



Centro Universitário de Brasília - CEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

JÚLIA ARAÚJO PALMITESTA

**OS IMPACTOS DA RESPONSABILIDADE NOS ATOS DE GESTÃO E SAÚDE NA
PANDEMIA FRENTE AS ALTERAÇÕES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Brasília,

2022

JÚLIA ARAÚJO PALMITESTA

**OS IMPACTOS DA RESPONSABILIDADE NOS ATOS DE GESTÃO E SAÚDE NA
PANDEMIA FRENTE AS ALTERAÇÕES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (CEUB).

Orientador: Professor Doutor Hector Luís Cordeiro Vieira

Brasília,

2022

JÚLIA ARAÚJO PALMITESTA

**OS IMPACTOS DA RESPONSABILIDADE NOS ATOS DE GESTÃO E SAÚDE NA
PANDEMIA FRENTE AS ALTERAÇÕES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade
de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro
Universitário de Brasília (CEUB).

Brasília, _____ de _____ de 2022

Banca Examinadora

Prof. Dr. Hector Luís Cordeiro Vieira
Orientador

Examinador

RESUMO

O presente trabalho acadêmico tem como objetivo pesquisar e compreender os atos administrativos realizados pela Administração Pública Federal que levaram ou contribuíram para a desestruturação no sistema de saúde brasileiro e até mesmo ensejaram na violação do direito fundamental à saúde dos brasileiros, durante o período da pandemia de COVID-19, entre os anos de 2020 e 2021. Além disso, busca-se analisar se esses fatores contribuíram para que os entes da Administração Pública incorressem em atos de improbidade administrativa, considerando a atuação dos agentes públicos, bem como as alterações advindas da Lei nº 14.230/2021. Ante o exposto, a principal problemática a ser estudada será em que medida atos praticados pela Administração pública Federal, durante a pandemia de COVID-19, podem ser considerados atos de improbidade administrativa e fazer uma análise mais aprofundada no caso da crise do oxigênio insaturada no Estado do Amazonas, tendo como base ação civil pública instaurada pelo MPF. Com isso, serão utilizados como materiais de pesquisa doutrinas acerca das matérias referentes ao Direito Administrativo e Direitos Fundamentais, utilizando como base algumas legislações, como por exemplo a Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.

Palavras-chave: Administração Pública; Pandemia; Direitos Fundamentais; Saúde; Improbidade administrativa; Violação.

ABSTRACT

The present academic work aims to research and understand the administrative acts carried out by the Federal Public Administration that led or contributed to the disruption of the Brazilian health system and even led to the violation of the fundamental right to health of Brazilians, during the period of the pandemic. COVID-19, between the years 2020 and 2021. In addition, it seeks to analyze whether these factors contributed to the Public Administration entities incurring acts of administrative improbity, considering the performance of public agents, as well as the changes arising from the Law No. 14,230/2021. In view of the above, the main issue to be studied will be to what extent acts practiced by the Federal Public Administration, during the COVID-19 pandemic, can be considered acts of administrative improbity and to make a more in-depth analysis in the case of the unsaturated oxygen crisis in the State of Amazonas, based on public civil action brought by the MPF. Thus, doctrines on matters relating to Administrative Law and Fundamental Rights will be used as research materials, based on some legislation, such as Law No. 14,230, of October 25/2021.

Key-words: Public Administration; Pandemic; Fundamental Rights; Health; Administrative dishonesty; Violation.

Sumário

INTRODUÇÃO	6
1..... A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO À SAÚDE E DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO	7
1.1 A pandemia no Brasil e as consequências sobre o sistema de saúde	8
1.2 Proteção Constitucional Do Direito À saúde	10
1.2.1 Direito Fundamental À Saúde No Período Da Pandemia Da Covid-19 e a Possível Violação Desse Direito	11
1.3 Supremacia Do Interesse Público Sobre O Privado Diante Do Cenário Da Pandemia Da Covid - 19	Erro! Indicador não definido.
2..... ANÁLISE DE DADOS ACERCA DOS ATOS ADMINISTRATIVOS TOMADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL PARA O COMBATE À PANDEMIA	20
2.1 Os Atos Administrativos	22
2.2. Abordagem sobre os impactos sofridos no sistema de saúde do Estado do Amazonas Durante a Pandemia - Crise do oxigênio	24
3 EXAME CRÍTICO DA RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS A PARTIR DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	27
3.1 - Improbidade administrativas	28
3.1.1 Conceito	28
3.1.2 Improbidade Administrativa Na Lei Nº 8.429/1992	30
3.1.3 Responsabilização Dos Agentes Públicos Com A Implementação Da Lei 14.230/2021	32
3.1.4 Caso Ministro Pazuello	37
CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
REFERÊNCIAS	42

INTRODUÇÃO

Inicialmente, é importante ressaltar que o presente trabalho tem como propósito analisar possíveis casos de improbidade administrativa durante o período da pandemia da COVID-19 e as maneiras que esses atos de improbidade impactaram os Direitos Fundamentais dos brasileiros, com foco no direito à saúde.

Em decorrência da Pandemia proporcionada pela COVID-19, foi decretado pelo Governo Federal o estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) no Brasil. Assim, passou-se a adotar diversas medidas viabilizando minimizar os impactos dentro da sociedade, bem como buscando a garantia de que os atos administrativos fossem realizados de maneira eficaz e nos termos das diretrizes do Direito Administrativo.

Nesse viés, o presente trabalho tem como objeto investigar, tendo como marco temporal a Pandemia da COVID-19 e a sua forma de propagação no sistema de saúde brasileiro, por meio de uma análise crítica, os atos de gestão tomados pela Administração Pública e compreender se visaram garantir o direito à saúde e os interesses da sociedade.

Dessa forma, foi traçado um marco temporal entre os anos de 2020 e 2021, período em que foi mais propagada a Pandemia da COVID-19 no Brasil e, assim, será observada a maneira em que se foi atingido diversos campos estruturais da Administração do Estado brasileiro, como no caso da econômica, políticas públicas e, principalmente, a área da saúde que será considerado o ponto alvo do presente trabalho acadêmico.

É necessário para a formulação do presente estudo investigativo que se entenda os impactos causados pelos atos de gestão dos agentes públicos federais, além de analisar de quais formas esses atos atingiram a sociedade, pegando como principal vertente o sistema de saúde e o direito das pessoas ao acesso à saúde, para ao final trazer um exame crítico das proporções desses atos, tomados pela administração pública, dentro do sistema de saúde. E assim, o principal ponto a ser solucionado no trabalho é estabelecer um exame para compreender em que medida os atos efetuados pelos agentes públicos influenciaram na ruptura da estrutura do sistema de saúde e representaram formas eficientes e eficazes para atendimento das demandas de urgência dentro do sistema de saúde brasileiro.

Nesses termos, o objetivo do trabalho consiste em traçar um estudo sobre os possíveis atos de improbidade administrativa pelos gestores da Administração Pública, ocorridos na Pandemia, trazendo um comparativo entre a Lei nº 8.429/92 - LIA, criada inicialmente para regular, fiscalizar e sancionar ações ou omissões praticadas por gestores públicos cometidas de

maneira irregular e ensejando em prejuízo ou lesão ao patrimônio público, e as alterações proporcionadas pela Lei nº 14.230/2021, que trouxe mudanças significativas ao regulamentar diversos pontos relevantes, como ações e responsabilização dos agentes que resultam em atos de improbidade administrativa.

Com efeito, o presente Trabalho demonstrará como as mudanças que mais geram inconsistências no mundo jurídico, e até mesmo para a sociedade, foram promovidas pela nova Lei de Improbidade Administrativa e envolveram os principais princípios que regem a Administração Pública: como a moralidade e a probidade administrativa, bem como se flexibilizaram as sanções em prol dos agentes que incorrem no crime de improbidade na modalidade culposa, sem se exaurirem os prejuízos nesses pontos. Vale ressaltar que, através da redução do rol de atos de improbidade que violem os princípios da Administração Pública, há a possibilidade de manutenção no serviço público se o cometimento do ato de improbidade não for no cargo atualmente ocupado.

Com isso, será utilizado como parâmetro de estudo para investigar os atos praticados pela Administração Pública Federal, as diretrizes principiológicas que norteiam o Direito Administrativo, buscando entender se tais atos foram em desconformidade com essa base principiológica, analisando os direitos fundamentais em espécie, porém, dando ênfase ao direito à saúde garantido constitucionalmente a todos os indivíduos e a possível violação a esse direito.

Por fim, serão examinados os possíveis casos de improbidade administrativa praticadas pelos entes responsáveis pela administração na área da saúde no período da Pandemia, destacando a crise do oxigênio no Estado do Amazonas, ensejando no ajuizamento de ação civil pública pelo Ministério Público Federal (MPF), em face dos atos praticados pelo ex-ministro da Saúde Eduardo Pazuello, na gestão do sistema de saúde, tendo como base a Lei nº 8.429/92 e, principalmente, as alterações legislativas advindas da Lei nº 14.230/2021, nova lei que dispõe sobre improbidade administrativa.

