de uma maior exploração conforme o objetivo do pesquisador, e a bibliográfica se apoia em diferentes autores sobre um tema específico. Ademais, também foi empregada a pesquisa bibliográfica, pois ela engloba todo o material já produzido publicamente acerca do assunto, o que proporciona a proximidade do pesquisador com as fontes disponibilizadas (MARCONI; LAKATOS, 2003).

No Capítulo quatro foi realizada a análise comparativa dentre as Leis nº 8.429/92 e nº 14.230/21, possibilitando identificar as mudanças ocorridas e o impacto na atual gestão pública brasileira através delas. O método comparativo representa a apuração das distinções e semelhanças entre *indivíduos, classes, fenômenos ou fatos* (GIL, 1989).

Por fim, após a elucidação acerca da metodologia utilizada no Trabalho, será realizada a análise nos próximos subcapítulos, concatenando o modelo burocrático com a Lei nº 8.429/1992 e o modelo gerencial com a Lei nº 14.230/2021, e em seguida, a comparação entre as duas legislações, a fim de detectar as mudanças ocorridas entre elas.

4.2. CONEXÃO ENTRE AS CARACTERÍSTICAS DO FENÔMENO BUROCRÁTICO E A LEI Nº 8.429/92

A Lei de Improbidade Administrativa, objeto de análise neste Capítulo, com vigência a partir do ano de 1992, teve a sua criação num momento histórico permeado pela prevalência do modelo burocrático de Administração Pública, iniciado no governo Vargas, no ano de 1930, indo até a criação do Plano Diretor, em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Coincidentemente, a referida Lei, que visa combater práticas ímprobas na gestão pública, foi promulgada no ano que o então presidente do Brasil à época, Fernando Collor de Mello, teve a sua gestão interrompida em decorrência de casos de corrupção.

Compreende-se que a Lei nº 8.429, promulgada com a intenção de combater as práticas corruptas na gestão, agindo de acordo com os preceitos éticos e morais orientadores da Administração Pública, está associada ao modelo burocrático. A fim de detectar a veracidade dessa afirmação, torna-se fundamental examinar alguns de seus artigos e verificar a associação entre eles e o modelo em questão.

Em seu artigo 2º, acerca da tipificação do conceito de agente público a fim de penalização sobre os atos de improbidade administrativa, possui o formalismo como atributo. Tal característica, a partir da concepção do modelo burocrático de Administração Pública, faz alusão ao estabelecimento de maneira clara e padronizada dos procedimentos. Além disso, no artigo 3º, tem-se um complemento do artigo 2º, no qual a lei também é aplicada ao agente que não seja agente público. É possível identificar características como o formalismo e a impessoalidade, visto que qualquer um que induza ou concorra pode ser passível de penalização, além das regras definidas. O artigo 4º complementa os artigos 2º e 3º, ao expor que qualquer agente público, seja qual for o seu nível ou hierarquia, é determinado que respeite os princípios da Administração Pública, o que leva a ser um dispositivo caracterizado pelo formalismo, hierarquia e impessoalidade.

O artigo 7º menciona que os atos de improbidade terão a autoridade administrativa encarregada pelo inquérito expor ao Ministério Público, para que o acusado tenha os seus bens indisponíveis. Esse dispositivo retrata a

característica burocrática da centralização, visto que os atos deverão ser representados ao Ministério Público, sendo o único órgão responsável; além de ser ter os atributos burocráticos de procedimento formal e de hierarquia.

Os artigos 9º, 10 e 11 são o núcleo da Lei de Improbidade Administrativa, os quais tipificam os atos de improbidade. Os três possuem o caráter formal, visto que é dotado de um procedimento definido; hierarquia; impessoalidade, pois qualquer um que se enquadre no conceito de agente público, ou o particular que induza, pode ser penalizado a partir do que é mencionado nos dispositivos legais; além de regras bem definidas, os quais expõem as consequências de cada conduta.

O artigo 17, o qual afirma que a ação principal terá *rito ordinário*, com proposição realizada pelo Ministério Público, ou através da pessoa que tenha interesse, nota-se as características de centralização, pois concentra na figura do MP e/ou do interessado a propositura; o caráter formal por possuir procedimentos, além de uma hierarquia de propositura definida. Além disso, no artigo 19, ao afirmar que representar por ato de improbidade quando se sabe que o agente é inocente, constitui crime de responsabilidade, também se percebe características de controle e formalismo. Por fim, no artigo 23, o qual aborda acerca do período para a propositura das sanções, constata-se a presença do controle e do formalismo em sua estrutura.

Desse modo, percebe-se que o vínculo realizado entre as disposições na Lei nº 8.429/92 e os atributos do modelo burocrático. Em suma, nota-se que a Lei em estudo possui como característica central o formalismo, dado que possui um conjunto de procedimentos e regras. No quadro a seguir, estão dispostos os dispositivos legais com as suas respectivas características.

Quadro 4 - Vínculos entre as características do fenômeno burocrático e a Lei nº 8.429/92

ARTIGO DA LEI Nº 8.429	CARACTERÍSTICA
Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior. (Art. 2º)	Formalismo
As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta. (Art. 3º)	Formalismo, Impessoalidade e Regras
Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos. (Art. 4º)	Formalismo, Hierarquia e Impessoalidade
Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado. (Art. 7º)	Centralização, Formalismo e Hierarquia
Dos atos de improbidade administrativa (artigos 9º,10,10-A e 11)	Formalismo, Hierarquia, Impessoalidade e Regras
Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações [...]. (Art. 12)	Controle, Formalismo e Regras
A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente. (Art. 13) § 2º A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função. § 3º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.	Controle, Formalismo e Regras
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. (Art. 17)	Centralização, Formalismo e Hierarquia
Constitui crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente. (Art. 19)	Controle e Formalismo
Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas: I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com	Formalismo

demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.	
--	--

Fonte: elaborado pelo autor

Com base nas especificações dispostas neste Capítulo, é possível inferir que a Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/1992, advém das concepções do modelo burocrático de Administração Pública, sobretudo no que tange em seu caráter formal de tentar repelir condutas ímprobas na gestão pública através de um forte formalismo e controle nos seus dispositivos.