1. A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO À SAÚDE E DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO

Primeiramente, é necessário que se trace uma breve contextualização histórica do período em que foi instaurada a Pandemia de COVID-19 no Brasil. Além disso, é de suma importância trazer para este trabalho as diretrizes do Direito Administrativo e Direito

Constitucional, em síntese, as partes que tratam sobre os Direitos Fundamentais para que se entenda melhor como funcionam tais direitos, o que estes garantem para os cidadãos e de qual forma tais direitos foram deixados de lado, durante o período da pandemia, para atender os interesses privados.

1.1 A pandemia no Brasil e as consequências sobre o sistema de saúde

De acordo com informações apresentadas pela Organização Pan-Americana da saúde (OPAS), organização internacional especializada em saúde nos países das Américas, em 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada sobre vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China. Tratava-se de uma nova cepa (tipo) de coronavírus que não havia sido identificada antes em seres humanos (OPAS). A COVID-19 é uma doença infectocontagiosa causada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2) (BRITO, ET. AL, 2020).

Em 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou que o surto do novo coronavírus constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Essa decisão buscou aprimorar a coordenação, a cooperação e a solidariedade global para interromper a propagação do vírus. E com a ampliação e propagação desse novo vírus, a pandemia da Covid-19 se tornou um dos maiores desafios sanitários em escala mundial desse século (BARRETO, ET. AL, 2020).

Sem planos estratégicos prontos para serem aplicados, os serviços de saúde foram desafiados a buscar e formular estratégias para enfrentar uma pandemia, com a incerteza do tempo de sua duração. Inicialmente foram seguidas recomendações da OMS, Ministério da Saúde (MS) e outras organizações, além de notas técnicas das Secretarias de Saúde Municipais e Estaduais (SMS e SES), que sugeriram aplicação de planos de contingência de influenza e suas ferramentas, devido à semelhança clínica e epidemiológica entre os vírus respiratórios (FREITAS, NAPIMOGA, DONALISIO, 2020).

A pandemia de COVID-19 encontrou a população brasileira em situação de extrema vulnerabilidade, com altas taxas de desemprego e cortes profundos nas políticas sociais. Ao longo dos últimos anos, especialmente após a aprovação da Emenda Constitucional nº 95 (BRASIL, 2016), que impõe radical teto de gastos públicos, e com as políticas econômicas

implantadas pelo atual governo, há um crescente e intenso estrangulamento dos investimentos em saúde e pesquisa no Brasil (WERNECK, CARVALHO, 2020).

Quando se trata de um estado de urgência como a pandemia do novo Coronavírus (Sars-CoV-2) é necessário para seu enfrentamento que o Estado efetue práticas rápidas e eficazes, objetivando minimizar os possíveis danos que afetem a sociedade. Contudo, no caso do Brasil, notou-se que a estruturação do sistema de saúde, principalmente o sistema de saúde público, apresentou diversos problemas, indubitavelmente relacionados à gestão e à falta de recursos representados pelos gastos indevidos.

Nesse sentido, o sistema não desempenhou um resultado notório com relação à pandemia, uma vez que a doença não esteve somente na relação entre o homem e o meio natural, mas também nas relações sociais, e, ainda assim, as medidas tomadas em relação ao isolamento social, por exemplo, sofreram interrupções constantes (OTONI, 2020).

Sendo assim, Fernandes (2020) ressalta que a organização e a gestão dos serviços do SUS enfrentaram grandes dificuldades, principalmente por parte dos municípios brasileiros que não conseguem arrecadar os recursos necessários para o bom funcionamento do sistema de saúde e sempre que ocorre uma situação de emergência buscam ajuda ao governo federal, como ocorreu várias vezes durante os acontecimentos da pandemia.

A partir disso, nota-se que um colapso na saúde pública brasileira esteve iminente em diversos momentos, o que se intensifica ainda mais quando levadas em consideração as regiões Sudeste (São Paulo e Rio de Janeiro); Nordeste (Ceará) e Norte (Amazonas), onde a saúde preventiva e assistencial não correspondem com a demanda, devido à falta de infraestrutura de equipamentos especializados para atenderem aos pacientes infectados, levando o Estado a promover ações emergenciais como a implantação de hospitais provisórios de alta complexidade em estádios, escolas, ginásios e áreas descampadas (PONTES, 2020).

Ou seja, quando estes problemas se confrontam com uma situação de emergência como a pandemia do novo coronavírus (Sars-CoV-2) e da doença (covid-19), a tendência acaba sendo um colapso do sistema (NASCIMENTO; PACHECO, 2020).

Percebe-se que, em meio à crise gerada pelo Sars-CoV-2, diversas falhas do sistema, decorrentes da falta de investimento público, mão de obra ineficiente, corrupção ou até falta de informação por parte de seus usuários, têm colocado em xeque a eficiência do gerenciamento do sistema (NASCIMENTO; PACHECO, 2020).

Podemos perceber as proporções catastróficas causadas pela pandemia e suas consequências dentro do sistema de saúde brasileiro, atingindo tanto o sistema público, como também o privado, devido à falta de preparo e de investimento. Apesar disso, deve-se levar em consideração também, como um dos fatores que levaram a essa desestruturação no sistema de saúde, os atos da Administração Pública, ou melhor dizendo, a falta de preparo desses entes em situações emergenciais, o que veio a atingir diretamente os direitos fundamentais, com base constitucional, dos cidadãos.

1.2 Proteção Constitucional Do Direito à saúde

Os direitos fundamentais são concebidos, originariamente, como direitos subjetivos públicos, isto é, como direitos do cidadão em face do Estado (MENDES, 2022). Sistematizados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no qual estão previstos os direitos e deveres individuais e coletivos, nos termos do Art. 6º da Constituição Federal (PFAFFENSELLER, 2007).

O âmbito de proteção de um direito fundamental abrange os diferentes pressupostos fáticos e jurídicos contemplados na norma jurídica (v.g., reunir-se sob determinadas condições) e a consequência comum, a proteção fundamental. Descrevem-se os bens ou objetos protegidos ou garantidos pelos direitos fundamentais (STERN, 2001). Os Direitos Fundamentais de proteção ou de defesa, também denominados de segunda geração, têm como finalidade cuidar e garantir as normas de primeira geração, realçando os elementos básicos de determinadas ações ou condutas explicitadas como forma lapidar a propriedade, liberdade de imprensa, inviolabilidade do domicílio, dentre outros (MENDES, 2011).

O conceito de Direitos Fundamentais está intimamente ligado à evolução da sociedade, o que acarretou uma modificação nas tutelas pretendidas e, conseqüentemente, abriu espaço para o surgimento constante de novos Direitos (PFAFFENSELLER, 2007). Os Direitos Fundamentais clássicos eram satisfeitos por meio de uma mera omissão do Estado. Com o desenvolvimento da sociedade, entretanto, tal conceito não mais bastou para o cumprimento das exigências supervenientes. Surgiram direitos que passaram a exigir uma atitude positiva por parte do Estado, o que atribui aos titulares de Direitos Fundamentais dois tipos de prerrogativas: liberdade e poder.

Celso Ribeiro Bastos não compartilha, porém, do entendimento de Bobbio no sentido de que liberdade e poder são direitos antagônicos, pois entende que:

Há muitas liberdades que nenhum prejuízo sofre com o surgimento das novas modalidades protetoras do homem, demonstrando que numa grande área há plena complementaridade entre as duas sortes de garantias. (BASTOS, 2001, p. 181)

Na dimensão dos direitos de defesa, o âmbito de proteção dos direitos individuais e restrições a esses direitos são conceitos correlatos. Quanto mais amplo for o âmbito de proteção de um direito fundamental, tanto mais se afigura possível qualificar qualquer ato do Estado como restrição. Ao revés, quanto mais restrito for o âmbito de proteção, menor possibilidade existe para a configuração de um conflito entre o Estado e o indivíduo (MENDES, 2011).

Vale ressaltar, no entanto, que, apesar de os direitos fundamentais serem irrenunciáveis e inalienáveis, eles não são, como já exposto anteriormente, absolutos.

Ainda no que tange às funções desempenhadas pelos direitos fundamentais, há que se destacar a dupla perspectiva em que podem ser considerados: perspectiva jurídico-objetiva e jurídico-subjetiva. Ou seja, além de garantirem direitos subjetivos aos seus titulares, representam também elementos objetivos, com consequências dogmáticas específicas. A perspectiva objetiva denota que os direitos fundamentais, ao materializarem na Constituição as opções valorativas do constituinte, assumem uma eficácia que incide sobre todo o ordenamento jurídico, constituindo vetores de atuação para todas as instâncias do Estado. Desse modo, compreende-se que aqueles direitos não representam apenas garantias acerca de posições jurídicas individuais, apresentando-se como um conjunto de valores institucionalizados, cuja observância é obrigatória para os poderes públicos. (PIVETTA, 2013)

1.2.1 - Direito fundamental à saúde no período da pandemia da COVID-19 e a possível violação desse direito

É importante destacar que será apresentado neste tópico os preceitos básicos do direito à saúde, positivado na Constituição Federal de 1988 como direito fundamental social. Além disso, propõe-se aprofundar a pesquisa nas possíveis violações a este direito social enquanto o país passava pelo estado de calamidade pública instaurado pela pandemia.

Vem da doutrina lusitana a compreensão de que os direitos fundamentais a prestações podem ser concebidos como direitos originais e direitos derivados a prestações. Os direitos

originais são definidos como posições jurídicas que podem ser deduzidos diretamente das normas constitucionais que consagram direitos sociais, independentemente da atuação legislativa. Já os direitos derivados dependem da prévia existência de um sistema de prestações estatais, e se caracterizam como direitos de igual acesso a elas. Isso se dá uma vez que as normas constitucionais que veiculam direitos fundamentais podem ser de eficácia plena e aplicabilidade imediatas ou de eficácia limitada e aplicabilidade mediata, dependentes, estas, de integração legislativa (RAMOS, 2005).

Saliente-se, também que cada direito social à prestação apresenta um vínculo diferenciado em relação às categorias de prestações estatais referidas (direito ao trabalho, assistência social, aposentadoria, educação, **saúde**, moradia, etc.).

Assim, é a forma de positivação no texto constitucional das diferentes espécies de prestações que efetivamente irão constituir o objeto dos direitos sociais, bem como a sua concretização pelo legislador. Somente em alguns casos é que os direitos sociais conferem aos cidadãos um direito imediato a uma prestação efetiva, sendo necessário que tal efeito decorra expressamente do texto constitucional. É o que sucede designadamente no caso do direito à saúde, que deve ser realizado, por meio de um serviço nacional de saúde, de acesso universal, e gratuito, nos termos preconizados constitucionalmente (RAMOS, 2005).

Os direitos sociais são afetos à igualdade e almejam garantir aos indivíduos condições materiais necessárias para a sua sobrevivência digna, consistindo assim, em pressupostos essenciais para o exercício da cidadania. Tais enunciados, portanto, têm o escopo de implementar condições básicas para efetiva fruição das liberdades fundamentais e desenvolvimento humano (PIMENTA; NEVES, 2021).

Desta forma, percebe-se a importância dos direitos fundamentais para os indivíduos e para o Estado Democrático de Direito, assim como conclui Ingo Sarlet:

Há como sustentar que, além da íntima vinculação entre as noções de Estado de Direito, Constituição e direitos fundamentais, estes, sob o aspecto de concretizações do princípio da dignidade da pessoa humana, bem como dos valores da igualdade, liberdade e justiça, constituem condição de existência e medida da legitimidade de um autêntico Estado Democrático e Social de Direito, tal qual como consagrado também em nosso direito constitucional positivo vigente (SARLET, 2009, p. 49).

Para garantir e concretizar estes direitos, é necessário uma atuação ou abstenção do Estado, sendo que, nos casos de ação, o Estado deve se manifestar por meio de políticas públicas, que, basicamente, são a atuação do poder público, com a finalidade de efetivar os direitos fundamentais, transformando a realidade insatisfatória em algo próximo do ideal para

a sociedade, e isso se dá, principalmente, mediante a atos dos Poderes Legislativo e Executivo, como por meio de leis e atos administrativos.

O direito social à saúde é um direito fundamental que assegura a existência humana digna e a promoção da justiça social. Em face disso, sua concretização caracteriza-se como assunto de relevante interesse da sociedade, especialmente diante das determinações constitucionais relacionadas ao tema, já que tratam de pura manifestação material da liberdade, da igualdade e da dignidade da pessoa humana, integrando, assim, um núcleo jurídico essencial de proteção constitucional ao indivíduo (PIMENTA; NEVES, 2021).

Apesar disso, os direitos sociais, também, em alguma medida, são dependentes da organização e de procedimentos para sua realização, bem como podem ser considerados como parâmetro para a formatação das estruturas organizatórias e desenvolvimento dos procedimentos. Dessa forma, acabam por servir, para além disso, como ferramentas para a criação de diretrizes para a aplicação e interpretação das normas procedimentais. Em sentido estrito, os direitos à organização e ao procedimento asseguram ao indivíduo que o legislador dite normas de organização conformes ao direito fundamental e facilite procedimentos que possibilitem uma participação na formação da vontade estatal. Nesse contexto, para a garantia do acesso aos bens sociais é indispensável a preexistência de instituições, esquemas organizacionais e procedimentais que forneçam o suporte logístico, institucional e material assegurador da dinamização dos direitos sociais (ALEXY; CANOTILHO, 2005).

Considera-se, ainda, que os direitos de defesa são insuficientes para assegurar a liberdade real, que depende de ações positivas do Estado, de intervenção e não de abstenção, pois cuida-se não só de ter liberdade em relação ao Estado, mas de desfrutar dessa liberdade por meio das prestações advindas do Estado. Cuida, assim, a moderna dogmática dos direitos fundamentais sociais, da possibilidade de o Estado obrigar-se à criação dos pressupostos fáticos necessários ao exercício efetivo dos direitos constitucionalmente assegurados e sobre a possibilidade de o titular do direito impor sua pretensão a prestações em face do Estado. (ALEXY; CANOTILHO, 2005).

A saúde somente foi inserida como direito fundamental social, no ordenamento brasileiro, após a ocorrência de movimentos sociais, entre os anos de 1976 e 1988, que reivindicavam reformas sanitárias, resultando na 8ª Conferência Nacional de Saúde em 1986, que buscava um novo modelo de saúde para o Brasil, o que refletiu na criação da Carta Magna. Dessa forma, com estes princípios, a Constituição Federal de 1988 tem como objetivo garantir

uma vida digna a todos. Assim, diante desta premissa, tem-se o direito à vida como um direito basilar, sendo impossível desassociá-lo da garantia mínima de saúde (PADUA, 2021, p. 49).

Seguindo esse raciocínio Nícia Sampaio (2003, p. 63) conclui que:

o direito à vida somado ao direito à saúde resultará no exercício da vida com dignidade, e o direito à vida sem o direito à saúde, viola o princípio da dignidade da pessoa humana e princípio da igualdade, resultará em doença e até mesmo a morte.

Oportuno destacar, que o direito à saúde tem duas faces: sendo uma delas a da preservação da saúde, e a outra a da proteção e recuperação da saúde. O direito à preservação da saúde tem como contrapartida as políticas que visam à redução do risco de doença, situando-se o próprio direito a um meio ambiente sadio. Está aqui uma prevenção genérica, não individualizável, da doença. O direito à proteção e recuperação da saúde é o direito individual à prevenção da doença e seu tratamento traduz-se no acesso aos serviços e ações destinados à recuperação do doente. Enquanto o primeiro é típico direito de solidariedade, o segundo é típico direito fundamental à prestação positiva. Dessa forma, a saúde passa a ser um direito individual, coletivo, metaindividual, transindividual e difuso.

1.3 Supremacia do interesse público sobre o interesse privado diante do cenário da pandemia da COVID - 19

Neste tópico propõe-se uma discussão acerca da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, trazendo as principais conceituações e bases doutrinárias com o intuito de proporcionar o melhor entendimento sobre as vertentes básicas desse princípio que fundamenta o Direito Administrativo, assim como preceitua Celso Bandeira de Melo como sendo “um dos pilares do regime jurídico-administrativo, juntamente ao princípio da indisponibilidade do interesse público, ou, nos dizeres de tal autor, uma de suas “pedras de toque” (BANDEIRA DE MELLO, 2010). Dessa forma, após as devidas explicações sobre o conteúdo em análise, será aprofundado como esse princípio foi aplicado dentro do contexto da Pandemia no Brasil.

Com o surgimento do Estado de Direito como meio regulatório da sociedade, a partir da sujeição de todos, inclusive do Estado como instituição, aos ditames legais, inaugurou-se o império da lei de modo que o Poder Público não estaria apenas limitado pelas disposições normativas, mas teria por dever perseguir os interesses tutelados pela ordem legal instituída, notadamente com o reconhecimento da supremacia do texto constitucional, que impôs ao Estado o dever de assegurar os direitos e garantias fundamentais. (GOMES, 2021, p. 367)

Neste diapasão do Estado Constitucional de Direito, deu-se uma reviravolta no campo do Direito Administrativo, uma vez que este, antes erigido e pensado a partir da legalidade restrita, agora via-se diante do comando de viabilizar a concretização dos valores constitucionais de modo que da legalidade passou-se à noção de juridicidade. No entanto, no âmbito da função administrativa no acesso da legalidade à juridicidade verificar-se-ia um “fosso” que dificultaria a efetivação dos comandos constitucionais; uma vez que, de fato, a Administração Pública do Brasil, efetivamente, ainda desconhecia a própria legalidade, considerando décadas de atuação com esteio em um viés autoritário que fundamentaram a defesa de algumas “bandeiras”, entre as quais: a supremacia do interesse público sobre o particular (GOMES, 2021, Pg. 368) .

A ideia de supremacia de interesse público, pela doutrina tradicional, é concebida como um pilar de sustentação do direito administrativo, uma vez que seria ela, unida à concepção da indisponibilidade do interesse público, a razão que fundamentaria a existência do regime jurídico-administrativo que enuncia prerrogativas e sujeições à Administração Pública (GOMES, 2021).