A partir disso, constata-se que a Lei nº 8.429/92 está fortemente ligada ao modelo burocrático, com um grande número de dispositivos ligados ao formalismo. Desse modo, o próximo subcapítulo irá explorar a Lei nº 14.230/21, a Nova Lei de Improbidade Administrativa, a qual contém características do modelo gerencial de Administração Pública.

4.3. A INFLUÊNCIA DO GERENCIALISMO NA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E NA CORRUPÇÃO

Ambas as Legislações de Improbidade Administrativa possuem características burocráticas, como o caráter formal, dado que são legislações, no entanto, apenas a Lei nº 14.230 possui características preponderantes do modelo gerencial de Administração Pública. Essa Lei, com promulgação no dia 25 de outubro de 2021, foi instaurada em substituição à antiga, Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. A fim de que seja possível declarar que a Lei supramencionada advém do modelo gerencial de Administração Pública, é essencial realizar a análise de uma parcela de seus dispositivos. Diante disso, na sequência, almeja-se averiguar a conexão entre eles e os atributos presentes no modelo gerencial.

Em seu artigo 1º, teve-se uma importante alteração diante da nova redação. Através da tipificação da conduta sendo apenas na configuração dolosa, em que “o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim lícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.” (BRASIL, 2021), é possível constatar que tal ação possui a característica de controle por resultados,

presente no modelo gerencial, dado que proporciona menor rigidez na atuação do gestor público, flexibilizando-a. Esse atributo é perceptível em outros incisos do artigo, como no inciso 8º, em que a discordância de entendimento na interpretação da legislação não será tipificada como improbidade. O accountability (prestação de contas por parte do gestor público) também é vista nos artigos 3º, em que a Lei também é aplicada mesmo ao que não seja agente público; também no artigo 7º; no artigo 12, em que as punições podem ser realizadas de forma isolada e cumulativa; e no artigo 16.

Outra característica importante do modelo gerencial de Administração Pública é a transparência. Ela é perceptível em muitos artigos e incisos da Nova Lei de Improbidade Administrativa, a citar o núcleo dela – os artigos 9º, 10 e 11 -, além do artigo 12, representativo das penas que os agentes ímprobos estão sujeitos. Ao estabelecer que “qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar prática de ato de improbidade” (BRASIL, 2021), o artigo 14 também possui a transparência como atributo. O artigo 16, ao estabelecer que a indisponibilidade de bens dos réus, e o artigo 23-A, ao determinar que o poder público ofereça capacitação contínua aos agentes públicos e políticos na repressão a condutas de improbidade, também apresenta o atributo da transparência, aliado ao da eficiência.

O aspecto da eficiência é a prerrogativa principal do Gerencialismo, tanto que no ano de 1998 houve a sua inserção como princípio constitucional expresso. Essa qualidade é vista, além do artigo 23-A, mencionado anteriormente, no artigo 18, parágrafo 2º, em que, caso a pessoa jurídica que seja prejudicada não assuma as diligências elencadas no parágrafo 1º dentro de 6 meses, o Ministério Público procederá à liquidação do dano e ao cumprimento da sentença relacionada ao patrimônio público ou à perda ou à reversão dos bens. Além disso, no artigo 17-B, em que há possibilidade de o Ministério Público celebrar acordo de não persecução civil, há uma clara evidência da eficiência, visto a tentativa de dar celeridade ao processo.

Dessa forma, constata-se que a Nova Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 14.230/21, possui características pertencentes ao modelo gerencial de Administração Pública. No quadro a seguir, estão dispostos os dispositivos da

Legislação abordada em ligação com o atributo relativo ao modelo de Administração Pública estudado.

Quadro 5 - Vínculos entre as características do Gerencialismo e a Lei nº 14.230/21

ARTIGO DA LEI Nº 14.230	CARACTERÍSTICA
Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais. (Art. 1º § 1º) O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. (Art. 1º § 3º) Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário. (Art. 1º § 8º)	Controle de resultados
As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade. (Art. 3º)	Accountability
Se houver indícios de ato de improbidade, a autoridade que conhecer dos fatos representará ao Ministério Público competente, para as providências necessárias. (Art. 7º)	Accountability e eficiência
Improbidade Administrativa (Art. 9º, 10 e 11)	Transparência
Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato. (Art. 12)	Accountability e transparência
Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade. (Art. 14)	Transparência
Na ação por improbidade administrativa poderá ser formulado, em caráter antecedente ou incidente, pedido de indisponibilidade de bens dos réus, a fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito. (Art. 16)	Accountability e transparência
O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados [...] (Art. 17-B)	Eficiência
Caso a pessoa jurídica prejudicada não adote as providências a que se refere o § 1º deste artigo no prazo de 6 meses, contado do trânsito em julgado da sentença de procedência da ação, caberá ao Ministério Público proceder à respectiva liquidação do dano e ao cumprimento da sentença referente ao ressarcimento do patrimônio público ou à perda ou à reversão dos bens, sem prejuízo de eventual responsabilização pela omissão verificada. (Art. 18 § 2º)	Eficiência
É dever do poder público oferecer contínua capacitação aos agentes públicos e políticos que atuem com prevenção ou repressão de atos de improbidade administrativa. (Art. 23-A)	Eficiência e transparência.

Fonte: elaborado pelo autor

Perante o estudo dos dispositivos da legislação, é possível estabelecer que a Nova Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 14.230/21, procede do modelo gerencial de Administração Pública, dado que muitos de seus artigos buscam ofertar maior eficiência, transparência, assegurar o accountability e, principalmente, através do controle por resultados, flexibilizar a ação do gestor público com a retirada das condutas culposas.

O modelo de Administração Pública Gerencial é perceptível na atual ideologia dos governos brasileiros. A partir da concepção do PDRAE, no ano de 1995, passando pelo ano de 1998, no qual foi promulgada a Emenda Constitucional nº 19, essa que, principalmente, elencou a Eficiência como princípio expresso, prevendo a concepção de rendimento funcional, com o objetivo na obtenção de resultados positivos na prestação dos serviços oferecidos, de modo a satisfazer as necessidades dos cidadãos, tendo como características: a imparcialidade; a neutralidade; a transparência; a eficácia; a desburocratização e a busca pela qualidade; a participação e a aproximação dos serviços públicos da população; o direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum.