Portanto, a concepção do conteúdo do princípio da supremacia do interesse público encontrou variações ao longo da evolução do Direito Administrativo. Relacionado também com eventos históricos marcantes, a compreensão acerca do sentido do princípio da supremacia do interesse público poderia favorecer o interesse do Estado, enquanto estrutura centralizadora, em maior ou menor escala (BONFÁ DE JESUS, 2021, Pg. 244).

Neste aspecto, poder-se-ia considerar como interesse público a supremacia da lei, porquanto esta refletiria a expressão da vontade geral da sociedade (JESUS; HINTERLANG; DONATE, 2021). Em outras palavras, “o interesse público estava na proteção do desenvolvimento dos interesses privados” (GABARDO; HACHEM, 2010, p. 169).

Em resumo, percebe-se que a divergência quanto à percepção do que seria interesse público é facilmente identificável a partir do momento histórico que se pretende analisar (JESUS; HINTERLANG; DONATE, 2021).

A percepção do que seria o interesse público na perspectiva do Estado Liberal burguês estava estreitamente vinculada com os direitos fundamentais de matriz liberal, que nesse período eram vistos como proteções individuais dos particulares contra as arbitrariedades da Administração. O respeito ao interesse público estava na inexistência de obstáculos impostos pelo Poder Público ao exercício das liberdades, notadamente na esfera econômica, mas não só. A concepção liberal do interesse público refletia-se pela garantia dos interesses privados, ideia largamente difundida pela classe dominante. O interesse privado se colocava diante do interesse público, eis que o bem comum não era algo materialmente definido pelo Estado ou pela

coletividade: ele estaria no livre desenvolvimento das vontades individuais, limitadas às fronteiras estabelecidas pela lei. (BINEMBOJM, 2005. p.120)

Esta nova percepção do interesse público, enquanto proteção do interesse privado, essencialmente, foi amplamente questionada após a Revolução Industrial, quando a sociedade experimentou um profundo aumento na desigualdade social e se posicionou a favor de um Estado Social (JESUS; HINTERLANG; DONATE, 2021). Diante desta realidade, surge uma nova concepção do interesse público, cuja aderência volta-se à ideia de bem-comum e reveste-se, mais uma vez, de aspectos axiológicos, na medida em que se preocupa com a dignidade do ser humano (DI PIETRO, 2009, p. 40).

Trata-se de verdadeiro axioma reconhecível no moderno direito público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último. É pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados. (BANDEIRA DE MELLO, 2019, p.27)

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em igual sentido, assevera que o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado “exige da Administração comportamentos que atendam às necessidades emergentes da vida em comunidade e não aos interesses dos entes que exercem a função administrativa” (DI PIETRO, 1988).

De qualquer modo, é possível afirmar que as bases do Direito Administrativo brasileiro estão fincadas na invocação de um princípio que torna supremo o interesse público (JESUS; HINTERLANG; DONATE, 2021).

Trata-se de verdadeiro axioma reconhecível no moderno direito público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último. É pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados. (BANDEIRA DE MELLO, 2019, p.27)

Depreende-se, a partir do entendimento do referido autor, que as ideias de interesse público e interesse coletivo se misturam. Apesar disso, em um sentido mais assertivo da superioridade do interesse público, Celso de Mello invoca como uma das suas consequências, a posição de autoridade do Poder Público para gerir os interesses públicos postos em confronto (JESUS; HINTERLANG; DONATE, 2021). Neste particular, defende o autor, em favor do Poder Público, a possibilidade de “constituir os privados em obrigações por ato unilateral”, bem como “modificar, também unilateralmente, relações já estabelecidas”. (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p. 70)

Esta suposta supremacia, em que pese ainda presente em diversos estudos e decisões judiciais, tem sido mitigada em prol da presença de um Estado não mais detentor do Direito, mas sim igualmente subserviente às regras de Direito instituídas legitimamente pelos

representantes eleitos pela população. Neste panorama, não há o que se falar em um Estado detentor de todos os direitos e garantias desprovidos de deveres, nem tampouco de uma sociedade detentora de todos os direitos e garantias desprovidos de deveres. Pelo contrário, há uma relação inequívoca de independência entre o Estado e a sociedade (BONFÁ DE JESUS, 2021, p. 245).

Urge reconhecer, portanto, a errônea defesa de existência de um interesse público voltado exclusivamente ao benefício e interesse do Estado, enquanto estrutura centralizada. Ao revés, o interesse público se volta à consecução dos objetivos constitucionais. A correlação entre público e privado foi percebida também por Norberto Bobbio ao apresentar uma peculiar nomenclatura para o fenômeno, qual seja, a “publicitação do privado e privatização do público”.

O primeiro diz respeito à subordinação, ainda que não ilimitada, dos interesses do privado aos interesses da coletividade (JESES; HINTERLANG; DONATE, 2021). O segundo diz respeito ao fenômeno através do qual os particulares se utilizam do aparato público para promoverem os seus interesses particulares, tais como: constituir relações jurídicas a partir do objeto desejável (BOBBIO, 2020, p.33).

Portanto, no Estado Democrático de Direito, o regime jurídico-administrativo encontra fundamento na juridicidade, e não em uma dita supremacia do interesse público sobre o particular; afinal, pelo princípio democrático, implementar o bem comum não corresponde a atender a um pensamento majoritário, mas à harmonização dos interesses de maneira a garantir a igualdade que permeia a sociedade democrática, ou seja, a certeza de que, perante o Estado, cada indivíduo possui igual relevância. Afinal, cabe ressaltar que o art. 1º, inciso III, institui a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, sendo um comando que orienta todo o sistema jurídico vigente (GOMES, 2021, p. 372).

Nesse sentido, todo ator público deve cumprir seus deveres em estrita conformidade com a lei para preservar o valor do Estado de Direito e para atingir o objetivo da administração pública, que é a prioridade do interesse público sobre o interesse privado. Dessa forma, se compreende a responsabilidade civil, criminal ou administrativa, uma vez que o agente público também deve agir com honestidade e suas decisões devem ser baseadas na conveniência, oportunidade e justiça, sempre motivadas ou justificadas.

Segundo a lição de Phillip Gil França, o conceito de interesse público pode ser entendido como o resultado do desenvolvimento de diversas forças (jurídicas, políticas,

econômicas, culturais etc.) para o maior número possível de pessoas em uma determinada sociedade (FRANÇA, 2017, p. 65).

De fato, os princípios constitucionais podem ser implementados nesse equilíbrio e harmonia entre o poder público e o privado. O ponto é válido e importante, especialmente considerando que a Constituição Federal de 1988 prevê e equilibra muitos interesses. É importante reconhecer o frequente conflito entre os interesses mencionados acima como algo comum e cotidiano, que já é inerente à ideia de convergência de interesses.

A partir da perspectiva apresentada sobre as noções do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, será aprofundado a possível divergência desses interesses sob o aparato temporal da Pandemia da COVID – 19, declarada entre o período de 20 de março de 2020 a 31 de dezembro de 2021, em razão dos efeitos decorrentes da disseminação do vírus causador da COVID-19.

De maneira generalizada, países de todos os continentes iniciaram, cada qual à sua maneira, a implementação de medidas que pudessem conter o avanço do vírus causador da COVID-19. No intuito de proteção contra os efeitos conhecidos e até então desconhecidos do vírus, o Poder Público teve que, nos limites da lei, exercer o seu poder de polícia, ora regulando matéria de saúde pública, ora limitando a liberdade e interesse dos particulares em prol da coletividade. Justamente em razão da nítida convergência de interesses entre o Poder Público e o setor privado, cada qual experimentou, nos limites do domínio de atuação, profundos impactos relacionados à saúde pública, economia e mercado de trabalho, sobretudo em razão da necessária adoção de diversas medidas sanitárias e de outra ordem (BONFÁ DE JESUS; HINTERLANG; DONATE, 2021, p. 257).

No entanto, devido à declaração de calamidade nacional, por conta da crise da pandemia de COVID-19, a supremacia do interesse público foi fundamentalmente questionada. Cabe ressaltar que a Supremacia do Interesse Público pode ser analisada sob dois aspectos: Interesse Público sob a ótica primária é destinada a proteção do bem comum; já com relação à ótica secundária, a Supremacia do Interesse Público é destinada à Administração Pública no exercício do Estado como pessoa de direitos e obrigações.

Nesse sentido, tendo em vista a dualidade entre os aspectos de atuação primária (promoção do bem comum – de forma universal) e a secundária (atendimento das necessidades de cada Estado-membro da Federação - com suas especificidades), foi que acabaram ocorrendo problemas em razão dos benefícios prestados aos atores do Estado, cujo principal objetivo era

promover o interesse público. Mas o que ficou evidenciado, na prática, foram casos em que esses agentes - que detinham obrigação do cumprimento de deveres funcionais – se aproveitaram do cenário de instabilidade para obter benefícios próprios e, conseqüentemente, incorreram na prática de improbidade administrativa.

Por meio da instabilidade provocada pela pandemia, esses agentes ignoram as necessidades do erário, utilizam de meios ilícitos para satisfazerem seus próprios interesses, violam princípios, enriquecem às suas custas e causam danos, por isso devem ser responsabilizados por seus atos baseados na imoralidade e na má-fé.

Dessa forma, a partir do momento em que o Estado ignora os problemas de saúde, é como abrir mão da vida humana, o que vai contra todas as normas do ordenamento jurídico, que garantem que a vida seja um bem inatingível e intocável. No Brasil, a questão inerente de uma possível dissonância entre a supremacia dos interesses públicos sob as óticas primárias e secundárias supera a uma harmonia possível, haja que se discute se os estados-membros, por meio dos seus agentes públicos, teriam as mesmas preocupações. A partir do pensamento fundado por Renato Alessi (1949) pode-se concluir que “os interesses secundários do Estado só podem ser por ele buscados quando coincidentes com os interesses primários, isto é, com os interesses públicos propriamente ditos”

Consoante o Relatório de riscos e fortalecimento da Segurança, documento elaborado pelo Instituto FioCruz, a ausência de atendimento da Supremacia do Interesse Público como forma de obtenção do Bem Comum foi notória, pois não houve uma gestão reativa e corretiva dos riscos necessárias a uma gestão eficiente. Ademais, cabe asseverar que não houve sequer uma gestão prospectiva do desenvolvimento da pandemia capaz de atuar nas emergências em saúde pública e reduzir os desastres futuros (FIOCRUZ, 2020, p. 7).

Embora a primeira resposta à pandemia tenha tido como protagonista o setor da saúde. Os agentes estatais não realizaram a participação de outros setores da sociedade, a fim de fortalecer o modelo de governança. Ou seja, não houve uma coordenação cooperativa no sentido de promover uma sinergia entre os diversos níveis dos governos, por meio de cooperações verticais e horizontais, como forma de resposta na garantia da prestação dos serviços essenciais. (FIOCRUZ, 2020, p. 7)

Por conseqüência, em razão da impossibilidade de convergência de interesses públicos entre as autoridades estatais, a incoerência e a incongruência dentro do Governo Federal corroe

a confiança da população e ampliou os riscos e os impactos da pandemia (FIOCRUZ, 2020, p. 8).

2 - ANÁLISE DE DADOS ACERCA DOS ATOS ADMINISTRATIVOS TOMADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL PARA O COMBATE À PANDEMIA

Superados todos os assuntos supracitados nos tópicos anteriores, passaremos agora para uma análise de dados acerca dos atos administrativos tomados pela Administração Pública Federal para o combate a pandemia. Iniciada essa nova etapa do trabalho com um breve estudo sobre o conceito de Direito Administrativo, embasado em conceitos e teorias doutrinadas ora apresentadas, para mais à frente aprofundar na matéria dos atos administrativos e, por fim, demonstrar uma melhor análise do caso prático que será proposto no presente trabalho acadêmico.

O Direito Administrativo é, segundo a ótica subjetiva, um conjunto de normas, regras e princípios que regem as relações internas da Administração Pública e as relações externas que são travadas entre ela e os administrados. Já sob a ótica objetiva, o Direito Administrativo é o conjunto de normas que regulam a atividade da Administração Pública de atendimento ao interesse público. (COUTO, 2019, Pg. 47).

Celso Antônio Bandeira de Mello traz uma conceituação acerca do Direito Administrativo observando sua construção histórica dentro do direito, tal como estabelece que

O Direito é um conjunto de normas – princípios e regras –, dotadas de coercibilidade, que disciplinam a vida social. Conquanto uno, o direito se bifurca em dois grandes ramos, submetidos a técnicas jurídicas distintas: o Direito Público e o Direito Privado. Este último se ocupa dos interesses privados, regulando relações entre particulares. É, então, governado pela autonomia da vontade, de tal sorte que nele vigora o princípio fundamental de que as partes elegem as finalidades que desejam alcançar, preparam-se (ou não) a isto conforme desejem e servem-se para tanto dos meios que elejam a seu alvedrio, contanto que tais finalidades ou meios não sejam proibidos pelo Direito. Inversamente, o Direito Público se ocupa de interesses da Sociedade como um todo, interesses públicos, cujo atendimento não é um problema pessoal de quem os esteja a curar, mas um dever jurídico inescusável. Assim não há espaço para a autonomia da vontade, que é substituída pela ideia de função, de dever de atendimento do interesse público. É o Estado quem, por definição, juridicamente encarna os interesses públicos. O Direito Administrativo é um ramo do Direito Público. Ocupa-se, então, de uma das funções do Estado: a função administrativa (DE MELLO, 1996).

Dessa forma, o Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que disciplina o exercício da função administrativa, bem como pessoas e órgãos que a desempenham (DE MELLO, 1996).

Quanto ao fundamento do Direito Administrativo, o tema sofreu mutações ao longo do tempo, especialmente pelas mudanças no perfil do Estado e da sociedade. Inicialmente concebido a partir da noção de serviço público, o Direito Administrativo foi alargado e encontrou fundamento na concepção tradicional do interesse público. Atualmente, influenciado pelo fenômeno da constitucionalização do ordenamento jurídico, parece adequado sustentar que o seu principal objetivo é a satisfação dos direitos fundamentais (OLIVEIRA, 2021, Pg. 3).

Importante destacar que o Direito Administrativo surge e se desenvolve no Brasil após o período colonial, com a declaração de independência e a instituição de uma monarquia limitada pela ordem jurídica (OLIVEIRA, 2022).

Cumprindo, portanto, ainda que sucintamente, buscar identificá-la, cotejando-a com as demais funções estatais. Comece-se por dizer que função pública, no Estado Democrático de Direito, é a atividade exercida no cumprimento do dever de alcançar o interesse público, mediante o uso dos poderes instrumentalmente necessários conferidos pela ordem jurídica (DE MELLO, 1996).

Incumbe destacar que o Direito Administrativos possui como fontes secundárias os princípios fundamentais eleitos pela Constituição Federal, por meio de seu artigo 37 onde lista entre outros, os cinco princípios mais relevantes: o da legalidade, o da impessoalidade, o da moralidade, o da publicidade e o da eficiência.

Na visão de Reinaldo Couto, ainda podem ser extraídos outros princípios da Administração Pública da Carta Maior, v. g., o da segurança jurídica não está consubstanciado em regra naquele texto, mas poderá ser claramente visto no inciso XXXVI do art. 5º:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”

Após o breve aparato dos principais pontos que fundamentam o Direito Administrativo, devemos compreender como funcionam os atos administrativos dentro da

sistemática da Administração Pública, com ênfase em captar se tais atos - praticados no contexto da pandemia - foram desenvolvidos observando o cumprimento dos princípios e efetividade de segurança jurídica, os quais norteiam a Administração Pública.

2.1 Os Atos Administrativos

Para Rafael Carvalho Rezende Oliveira o conceito de atos administrativos se caracteriza como

A exteriorização da vontade administrativa pode ocorrer de diversas formas, notadamente por meio de manifestações unilaterais (atos administrativos), bilaterais (contratos da Administração) ou plurilaterais (consórcios e convênios). O ato administrativo é a manifestação unilateral de vontade da Administração Pública e de seus delegatários, no exercício da função delegada, que, sob o regime de direito público, pretende produzir efeitos jurídicos com o objetivo de implementar o interesse público (OLIVEIRA. 2021, p. 257).

Contudo, de acordo com Diogo de Figueiredo Moreira Neto, o ato administrativo conceitua-se:

Ato administrativo é, assim, a manifestação unilateral de vontade da administração pública que tem por objeto constituir, declarar, confirmar, alterar ou desconstituir uma relação jurídica, entre ela e os administrados ou entre seus próprios entes, órgãos e agentes. Ao se afirmar que o ato administrativo é manifestação de vontade da Administração Pública, não se quer restringi-lo aos praticados por entes, órgãos e agentes do Poder Executivo; se assim o fosse, não se teria mais que um conceito formal. ” (MOREIRA NETO. 2014, p. 150)

O ato administrativo é ato jurídico produzido pelo Poder Executivo, o qual se manifesta a fim de realizar objetivos que lhe são próprios e, dessa forma, cumprir com os seus fins e desenvolver as suas atividades (BANDEIRA DE MELO, 2015, p. 379). Considerável parte da doutrina afirma que há diferença entre a expressão “ato administrativo” e “ato da Administração”. Segundo Di Pietro (2019, p. 448), a primeira tem sentido mais amplo do que a segunda expressão, abrangendo, por exemplo, atos de direito privado, atos materiais, atos políticos, contratos celebrados pela Administração Pública, e os atos normativos. Outro ponto também discutido é a diferença entre “atos administrativos” e os “atos administrativos”, sendo o primeiro decorrente da vontade da Administração Pública, enquanto o segundo é o fato descrito na norma legal, que produz efeitos no campo do direito administrativo. Caso o fato não produza efeito no campo administrativo, fala-se no fato da Administração. O conceito de ato administrativo é diferente para cada autor e, assim, existem inúmeros no âmbito do Direito Administrativo. Para Cretella Júnior (1966), apud Pinho e Nascimento (1971, p. 149):

É toda manifestação de vontade do Estado, por seus representantes, no exercício regular de suas funções, ou por qualquer pessoa que detenha, nas mãos, fração de poder reconhecido pelo Estado, que tem por finalidade imediata criar, reconhecer, modificar, resguardar ou extinguir situações jurídicas subjetivas, em matéria administrativa (PINHO; NASCIMENTO, 1971, p. 149).