Na mesma Emenda, a partir do artigo 41 da Constituição Federal, que aborda a estabilidade dos funcionários públicos, houve a necessidade de exigir um período de 3 anos, denominado na legislação regulamentadora de estágio probatório, para que o servidor de cargo efetivo passasse a adquiri-la. O principal motivo de tal alteração foi acrescentar a insuficiência de desempenho como fator de demissão. A introdução de agências executivas e organizações sociais, no artigo 241, no qual a partir de sua concepção, houve uma transformação no modelo de Administração Pública no Brasil, de maneira que, somado aos convênios de transferência entre os entes federados, possibilitaram uma nova dinâmica na condução dos serviços públicos.

O limite com gastos de pessoal, partindo do conceito de eficiência proposto pelo modelo gerencial, foi estabelecido no artigo 169 da Constituição Federal, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão exceder os limites estabelecidos em Lei Complementar; os cargos de direção, chefia e assessoramento, são de livre nomeação e de livre exoneração, e a vedação à acumulação de cargos, a partir da inserção dos incisos XVI e XVII no

artigo 37, ficando vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários. Com isso, restringe que o servidor desempenhe diversas funções na Administração Pública, o que vai ao encontro do princípio da eficiência, previsto no Gerencialismo.

No mesmo ano, houve a criação da Lei nº 9.637/98, a qual dispôs sobre a qualificação de entidades como organizações sociais. No ano posterior, houve a criação da Lei nº 9.790/99, a qual dispôs acerca da qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, e instituiu e disciplinou o Termo de Parceria. Em 2000, através do advento da Lei Complementar nº 101, estabeleceram-se normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, cujo objetivo era de garantir o equilíbrio fiscal, impondo limites ao aumento das despesas e aos gastos com dívidas e pessoal. Quatro anos depois, no dia 30 de dezembro, foi promulgada a Lei nº 11.079/04, a qual instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública, e no ano seguinte, a Lei nº 11.107/05, que dispôs sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

Em 2016 houve a criação da Emenda Constitucional nº 95, a qual alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo o novo Regime Fiscal, estabelecendo o teto dos gastos públicos. Nos anos de 2017 e 2019, respectivamente, alterou-se a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com o intuito de adequá-la às novas relações de trabalho - mediante a criação da Lei nº 13.467 -, e através da Emenda Constitucional nº 103, modificou-se o sistema de previdência social. A partir de 2020 houve a discussão do Projeto de Emenda Constitucional nº 32, a qual visava modificar as disposições acerca dos servidores, dos empregados públicos e da organização administrativa, e em 2021, houve a criação da Lei nº 14.133, a qual modificou a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, e da Lei nº 14.230, alterando a Lei de Improbidade Administrativa.

Portanto, é possível depreender que as Leis de Improbidade Administrativa, nº 8.429/92 e nº 14.230/21, procedem, nesta ordem, dos modelos burocrático e gerencial de Administração Pública. No subcapítulo seguinte, será realizada a análise comparativa entre alguns artigos de cada uma das

legislações supramencionadas, com o intuito de detectar as mudanças ocorridas dentre elas e certificar das características de cada concepção teórica de Administração Pública.

4.4. ANÁLISE COMPARATIVA DAS LEGISLAÇÕES

A exposta seção tem por objetivo realizar a análise comparativa dentre as duas legislações brasileiras que abordam a temática da Improbidade Administrativa, levando em consideração as reflexões ocorridas nos Capítulos anteriores, as quais identificaram que as concepções teóricas de Administração Pública são diversas em cada Lei. Enquanto que a Lei nº 8.429/1992 é relacionada ao modelo burocrático, a nº 14.230/2021 é associada ao modelo gerencial, de forma que o estudo comparativo das duas legislações planeja expor componentes a fim de analisar tais considerações.

Diante o exposto, concebe-se o confronto entre os dispositivos legais que constituem as Leis, abarcando os itens: abrangência, exigência do dolo específico, agentes públicos, observância aos princípios da Administração Pública, atos de improbidade administrativa, penas e prescrição. A seguir será evidenciado um quadro comparativo entre os artigos das Leis de Improbidade Administrativa, com base nas Legislações nº 8.429/92 e nº 14.230/21, para que, posteriormente, sejam discutidos os dispositivos pertencentes em cada uma delas.

Quadro 6 - Comparativo entre os artigos das Leis de Improbidade Administrativa

Lei nº 8.429/92	Lei nº 14.230/21
ALCANCE	
<p>Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.</p> <p>Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.</p>	<p>Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.</p> <p>§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.</p> <p>§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.</p> <p>§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.</p> <p>§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.</p> <p>§ 5º Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.</p> <p>§ 6º Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, previstos no § 5º deste artigo.</p> <p>§ 7º Independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.</p> <p>§ 8º Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecte nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário.</p>

Fonte: elaborado pelo autor com base nas Leis de Improbidade Administrativa

Quadro 7 - Comparativo entre os artigos das Leis de Improbidade Administrativa

Lei nº 8.429/92	Lei nº 14.230/21
EXIGÊNCIA DO DOLO ESPECÍFICO	
Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.	Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade.

Fonte: elaborado pelo autor com base nas Leis de Improbidade Administrativa

No contexto de responsabilização dos agentes públicos que destoassem da finalidade do bem público, surgiu no ano de 1992, a Lei de Improbidade Administrativa, a qual passou a responsabilizar, em âmbito civil e administrativo, os que desviassem dos princípios da Administração Pública. A contar dos preceitos inerentes à tabela supramencionada, é possível constatar que as normas em cada uma das legislações abordadas possuem perspectivas distintas acerca dos modelos de Administração Pública. Desse modo, será feito o confronto das legislações.

No tópico “alcance”, que se refere ao artigo 1º, nota-se que a nova redação, a qual passou a ser constituída por 8 parágrafos, houve uma importante mudança através da inclusão do parágrafo 3º, destacando que o simples desempenho da função pública, desprovida da confirmação de *ato doloso* com a finalidade legal, retira a responsabilidade do ato de improbidade administrativa. A fim de explicar o que dolo, o parágrafo 2º da Lei específica (BRASIL, 2021):

Dolo é a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.