Para Bandeira de Melo (2015, p. 393):

Declaração do Estado (ou de quem lhe faça às vezes - como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional (MELO, 2015, p. 393).

Di Pietro (2019, p. 456) conceitua como sendo “a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”.

A atividade da Administração Pública será legítima se obedecer à destinação estritamente predisposta pela ordem jurídica ao definir um determinado interesse público específico a ser por ela satisfeito e ao outorgar a correlativa competência à entidade, órgão ou agente público para o seu atendimento.

Distintamente da manifestação de vontade privada, que poderá se orientar por qualquer finalidade, seja egoísta ou altruísta ou mesmo justa ou injusta, e será sempre válida desde que não agrida a ordem jurídica, a manifestação de vontade do Poder Público não admite qualquer outra destinação que não seja o vinculante atendimento de uma finalidade pública, cuja previsão deverá estar sempre e obrigatoriamente expressa na ordem jurídica. Cabe à ordem jurídica correlacionar, assim, a finalidade do ato administrativo à regra de competência, ou seja: quem for competente em tese para praticá-lo, só o será em hipótese, quando se destine atender à finalidade pública em função da qual ele foi previsto; e, vice-versa: uma finalidade prevista no ordenamento pressupõe competência aparelhada, adequada e suficiente para a prática de atos administrativos necessários à sua prossecução. Por isso, tanto quanto a competência, a finalidade é um elemento vinculado, absolutamente inafastável e indisponível, do ato administrativo. Assim, finalidade é o aspecto específico do interesse público, explícita ou implicitamente expresso na norma legal, que se pretende satisfazer pela produção dos efeitos jurídicos esperados do ato administrativo” (MOREIRA NETO, 2014, p. 153).

“O ato administrativo deve ser editado por agente público competente. O sujeito é elemento de todo e qualquer ato jurídico. No caso dos atos administrativos, o sujeito

é o agente público que a legislação define como competente para o exercício de determinada função administrativa.¹

Enquanto no Direito Privado a validade do ato jurídico pressupõe a capacidade do sujeito, no Direito Administrativo exige-se ainda a competência. Vale dizer: além de capaz, o agente público deve ser competente. A competência é a prerrogativa atribuída pelo ordenamento jurídico às entidades administrativas e aos órgãos públicos, habilitando os respectivos integrantes (agentes públicos) para o exercício da função pública. Vale destacar que a norma jurídica (Constituição, lei e atos regulamentares) exerce dupla função em relação à competência: de um lado, habilita a atuação do agente e, de outro lado, limita essa mesma atuação.

Entendemos que a segunda orientação é mais adequada, pois a delegação e a avocação de competências não privativas decorrem do próprio escalonamento hierárquico da Administração.

A finalidade do ato administrativo relaciona-se com o atendimento do interesse público consagrado no ordenamento jurídico. A finalidade é o resultado do ato (ex.: a finalidade do ato que apreende medicamentos estragados é proteger a saúde das pessoas). Em verdade, toda e qualquer atuação administrativa deve ser preordenada ao atendimento dos interesses da coletividade. Há uma íntima relação entre a finalidade do ato e a competência do agente público, pois a legislação define a competência dos agentes públicos que deverão desempenhar aquela função administrativa para atingir a finalidade prevista na própria norma jurídica. Portanto, o agente somente será competente para atingir a finalidade prevista na norma e a finalidade somente poderá ser perseguida pelo agente a quem a lei atribuiu a competência para a prática do ato (OLIVEIRA. 2021, p. 261-264).

2.2. - Abordagem sobre os impactos sofridos no sistema de saúde do Estado do Amazonas Durante a Pandemia em decorrências dos atos administrativos - Crise do oxigênio

¹ Alguns autores mencionam a “competência” como elemento do ato administrativo. No entanto, preferimos utilizar o termo “sujeito” ou “agente” como elemento de existência do ato administrativo, uma vez que a competência é requisito de validade do ato. O ato praticado por sujeito incompetente existe, mas não é válido. Em sentido semelhante, vide: MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 12. ed. São Paulo: RT, 2008. p. 135; GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 62; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 203.

No primeiro momento do referido tópico serão observadas as proporções da Pandemia da COVID-19 dentro do Estado do Amazonas, mais especificamente da intitulada Crise do Oxigênio que consistiu no colapso do sistema de saúde no referido estado, quais foram os atos praticados pelos agentes públicos nessa situação de emergência e as suas consequências.

Os primeiros casos de Covid-19 no Amazonas foram registrados na primeira quinzena de março. Dois meses após os primeiros casos registrados no estado, tem-se um total de 9.410 casos na capital amazonense e 7.771 casos nos demais municípios do Amazonas. Um mês após o primeiro caso, o Amazonas já entrava na lista de emergência do Ministério da Saúde (PENHA, 2020).

De acordos com dados publicados pelo CRA-AM (Conselho Regional de Administração do Amazonas), a crise no Sistema de Saúde do Amazonas foi a consequência de anos de má gestão pública. Portanto, com a pandemia do Coronavírus os danos, causados pela ineficiência da Administração da coisa pública e pela corrupção se refletiu nos graves problemas estruturais que assolam o Estado.

A crise do oxigênio² foi instaurada no sistema de saúde do estado do Amazonas durante a Pandemia da COVID-19, possuindo como pontos mais críticos em relação a falta de insumo, mais especificamente cilindros de oxigênios, para que pudessem ser tratadas as doenças respiratórias, razão pela qual houve diversos casos de óbito, conforme foi declarado pelo Ministério Público do Amazonas em Ação Civil Pública.

Cabe ressaltar que foram ajuizadas diversas ações civis públicas visando garantir o fornecimento de oxigênio para resguardar a vida dos pacientes internados em estado grave que dependiam desse tipo de insumo para sobreviver.

Assim, destaca-se as ações de conjunta proposta pelo Ministério Público do Estado do Amazonas (MP/AM), o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público de Contas (MPC), a Defensoria Pública da União (DPU) e a

² Segundo dados da Fundação de Vigilância em Saúde do Amazonas, divulgados pelo G1, desde o mês de agosto de 2020 o estado vinha registrando um aumento no número de internações por COVID-19. Diante desse cenário, bem como com a aproximação das festividades de final de ano, o Governo do estado chegou a decretar algumas medidas de restrição de circulação no dia 23 daquele mês, flexibilizando-as, todavia, no dia 28 subsequente. O cenário presenciado no mês de dezembro ganhou contornos ainda piores no mês de janeiro de 2021. Dados do “16º Boletim de Situação Epidemiológica de COVID-19 e da Síndrome Respiratória Aguda Grave No Amazonas” apontam para uma significativa ascensão no número de internações e de óbitos vinculados ao coronavírus, além de um aumento expressivo na ocupação de leitos clínicos e de UTI nas redes pública e privada.

Defensoria Pública do Estado do Amazonas (DPE-AM) em face da União e do estado do Amazonas, tendo como pedido formulado na exordial o desabastecimento de oxigênio.

Vê-se, então, a partir das diversas ações ajuizadas pelos órgãos competentes, números oficiais e informações veiculadas pela imprensa que, no mês de janeiro de 2021, houve um aumento robusto do número de casos identificados, internações e óbitos no estado do Amazonas em decorrência do coronavírus, sendo justamente em meio a este cenário que houve o desabastecimento de oxigênio nos hospitais, um dos insumos mais importantes para o tratamento da doença (BORGES, 2022).

Tendo em vista as ações mencionadas, salienta-se que a ação ajuizada pelo MPF merece análise mais aprofundada, pois trata-se de representação ministerial para instauração de inquérito em face das ações acometidas pelo então ministro da saúde à época, Eduardo Pazuello. E assim, insurge produzir um aparato investigativo dessas condutas realizadas e suas proporções.

Em 30 de junho de 2021 foi ajuizada ação de improbidade administrativa (Processo nº 1006436-58.2021.4.01.3200), em face do ex-ministro da saúde, Eduardo Pazuello, pelo Ministério Público Federal. A ação foi enviada para a Justiça Federal do Amazonas, objetivando a condenação do agente público em razão dos danos causados ao patrimônio público e violação aos princípios da Administração, sendo anexadas como provas duas centenas de documentos.

Inicialmente, destacou-se que, apesar de informado sobre o aumento de casos desde dezembro, o Ministério da Saúde teria enviado uma comitiva apenas no início de janeiro. Na sequência, chama-se atenção ao documento intitulado “Ações Emergenciais Decorrentes do Agravamento dos casos de Covid-19 no Estado do Amazonas –Plano Manaus”, datado de 06 de janeiro e alegadamente subscrito pelo então Ministro da Saúde, no qual foi constatada a possibilidade iminente de colapso do sistema de saúde e estimado um aumento substancial dos casos (BORGES, 2022).

Os documentos apresentados pelo MPF declaram que houve ciência do Ministério da Saúde referente ao desabastecimento de oxigênio na região amazonense, mais precisamente de sua ciência do fato relatado no dia 08 de janeiro, entretanto, ficaram evidências que a única providência tomada foi a realização de visitas às instalações da empresa contratada para fazer o fornecimento dos cilindros de oxigênio em Manaus.

Ainda se reportando ao ofício recebido, o Parquet aponta que a entrega de oxigênio começou apenas no dia 12 de janeiro, ou seja, quatro dias depois da alegada ciência do Ministério da Saúde quanto ao desabastecimento de oxigênio (BORGES, 2022).

Para fins propostos nesse trabalho, cabe demonstrar um rol dos danos referente os atos praticados pelo ex-Ministro da Saúde, Eduardo Pazuello, na época em que se passava por uma Pandemia, mais especificamente os efeitos causados na perspectiva no sistema de saúde do estado do Amazonas, pegando como base para esta pesquisa a ação ajuizada pelo MPF.

Assim, consta na ação apresenta que houve omissão quanto ao cumprimento dos deveres funcionais incumbido ao ex-ministro: a falta de fornecimento e distribuição equânime de gás oxigênio às unidades de saúde do Amazonas e a transferência dos pacientes da rede desabastecida para outros estados. Os hospitais ficaram por dois dias sem oxigênio, ou quase nada. Em meio à falta do insumo, pacientes morriam asfixiados nas unidades; formavam-se filas gigantescas na frente nas empresas fornecedoras, porém, faltou o insumo até para vender. As empresas tinham que dar prioridade ao fornecimento a hospitais, apesar disso, como os hospitais estavam lotados, muitos pacientes permaneceram internados em casa, sobrevivendo com cilindros de oxigênio. Nos hospitais particulares, também houve faltava de insumo, a crise do oxigênio se estendeu para municípios do interior.

De acordo com documentos prestados pelo Ministério Público Federal nos autos do Processo nº 1006436-58.2021.4.01.3200, a falta de oxigênio causou a morte de pelo menos 31 pessoas apenas em Manaus nos dias 14 e 15 de janeiro; O MPF divulgou em seu site que a ação aponta quase R\$122 milhões de danos ao erário³.

Diante dos dados expostos, é necessário entendermos de quais maneiras os agentes públicos ficam submetidos à responsabilização.

3 - EXAME CRÍTICO DA RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS A PARTIR DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

³ Brasil. 9ª Vara Federal Cível da SJAM. Ação de Improbidade Administrativa nº 1006436-58.2021.4.01.3200. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. Atos Administrativos. Improbidade Administrativa. Violação aos Princípios Administrativos. Juiz Federal Diogo Oliveira. 09/05/2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-1/1544050981/inteiro-teor-1544050986>. Acesso em: 08/10/2022.

O presente capítulo terá como principal foco a análise e o exame crítico acerca das mudanças advindas da Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021 que sobreveio para alterar a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (BRASIL, 1992), dispondo sobre improbidade administrativa. Serão analisadas de forma mais profunda as inovações implantadas pela referida lei e os impactos dentro do contexto da administração pública, ou seja, possíveis prejuízos ao Estado, considerando que este seria o sujeito passivo dos crimes de improbidade administrativa, como também a sociedade, tendo em vista que foram implementadas por meio de alteração legislativa meios de atenuação das penalidades contra os agentes que cometem atos de improbidade.

Assim, será feita uma pesquisa quanto às principais mudanças diante da responsabilização dos agentes públicos, quando caracterizados crimes de responsabilidade, com análise da investigação da crise de oxigênio ocorrido no Estado do Amazonas devido suposto crime de responsabilidade praticado pelo então Ministro da saúde, Eduardo Pazuello, em relação a falta de abastecimento de oxigênio para os hospitais localizados no Amazonas, o que ocasionou a morte de dezenas de pessoas no auge da pandemia da COVID-19.

3.1 - Improbidade administrativa

Para o melhor desenvolvimento e compreensão do último capítulo desse trabalho foi necessário desenvolver uma concepção ampla acerca do tema de improbidade administrativa, bem como seu fundamento normativo, a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA), para, posteriormente, enfatizar as alterações da referida lei com o advento da Lei nº 14.230/2021 e, assim, traçar um aparato investigativo fundado no conteúdo normativo e doutrinário sobre os alterações proporcionadas pela Lei 14.230/2021 em relação a responsabilização do agente público quando praticado atos que se encaixam na prática de improbidade.

Ao final, por meio de uma investigação utilizando de um caso concreto será considerado, como base nas alterações mencionadas acima, se houve um retrocesso da LIA.

3.1.1 - Conceito

É de suma importância estabelecer o conceito de improbidade administrativa. Nesse sentido, Rafael de Oliveira Costa entende que este conceito “deve ser conferido em sentido amplo, abrangendo toda conduta dolosa corrupta praticada por agente público, em conjunto ou não com particular ou pessoas jurídicas que implique enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou ofensa aos princípios que regem a Administração Pública” (COSTA; BARBOSA, 2021). Com isso, conclui-se que a improbidade administrativa é conceito técnico-jurídico do mais amplo gênero, abarcando a corrupção espécie.

Não é tarefa simples definir a improbidade administrativa, notadamente se a sua caracterização dependeria, necessariamente, da violação ao princípio da moralidade administrativa (NEVES, 2022).

Entretanto, não podemos deixar de salientar que a moralidade e a legalidade administrativa, são pressupostos relevantes da conduta dos agentes do Estado, pois seus impactos sociais são deveras dispendiosos para os cofres públicos e para a possibilidade de implementação dos direitos sociais básicos (LIMA, 2022).

De forma mais particular, Spitzcovsky (2019, p. 146) caracteriza improbidade administrativa como a desonestidade administrativa, o que leva ao entendimento de um ato caracterizado como uma imoralidade qualificada, em vista da presença do dolo, que surge como elemento comum a todas as hipóteses de improbidade previstas em lei, sendo que a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa prevista no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa era, anteriormente à Lei n. 14.230/2021, a única exceção à tal regra.

Vale pontuar que nem todo ato de improbidade significa violação ao princípio da moralidade, especialmente se levarmos em consideração que o art. 11 da LIA, que considera improbidade a iminente violação de qualquer princípio da Administração Pública e não apenas a contrariedade ao princípio da moralidade inserido no art. 37 da CRFB. (NEVES, 2022)

Há, portanto, estreita relação entre a improbidade administrativa e o princípio da juridicidade, pois a violação a qualquer princípio jurídico tem o potencial de configurar a prática da improbidade, desde que presentes os requisitos previstos na Lei 8.429/1992 (NEVES, 2022). Sob a ótica da Constituição Federal de 1988 a improbidade administrativa possui *status* constitucional e nos termos do art. 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 prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Como observância a esse dispositivo, para se configurar ato de improbidade e imputar a responsabilidade ao agente, este deve possuir a intenção de praticar o ato ilícito. A ofensa aos princípios da Administração Pública, como a legalidade e a moralidade, descritas na nova Lei de Improbidade Administrativa é uma modalidade de ato de improbidade administrativa (LIMA, 2022).

Com base nas conceituações doutrinárias expostas acima, podemos concluir que a improbidade administrativa é a forma de agir desonestamente em relação à coisa pública, de modo que cause danos principalmente ao erário, mas também danos aos órgãos do Estado e demais entidades e, conseqüentemente, atingindo a sociedade de maneira geral.

3.1.2 - Improbidade administrativa na Lei nº 8.429/1992

A Lei nº 8.429/92 foi um marco histórico no combate à improbidade administrativa, pois trata da previsão legal que regulamentou a necessidade de responsabilização por atos de improbidade administrativa, dispostas na Constituição Federal, em seu art. 37, §4º. Assim, a referida lei já teve reconhecida a sua constitucionalidade formal e material pelo Supremo Tribunal Federal (COSTA; BARBOSA, 2021).

O Projeto de Lei nº 1.446/1991, que originou a Lei de Improbidade Administrativa, foi apresentado à Câmara dos Deputados em 16/08/1991, em regime de prioridade, com o principal objetivo de conferir efetividade ao art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988. Ou seja, foram aferidos todos os trâmites e processos legais para ser sancionada tal como prevê a Constituição Federal, tendo sido aprovada em congresso nacional, pela maioria dos votos, e tem como principal fundamento e objetivo, buscar meios de adoção de um sistema punitivo eficaz para o combate à Improbidade Administrativa em prol da coletividade (LIMA, 2022). Além disso, a referida lei é fruto também de pactos, tratados e convenções internacionais.

Em relação à sua natureza, a Lei n. 8.429/1992 é norma nacional e não federal – em relação aos dispositivos que regulamentam a probidade administrativa e a ação de improbidade, incidindo, portanto, para a Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos. De outro modo, as normas procedimentais e de feição administrativa contidas na Lei n. 8.429/1992 são de competência concorrente, razão pela qual apresentam natureza federal, devendo os demais entes federados, ao regulamentarem a matéria, observarem as normas gerais estabelecidas pela União.

Na exposição feita por Azevedo (2020), esta norma nada mais é que uma tentativa de “fortalecer a conscientização popular na busca por uma representação honesta”, na busca de uma eficácia das normas dispostas em nosso ordenamento jurídico e nas sanções por ela aplicadas.