Diante disso, para que o ato seja tipificado como ímprobo, tem-se a necessidade de comprovar o elemento subjetivo denominado *dolo específico*, o qual se realiza quando o agente possui o desejo de efetuar a ação, almejando uma finalidade específica. Com a alteração na legislação, Carvalho (2022) salienta que, através disso, ela se baliza a admitir a disposição dos atos ímprobos apenas quando existir o elemento dolo específico, o que é de grande

complexidade de se atestar no caso prático, levando a reforçar a impunidade nos delitos elencados no dispositivo legal, possibilitando ao gestor declarar a sua ausência de técnica ou cuidado, de modo a se abster da chance de sofrer condenação. Dessa maneira, as ações decorrentes da função de administração, desprovidas de má-fé, mesmo com a finalidade lícita, retira a chance do agente ser condenado (PAZZAGLINI FILHO, 2022).

Através do artigo 3º, com a imposição da comprovação do elemento dolo específico para a prática de improbidade, não tendo a oportunidade da disposição irregular em razão de condutas culposas. Segundo o Código Penal (BRASIL, 1940), crime culposo é “quando o agente deu causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia”. Portanto, através desse novo dispositivo, propicia-se a um encorajamento às práticas corruptas, visto que se inclina a retirar as responsabilizações de improbidade.

Além disso, em seu parágrafo 8º (BRASIL, 2021), afirma que:

Não configura a improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário.

Mediante essa redação, não será possível utilizá-la para delimitar a atuação como sendo de improbidade administrativa.

Quadro 8 - Comparativo entre os artigos das Leis de Improbidade Administrativa

Lei nº 8.429/92	Lei nº 14.230/21
AGENTES PÚBLICOS	
Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.	Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei.

	Parágrafo único. No que se refere a recursos de origem pública, sujeita-se às sanções previstas nesta Lei o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente.
--	--

Fonte: elaborado pelo autor com base nas Leis de Improbidade Administrativa

Neste tópico, intitulado de “agentes públicos”, nota-se que a redação da Nova Lei de Improbidade Administrativa amplia o conceito de agente público, através da inclusão dos agentes políticos. Conforme o entendimento de Pazzaglini Filho (2022), a Lei proporciona maior abrangência para a definição de agente público, compreendendo qualquer pessoa que realize, ainda que de maneira temporária ou desprovido de associação à Administração Pública, mandato, cargo, emprego ou função, e em seu desempenho reflita em ato de improbidade administrativa.

No entanto, julgados atuais do Supremo Tribunal Federal vêm estabelecendo a concepção de que os agentes políticos que estejam respondendo por crime de responsabilidade, a partir do entendimento da Constituição, não são submetidos à Lei de Improbidade Administrativa, visto que a Lei de Crimes de Responsabilidade determina sanções de caráter civil e permitir ambas as punições acarretaria em *bis in idem* (CARVALHO, 2022). Os agentes políticos se diferem dos agentes públicos, como afirma Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p. 251-252):

[...] são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes do Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os vereadores. O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política.

Ademais, os particulares que atuam com o patrimônio estatal, os prestadores de serviços públicos, os que desempenham – mesmo que de forma transitória – funções públicas, também estão subordinados à Lei de Improbidade

Administrativa, além dos particulares que operam em união com os agentes políticos podem ser condenados (OSÓRIO, 2022). Portanto, na Nova Lei de Improbidade Administrativa é constatado que os agentes públicos e todos que atuem em conjunto com esses podem ser julgados sob a égide da legislação, contudo, há divergências entre a aplicação aos agentes políticos por se caracterizar uma dupla penalização acerca do mesmo acontecimento, caso estejam respondendo por crime de responsabilidade.

Quadro 9 - Comparativo entre os artigos das Leis de Improbidade Administrativa

Lei nº 8.429/92	Lei nº 14.230/21
OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.	Revogado pela Lei nº 14.230, de 2021.

Fonte: elaborado pelo autor com base nas Leis de Improbidade Administrativa

No que tange ao item “Observância Aos Princípios Da Administração Pública”, nota-se que houve a revogação do artigo 4º (BRASIL, 2021):

Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Cabe salientar que não houve, através da nova redação, algum artigo que faça menção aos princípios da impessoalidade e moralidade, basilares da Administração Pública.

Quadro 10 - Comparativo entre os artigos das Leis de Improbidade Administrativa

Lei nº 8.429/92	Lei nº 14.230/21
ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	
<p>Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:</p> <p>Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:</p> <p>Art. 10-A. Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.</p> <p>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:</p>	<p>Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:</p> <p>Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:</p> <p>Art. 10-A. Revogado pela Lei nº 14.230, de 2021.</p> <p>Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:</p>

Fonte: elaborado pelo autor com base nas Leis de Improbidade Administrativa

No tópico “dos atos de improbidade”, são expostos os atos que geram enriquecimento ilícito, os que causam danos ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração Pública. O tópico enriquecimento ilícito é a modalidade mais grave, constituído por condutas não taxativas, ligado diretamente à moralidade administrativa, tendo importante alteração através do advento da Lei nº 14.230/21, a qual, na sua configuração, agora exige o elemento dolo específico na sua tipificação. O artigo 10 é considerado de menor gravidade do que o 9º e teve também, na sua nova redação, o elemento culpa retirado, ficando apenas para caracterizar o ato improprio por condutas dolosas. No entanto, autonomamente, mesmo que não exista o elemento dolo, existirá a obrigação no ressarcimento dos prejuízos causados ao patrimônio público. Além disso, a Seção II-A, Dos Atos de Improbidade Administrativa Decorrentes de Concessão ou Aplicação Indevida de Benefício Financeiro ou Tributário foi revogada na atual legislação. Novamente, na nova redação do artigo 11, “Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da

Administração Pública”, teve-se a inclusão do elemento dolo para configurar o ato ímprobo.

Quadro 11 - Comparativo entre os artigos das Leis de Improbidade Administrativa

Lei nº 8.429/92	Lei nº 14.230/21
PENAS	
<p>Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:</p> <p>I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;</p> <p>II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;</p> <p>III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.</p> <p>IV - Na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido. Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016.</p> <p>Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.</p>	<p>Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:</p> <p>I - Na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 anos;</p> <p>II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos;</p> <p>III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos;</p> <p>IV - Revogado.</p> <p>Parágrafo único. Revogado.</p> <p>§ 1º A sanção de perda da função pública, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o poder público na época do cometimento da infração, podendo o magistrado, na hipótese do inciso I do caput deste artigo, e em caráter excepcional, estendê-la aos demais vínculos,</p>

	<p>consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração.</p> <p>§ 2º A multa pode ser aumentada até o dobro, se o juiz considerar que, em virtude da situação econômica do réu, o valor calculado na forma dos incisos I, II e III do caput deste artigo é ineficaz para reprovação e prevenção do ato de improbidade.</p> <p>§ 3º Na responsabilização da pessoa jurídica, deverão ser considerados os efeitos econômicos e sociais das sanções, de modo a viabilizar a manutenção de suas atividades.</p> <p>§ 4º Em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a sanção de proibição de contratação com o poder público pode extrapolar o ente público lesado pelo ato de improbidade, observados os impactos econômicos e sociais das sanções, de forma a preservar a função social da pessoa jurídica, conforme disposto no § 3º deste artigo.</p> <p>§ 5º No caso de atos de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados por esta Lei, a sanção limitar-se-á à aplicação de multa, sem prejuízo do ressarcimento do dano e da perda dos valores obtidos, quando for o caso, nos termos do caput deste artigo.</p> <p>§ 6º Se ocorrer lesão ao patrimônio público, a reparação do dano a que se refere esta Lei deverá deduzir o ressarcimento ocorrido nas instâncias criminal, civil e administrativa que tiver por objeto os mesmos fatos.</p> <p>§ 7º As sanções aplicadas a pessoas jurídicas com base nesta Lei e na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, deverão observar o princípio constitucional do non bis in idem.</p> <p>§ 8º A sanção de proibição de contratação com o poder público deverá constar do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, observadas as limitações territoriais contidas em decisão judicial, conforme disposto no § 4º deste artigo.</p> <p>§ 9º As sanções previstas neste artigo somente poderão ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória.</p> <p>§ 10. Para efeitos de contagem do prazo da sanção de suspensão dos direitos políticos, computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória.</p>
--	---

Fonte: elaborado pelo autor com base nas Leis de Improbidade Administrativa

No tópico “penas” são definidas, em forma descrente de gravidade, as punições a serem adotadas para cada um dos atos de improbidade. Cabe destacar que as penas podem ser realizadas de maneira isolada ou cumulativa, e que a Constituição Federal garante que sejam respeitados os princípios do Contraditório e da Ampla Defesa para a proteção do acusado. A nova redação nesse tópico teve grandes alterações, sobretudo no que tange à suspensão e à multa.

Para os atos que geram enriquecimento ilícito, tem-se a perda dos bens e valores adquiridos ilicitamente, além da perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos por até 14 anos – na antiga legislação eram de 8 a 10 anos. Além disso, há possibilidade da existência de multa correspondente ao valor acrescido do valor patrimonial do agente e a impossibilidade de contratar com a Administração Pública e de receber benefícios fiscais por até 14 anos – anteriormente eram 10 anos. Para os atos que causam dano ao erário, tem-se a perda dos bens e valores conquistados de maneira ilegal, a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos por até 12 anos – anteriormente eram de 5 a 8 anos. Ademais, multa com valor correspondente ao valor do dano e a impossibilidade de contratar com a Administração Pública e de receber benefícios por até 12 anos – anteriormente eram de até 5 anos.

Quanto aos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, retirou-se a pena de suspensão dos direitos políticos, e o pagamento da multa civil diminuiu de 100 vezes para até 24 vezes o valor da remuneração do agente improbo. Além disso, a impossibilidade de contratar com o Poder Público e de receber benefícios passou de 3 para 4 anos.

Quadro 12 - Comparativo entre os artigos das Leis de Improbidade Administrativa

Lei nº 8.429/92	Lei nº 14.230/21
PRESCRIÇÃO	
<p>Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:</p> <p>I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;</p> <p>II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.</p> <p>III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei. Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014.</p>	<p>Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.</p> <p>I - Revogado;</p> <p>II - Revogado;</p> <p>III - Revogado.</p> <p>§ 1º A instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos ilícitos referidos nesta Lei suspende o curso do prazo prescricional por, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias corridos, começando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão.</p> <p>§ 2º O inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período,</p>

	<p>mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica.</p> <p>§ 3º Encerrado o prazo previsto no § 2º deste artigo, a ação deverá ser proposta no prazo de 30 (trinta) dias, se não for caso de arquivamento do inquérito civil.</p> <p>§ 4º O prazo da prescrição referido no caput deste artigo interrompe-se:</p> <p>I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa;</p> <p>II - pela publicação da sentença condenatória;</p> <p>III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência;</p> <p>IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência;</p> <p>V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.</p> <p>§ 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no caput deste artigo.</p> <p>§ 6º A suspensão e a interrupção da prescrição produzem efeitos relativamente a todos os que concorreram para a prática do ato de improbidade.</p> <p>§ 7º Nos atos de improbidade conexos que sejam objeto do mesmo processo, a suspensão e a interrupção relativas a qualquer deles estendem-se aos demais.</p> <p>§ 8º O juiz ou o tribunal, depois de ouvido o Ministério Público, deverá, de ofício ou a requerimento da parte interessada, reconhecer a prescrição intercorrente da pretensão sancionadora e decretá-la de imediato, caso, entre os marcos interruptivos referidos no § 4º, transcorra o prazo previsto no § 5º deste artigo.</p> <p>Art. 23-A. É dever do poder público oferecer contínua capacitação aos agentes públicos e políticos que atuem com prevenção ou repressão de atos de improbidade administrativa.</p> <p>Art. 23-B. Nas ações e nos acordos regidos por esta Lei, não haverá adiantamento de custas, de preparo, de emolumentos, de honorários periciais e de quaisquer outras despesas.</p> <p>§ 1º No caso de procedência da ação, as custas e as demais despesas processuais serão pagas ao final.</p> <p>§ 2º Haverá condenação em honorários sucumbenciais em caso de improcedência da ação de improbidade se comprovada má-fé.</p> <p>Art. 23-C. Atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, serão responsabilizados nos termos da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.</p>
--	---

Fonte: elaborado pelo autor com base nas Leis de Improbidade Administrativa

Por fim, no tópico “prescrição”, a Nova Lei de Improbidade Administrativa tipifica que há prescrição em 8 anos, *contados a partir da ocorrência do fato, ou no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência* (BRASIL, 2021). Na antiga Lei eram de 5 anos após o término do exercício.

Como afirma Carvalho (2022), a passagem do tempo encerra a competência que a Administração Pública possui para punir os atos de improbidade que sejam cometidos por seus agentes – incluindo os particulares em concordância – com a finalidade de reprimir o desinteresse do Estado, como também de impedir a insegurança nas associações jurídicas com a gestão pública. Em suma, a prescrição se trata da extinção da vontade de punição em virtude da morosidade estatal em não a realizar no tempo assegurado na legislação, além disso, as legislações que doutrinam a prescrição possuem caráter de direito material, visto que encerra o inerente direito de penalizar (PAZZAGLINI FILHO, 2022).

De modo geral, constata-se que a Nova Lei de Improbidade Administrativa vai ao encontro das características do modelo gerencial, dando mais liberdade e discricionariedade ao gestor público, e em virtude de ofertar maior flexibilidade às suas atuações, as condutas culposas foram removidas, as quais eram punidas na Lei anterior.

4.5. A IMPROBIDADE E A CORRUPÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Para discutir a Lei de Improbidade Administrativa, é necessário compreender a corrupção no Estado brasileiro. Ela tem apresentado destaque pela péssima aplicação dos recursos públicos, sobretudo diante dos contínuos casos transmitidos através da Operação Lava-Jato (CAMARGO; OLIVEIRA, 2017). A corrupção debilita a Administração, limitando os investimentos públicos e lesionando o cumprimento dos direitos e garantias fundamentais, de modo que, perante esse mal que assombra o país, os recursos judiciais estão sendo potencializados a fim de combatê-la (JANINI; ABREU, 2021). Ademais, conforme Saadi e Machado (2017), a administração delituosa do dinheiro público afeta o progresso nacional, visto que a prática corruptiva dificulta o aumento de obras

públicas, o aperfeiçoamento de serviços fundamentais, a criação de empregos e a economia.

De acordo Janini e Abreu (2021), a corrupção deturpa a correta condução da Administração Pública, através de maus gestores, os quais ignoram o interesse público, no qual se voltam aos seus oportunos interesses e ao benefício de certas classes, de modo que o exercício administrativo se torna imoral e inábil. Essa visão é corroborada por Saadi e Machado (2017), afirmando que a partir dela se ampliam os prejuízos à sociedade, verificando prejuízos no oferecimento dos serviços públicos, principalmente das camadas mais dependentes do auxílio estatal, além do fato da corrupção alcançar a esfera política. No serviço público do Brasil, de acordo com Carneiro (2014), o *empreguismo* é uma particularidade cultural que ainda perdura, no qual se contrasta com os valores da ética e da moral presentes na meritocracia, em que o governo oferece cargos aos seus apoiadores, assemelhando-se a práticas clientelistas.

4.6. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO 4

Denominado de “Análise comparativa das Leis de Improbidade Administrativa no Brasil à luz das Teorias De Administração Pública”, este Capítulo teve como escopo realizar as associações entre as Leis de Improbidade Administrativa, nº 8.429/92 e nº 14.230/21, e os modelos de Administração Pública, burocrático e gerencial, respectivamente. A fim de realizar a análise, empregou-se o método de abordagem hipotético-dedutivo de natureza qualitativa, juntamente com o método comparativo (entre as duas legislações). Primeiramente, averiguou-se a Lei nº 8.429/92 com o intuito de detectar as suas características burocráticas; depois foi realizada a análise da Lei nº 14.230/21 com o objetivo de constatar os atributos pertencentes ao modelo gerencial; e prosseguindo, a análise comparativa de alguns dispositivos de cada uma das Legislações.

Na primeira lei analisada, Lei nº 8.429/92, criada num contexto histórico em que o modelo burocrático era dominante, foi possível averiguar a sua conexão com a teoria burocrática de Administração Pública através,

principalmente, do seu formalismo aliado a regras bem definidas e rígidas. A segunda lei examinada, Lei nº 14.230/21, implementou muitas alterações, as quais flexibilizaram as suas aplicações e sanções, adentrando a uma seara própria do modelo Gerencial de Administração Pública, a qual, diante da discricionariedade do agente, diminuiu as suas penalizações, excluindo os crimes culposos e elencando como puníveis apenas os crimes com dolo específico. Perante isso, detectou-se a sua vinculação ao modelo gerencial de Administração Pública, sobretudo através das características de accountability, de controle por resultados, da eficiência e da transparência.

A seção 4.4 se destinou a realizar o estudo dentre as Legislações de maneira comparativa, elencando as mudanças sofridas através da atualização no ano de 2021, principalmente com a exclusão das condutas culposas. Para tal, foram abordados os tópicos: Alcance, Exigência de dolo específico, Agentes públicos, Observância aos princípios da Administração Pública, Atos de improbidade administrativa, Penas e Prescrição.

A seção 4.5 teve como objetivo demonstrar a relação entre a corrupção e a Lei de Improbidade Administrativa, destacando os malefícios que as práticas ímprobas geram na Administração Pública, além de enfatizar a importância de que o gestor público siga, principalmente, os princípios da impessoalidade e da moralidade na sua atuação.

Portanto, diante da análise realizada no Capítulo, é possível inferir que a Nova Lei de Improbidade Administrativa, nº 14.230, procede do modelo gerencial de Administração Pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente Trabalho de Conclusão de Curso em Administração Pública e Social teve como escopo de análise a influência do modelo gerencial de Administração Pública na Nova Legislação de Improbidade Administrativa. Durante o Trabalho foram transmitidos os modelos burocrático e gerencial de Administração Pública, juntamente com o modo patrimonialista de gerir, além das Legislações de Improbidade Administrativa, Leis nº 8.429/92 e nº 14.230/21, e da importância de uma gestão pública alheia às práticas ímprobas.

Por conseguinte, foi realizada a análise de ambas as Leis de Improbidade Administrativa com base nos modelos de Administração Pública. Desse modo, é possível inferir a existência da vinculação entre a Lei nº 8.429/1992 e o modelo burocrático, sobretudo através das características da impessoalidade, do formalismo, da hierarquia e do centralismo. Com isso, também foi possível constatar a conexão e a influência do modelo gerencial de Administração Pública na Lei nº 14.230/21, dado que muitos dos artigos da legislação apresentam características importantes do modelo gerencial, como o controle por resultados, o accountability, a eficiência e a transparência.

Em sequência, resgatando-se o problema de pesquisa desta monografia, que se fundamentava em compreender de que forma a Teoria Gerencial de Administração Pública influenciou a legislação que combate a improbidade administrativa na gestão pública brasileira, sobretudo quando comparamos as mudanças ocorridas nas Leis nº 8.429/1992 e nº 14.230/2021, considero que esse foi atendido diante dos argumentos apresentados nos Capítulos de análise. Tal constatação é detectada, principalmente, através da retirada dos crimes culposos e da inserção do dolo específico, o que possibilita ao gestor público maior flexibilidade em sua atuação, característica preponderante do Gerencialismo.

Ademais, é averiguado que o objetivo geral – que consistia em realizar uma verificação temporal acerca da evolução dos modelos de Administração Pública no Brasil e identificar a evolução das medidas de combate aos crimes de improbidade através das Leis nº 8.420/92 e nº 14.230/21 – foi realizado no Capítulo 2 (denominado de Administração Pública Brasileira: em busca de um

paradigma teórico), no Capítulo 3 (denominado de “Improbidade Administrativa), na seção 3.2 (“Linha Temporal”), e no Capítulo 4, nas seções 4.2, 4.3 e 4.4.

No que tange aos objetivos específicos, os quais compreendiam em: analisar a evolução da Administração Pública Brasileira Burocrática e Gerencial, com o enfoque na evolução dos meios legais de combate aos crimes relacionados à Administração Pública; identificar as diferenças entre as Leis nº 8.429/1992 e nº 14.230/2021, realizando um comparativo entre elas a fim de detectar as mudanças ocorridas com o advento da atual; e verificar se o modelo de Administração Pública Gerencial é um complicador à prática efetiva da Lei de Improbidade Administrativa; foram alcançados. Dessa maneira, ao responder o problema de pesquisa deste Trabalho de Conclusão de Curso, permitiu-se atestar a suposição inicial adotada, de que a Lei de Improbidade Administrativa, com promulgação no dia 25 de outubro de 2021, é influenciada pelo modelo gerencial de Administração Pública.

Além disso, destaca-se que esta monografia procurou colaborar para o campo de estudos da Administração Pública Brasileira, a partir da análise de dispositivos legais que visam o combate de práticas de corrupção no Brasil, as quais possuem conexões com os modelos de Administração Pública. A partir disso, com as Leis de Improbidade Administrativa sendo o objeto de estudo, buscou-se a sua análise sob o viés de Administração Pública, e não sob o seu aspecto jurídico, sendo para elas realizadas associações entre os artigos das Leis nº 8.429/92 e nº 14.230/21, na devida ordem, com os modelos burocrático e gerencial de Administração Pública.

Portanto, percebendo-se que as Legislações objeto deste Trabalho de Conclusão de Curso resultam dos modelos de Administração Pública, foi possível inferir que o modelo gerencial influencia a Nova Lei de Improbidade Administrativa, o que acaba por ser um retrocesso à sua efetiva aplicação no caso concreto. Além disso, esta monografia examina um conteúdo de interesse público, produzindo considerações a respeito do modo de gestão do administrador público, desenvolvendo a transparência na democracia e apoiando para os valores republicanos. Soma-se que o assunto auxilia nos debates sobre os princípios morais no desempenho profissional, dado a relevância de uma gestão pública sem corrupção, com o propósito de oferecer

para a população serviços públicos de qualidade, de acordo com o que é determinado na Diretriz Curricular do Curso de Administração Pública.

Salienta-se que este Trabalho não possui o propósito de esgotar a análise das Leis de Improbidade Administrativa, Leis nº 8.429/92 e nº 14.230/21. O Trabalho busca aportar uma contribuição para um tema tão relevante e contemporâneo. Nessa perspectiva, a pesquisa acerca da Lei de Improbidade, como dos seus efeitos na gestão pública, deve ser continuada, visto a importância da temática para a sociedade.

Desse modo, observa-se que à medida que a sociedade brasileira avança e a Administração Pública evolui, cada vez menos iremos nos deparar com o fenômeno da improbidade, pois são disfunções da gestão pública. O Gerencialismo almeja maior autonomia e flexibilidade, trabalhando com o controle de resultado e o combate à corrupção, no entanto, a sua própria essência de torná-la menos rígida, e de se assemelhar ao setor privado, acaba por facilitar a improbidade. À vista disso, o Gerencialismo possui uma contradição: como combater atos ímprobos se a sua natureza é de ofertar a discricionariedade ao gestor público. Para tal, o controle social sobre a gestão pública também se torna um importante mecanismo de auxílio no combate à corrupção.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, 1997. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/556/1/O%20impacto%20do%20modelo%20gerencial%20na%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO; Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, p. 23- 57, 2018. Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf. Acesso em: 10 mar. 2022.

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Sílvia (Orgs.). **Burocracia e Política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 27-71, 2010. Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8560/1/Burocracia.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2022.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Serviços Públicos**: doutrina, jurisprudência e legislação. Editora Saraiva, 2011.

BERNARDO, Jadson da Silva. O fim “melancólico” da “República do Café com Leite” (1922-1930). **Das Amazônias**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 17–30, 2019.

Disponível em:

<https://periodicos.ufac.br/index.php/amazonicas/article/view/3065>. Acesso em: 06 abr. 2022.

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2022]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 fev. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Brasília, DF: Presidente da República, [2022]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 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. Brasília, DF, 1992.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 12 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm. Acesso em: 12 fev. 2022.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Orgs.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, p. 222-259, 2001.

_____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 50, n. 4, p. p. 5-29, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v50i4.354. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/354>. Acesso em 13 abr. 2022.

CAMARGO, Patrícia Maria Seger de; OLIVEIRA, Celmar Corrêa de. Lei de Improbidade Administrativa Brasileira: mecanismo preventivo à boa administração pública? **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, [S. l.], v. 12, n. 1, p. 41–64, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/23218>. Acesso em: 13 abr. 2022.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração Pública no Brasil: Ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, Recife, v. 34, n. 2, p. 297-324, 2010. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/871/592>. Acesso em: 30 mar. 2022.

CARVALHO, Matheus. **Lei de Improbidade comentada**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 23. ed., 2012.

_____. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

CARNEIRO, João Geraldo Piquet. O aprimoramento da conduta ética no serviço público federal. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 49, n. 3, p 120-133, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/374/380>. Acesso em: 16 abr. 2022.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública** [online], v. 42, n. 5. p. 829-874, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/DxgBXCjLnFHVxsqPbgCWckQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 mar. 2022.

COUTINHO, Diogo R. **Direito e economia política na regulação de serviços públicos**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

DE MELLO. Celso Antônio Bandeira. Curso de direito administrativo. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 251-252.

DE PLÁCIDO E SILVA. **Vocabulário jurídico**. Atualizado por Nabig Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. São Paulo: Forense, 26ª ed., 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 33ª ed., 2020.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 3ª ed., 2001.

FGV. Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). **Fundação Getúlio Vargas**. [S.l.] Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/PoliticaAdministracao/DASP>. Acesso em: 17 de mar. 2022.

FORTINI, Cristina; SHERMAM, Ariane. Corrupção: causas, perspectivas e a discussão do princípio do *bis in idem*. **Revista de investigações constitucionais**, vol. 5, maio/agosto 2018, Núcleo de Investigações Constitucionais da UFPR, p. 91-112. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/snq5zKG64NssNsB8rj3TPVr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 jan. 2023.

FRAGA, Vitor Galvão. Os três tipos de dominação legítima de Max Weber. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3791, 17 nov. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25863>. Acesso em: 17 mar. 2022.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Editora Atlas, 2ª ed., 1989.

HORTA, R. M. Improbidade e corrupção. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 236, p. 121–128, 2004. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44682>. Acesso em: 15 abr. 2022.

JANINI, Tiago Cappi; ABREU, Luiz Rogério. Lei De Improbidade Administrativa: Combate À Corrupção E Instrumento De Concretização Dos Direitos Fundamentais. **Duc In Altum - Cadernos de Direito**, [S. l.], v. 13, n. 29, 2021. Disponível em:

<https://revistas.faculdedamas.edu.br/index.php/cihjur/article/view/1470>.

Acesso em: 17 abr. 2022.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração Pública**: foco nas Instituições e Ações Governamentais. São Paulo: Editora Atlas, 5ª ed., 2018.

MACHADO, Agapito. Crimes contra a Administração Pública. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 13, n. 2, p. 300-352, 2015. Disponível em:

<https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/16>. Acesso em: 20 abr. 2022.

MACHADO, Maíra Rocha; PASCHOAL, Bruno. Monitorar, Investigar, Responsabilizar e Sancionar: A multiplicidade institucional em casos de corrupção. **Revista Novos Estudos**, p. 11-36, mar. 2016. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/nec/a/ZpDSzWH5jPtGyy3sqcWCGRH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 fev. 2023

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Editora Atlas, 5ª ed., 2003.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Os vinte anos da Lei de improbidade administrativa. **Consultor Jurídico**. 6 de dez. de 2012. Disponível em:

www.conjur.com.br/2012-dez-06/mauro-mattos-vinte-anos-lei-improbidade-administrativa. Acesso em: 12 fev. 2023.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Resolução nº 1, de 13 de janeiro de 2014**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, bacharelado, e dá outras providências. Brasil, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 2020.

MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de; DIAS NETO, Pedro Miron de Vasconcelos. A incidência do princípio da insignificância nos atos de improbidade administrativa. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 14, n. 1, p. 74-107, 30 jun. 2016.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**: Direito Material e Processual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, Revista dos Tribunais, 8ª ed., 2022.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier. 3ª ed., 2013.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa comentada**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

PRADO, Francisco Octávio de Almeida, Improbidade Administrativa. São Paulo: Malheiro, 2001, P.37.

RABELO, Fernanda Lima. **De Experts a “bodes expiatórios”**: A elite técnica do Dasp e a reforma no funcionalismo público federal no Estado Novo (1938-1945). **Acervo**, v. 25, n. 2, p. 78-91, 2013. Disponível em: <https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/323/323>. Acesso em: 18 abr. 2022.

RIBEIRO, Francielly da Silva; PINTO, Rodrigo Serpa. Lei nº 8.429/1992: uma breve análise sobre suas características e particularidades. **Revista Controle**, v.16, n.1, p. 141-170, 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6558128>. Acesso em: 17 abr. 2022.

SAADI, Ricardo Andrade; MACHADO, Diogo de Oliveira. Os valores da corrupção: administração de bens apreendidos e confiscados. **Revista Direito GV** [online], v. 13, n. 2, p. 484-519, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/f9zhXnwHfhq5RpDpvVnMqfg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 abr. 2022.

SARAIVA, Flávia Carvalho Mendes. O patrimonialismo e seus reflexos na administração pública brasileira. **Revista Controle**: Fortaleza, v. 17, n.2, p. 334-363, 2019. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7671479>. Acesso em: 05 mar. 2022.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Editora Cortez, 2007.

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. **Pesquisa Qualitativa: Técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada**. Estados Unidos da América, 1998, Sage Publications, Inc. Tradução: Luciane de Oliveira da Rocha. 2ª ed. – Porto Alegre: Artmed, 2008.

VELASCO JÚNIOR, Licínio. **A Economia Política das Políticas Públicas**: as privatizações e a reforma do Estado. Texto baseado em tese do autor (IUPERJ – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro). Rio de Janeiro: 1997. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/10074/2/Td-55%20A%20economia%20polit%20das%20politic%20adticas%20publicas_as%20privatiza%20a7%20a3o%20e%20a%20reforma%20do%20estado_P.pdf. Acesso em: 17 mar. 2022.

XIMENES, Eduardo Araújo Rocha. Evolução histórica da responsabilização dos agentes públicos por improbidade administrativa no direito brasileiro. **Conteúdo Jurídico**. 18 de jan. de 2016. Disponível em: [http://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/45832/evolucao-historica-da-](http://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/45832/evolucao-historica-da)

responsabilizacao-dos-agentes-publicos-por-improbidade-administrativa-no-direito-brasileiro> Acesso em: 14 fev. 2023.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UNB, 4ª ed., 2000.