Nesse sentido, à medida em que passaram a ser promulgadas, as constituições brasileiras demonstraram uma preocupação com o cuidado com a coisa pública e com o combate a condutas ímprobas, buscando atingir cada vez mais a indisponibilidade do interesse público, trazendo em seus textos legais previsões sobre condutas que desabonam as ações do estado, criando uma tensão entre a atuação deste e a segurança jurídica necessária para a manutenção da ordem e da paz social (AZEVEDO, 2020).

No cenário brasileiro, com o decorrer do tempo e a partir do desenvolvimento das políticas praticadas pela sociedade, é comum a busca, por parte das pessoas - a fim de exercer seus direitos, como por exemplo o de voto - da realização de supervisões quanto aos atos tomados na gestão da Administração Pública, e caso seja encontrada alguma irregularidade, é realizada a denúncia dessas práticas cometidas por agentes públicos respaldadas por meio legais à sua disposição, para sejam aplicadas as devidas sanções nos casos em que os agentes do Estado utilizaram indevidamente a máquina pública para benefício particular.

Diante do cenário destacado, houve a criação da Lei no 8.429/92, que regula o dispositivo constitucional da questão da Improbidade Administrativa mencionada na Constituição de 1988, é a concretização do princípio da moralidade (TREVISAN, 2021).

Vale destacar que não houve a revogação da Lei nº 8.429/92, mas sim a derrogação da referida lei, em decorrência da Lei nº 14.230/2021, o que afasta a concepção de que há uma “nova” lei de improbidade administrativa. Contudo, devemos atentar-nos ao fato de que a Lei n. 14.230/2021, do ponto de vista material, alterou quase que de forma completa a Lei n. 8.429/1992, que estabelece com base em preceitos constitucionais a regulamentação nos casos de responsabilização por atos de improbidade.

A Lei 8.429/1992, alterada pela Lei 14.230/2021, possui, em regra, natureza nacional (geral), aplicando-se no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (NEVES, 2022). Em seu texto expresso, ela estabeleceu que a improbidade administrativa é toda conduta comissiva ou omissiva que se amolda ao artigo 9º, 10 ou 11 da Lei de Improbidade Administrativa – Lei n. 8.429/92, como exposto:

Art. 9º são atos de improbidade os atos dos agentes públicos que importem em enriquecimento ilícito;

Art. 10 danos ao erário;

Art. 11 ou que atentem contra os princípios da Administração Pública

Nesses termos, fica evidente que o intuito do legislador, por meio desses dispositivos, era estabelecer um rol meramente exemplificativo. Na perspectiva de Martins Júnior (2008, p. 31) “a responsabilização por atos de improbidade dependeria do ajuizamento de ação judicial, cujos legitimados seriam apenas o Ministério Público ou a pessoa jurídica interessada, vale dizer, a pessoa atingida pelo ato de improbidade”.

Nesse sentido, o próprio art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) regulamenta que a “ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei no 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei” (RAMOS, 2022).

O entendimento, porém, é bastante controverso, pois a Administração Pública deve, inexoravelmente, zelar pelo interesse público (MARTINS, 2019). Por certo, a imensa maioria das ações de improbidade foi proposta pelo Ministério Público; dentre elas, na imensa maioria, a Pessoa jurídica lesada absteve-se de contestar ou de assistir o autor. Pode-se dizer, por força disso, que a ação de improbidade ganhou força pela atuação do Ministério Público, sendo tímida, para não dizer quase inexistente, a atuação da Advocacia Pública (MARTINS, 2022).

As ações de improbidade, propostas pelo Ministério Público, não são ajuizadas apenas para neutralizar ou eliminar agentes refratários aos interesses do “sistema”. Por isso, o sistema de responsabilidade por improbidade, tornou-se, no direito brasileiro, sensivelmente incômodo (MARTINS, 2022).

3.1.3 - Responsabilização dos agentes públicos com a implementação da Lei 14.230/2021

O objetivo principal deste tópico é analisar, com fundamento nas alterações previstas pela Lei 14.230/2021, de quais formas os agentes públicos podem ser responsabilizados quando caracterizada a prática de improbidade administrativa e os sanções previstas na lei em fomento, além disso, deve-se entender de maneira mais aprofundada como a reforma na Lei de Improbidade afastou, de modo peremptório, o ajuizamento da ação de improbidade para impugnação de condutas culposas.

Diante disso, é oportuno colocarmos o seguinte questionamento: atualmente, então, a responsabilização por condutas culposas, que não se configuram criminosas, fica sujeita apenas à esfera da responsabilização disciplinar administrativa, esfera essa que, ao menos atualmente, não funciona bem? A resposta é negativa e ao longo do estudo isso será demonstrado.

Inicialmente, importa destacar que por meio da aprovação do Projeto de Lei nº 10.887, de outubro de 2018 surgiram diversos fatores que geraram insegurança no meio jurídico por estarem em dissonância com as regras e princípios que regem a administração pública, principalmente, sob o ponto de vista do princípio da moralidade. Assim, um dos fatores que mais chamaram a atenção foi a rapidez na tramitação do projeto de lei apresentado e aprovado na Câmara. A partir daí houve diversas atualizações significantes na Lei nº 8.429/92, apresentadas na Lei nº 14.230/21.

A regulamentação da improbidade administrativa sofreu, por meio do advento da Lei Federal nº 14.230, de 25 de outubro de 2021 (BRASIL, 2021), assim, observa-se substancial alteração em seus dispostos, reduzindo o alcance da norma em diversas hipóteses (DE SOUZA, 2022).

As alterações propostas pela Lei 14.230/2021 geram uma constante instabilidade no mundo jurídico, tendo em vista que a LIA sofreu contestáveis modificações no que diz respeito à prática da improbidade, que excluiu a modalidade culposa quando ocorre o dano ou prejuízo ao erário público e na modificação das sanções previstas que foram diminuídas (LIMA, 2022).

Fazendo um breve rol das dessas variações estão: os bens jurídicos protegidos, o ilícito, a sanção e o processo pelo qual serão tratadas as denúncias apresentadas ao Ministério Público.

Também sofreu alteração pela referida lei o instituto da prescrição, onde o prazo prescricional de 05 anos passou para 08 anos, sendo contado a partir da ocorrência do fato, ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência, conformem dispõe o art. 23, não mais da perda do vínculo. Passa a existir, também, a previsão legal para a prescrição intercorrente, presente no §8º, do art. 23, que tem prazo de 04 anos e pode ser reconhecida entre os diversos marcos interruptivos previstos no § 4º, do art. 23.

Além disso, outra alteração que merece destaque foi executada pelo legislador, o qual retirou a legitimidade da Administração Pública quando lesada para o ajuizamento da ação de

improbidade. De fato, com a alteração do art. 17 da Lei 8.429/92 restringiu-se a legitimidade ativa ao Ministério Público⁴.

Apesar das diversas alterações citadas, para o desenvolvimento e para a melhor conclusão do presente trabalho acadêmico será colocado em foco a alteração que mais repercutiu no mundo jurídico e merece destaque, ou seja, a exclusão da modalidade culposa do agente público que cause prejuízo ao erário através de um ato de improbidade administrativa, conforme dispões a artigo 10 da referida Lei, exposto abaixo:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer **ação ou omissão dolosa**, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei.

É importante observar, em primeiro lugar, que o tipo de responsabilização atribuída aos atos de improbidade administrativa é particular às condutas e agentes que fazem parte da Administração Pública, não se tratando de responsabilidade civil ou penal, mas sim de própria responsabilidade administrativa (RAMOS, 2022).

De forma a convalidar a disposição apresentada pelo texto legal, parte da doutrina se manifestou favorável ao reconhecimento da modalidade culposa de improbidade administrativa, fundamentando tal posição, em suma, na ideia de que, pelo dever de zelo e preservação do patrimônio público, o agente deve responder pelos atos que causaram danos ao erário (RAMOS, 2022).

Sobre a impossibilidade de se reconhecer a culpa como elemento subjetivo do ato de improbidade administrativa, Maria Sylvia Zanella di Pietro analisa que não é possível afirmar certamente se a exigência de dolo ou culpa nos atos de improbidade administrativa, conforme a redação original da LIA, foi a intenção real do legislador ou alguma falha por sua parte, sendo

⁴ O Min. Alexandre de Moraes deferiu, monocraticamente, medida cautelar na ADI 7.042/DF, para atribuir interpretação conforme à Constituição ao caput e §§ 6o-A, 10-C e 14, todos do art. 17, e manter a legitimidade das pessoas jurídicas interessadas para propositura da Ação por Improbidade Administrativa. Um Ministro do STF, ressalvadas situações excepcionalíssimas, não pode monocraticamente declarar a inconstitucionalidade de dispositivos legais. O art. 97 da CF/88 exige que a inconstitucionalidade nos Tribunais só seja reconhecida pelo voto da maioria absoluta dos seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial. Quando os Ministros da Corte, sem mais, declararam monocraticamente a inconstitucionalidade de dispositivos legais configura-se a situação descrita por Tercio Sampaio Ferraz Jr.: “não um decido porque posso, mas um posso porque decido”. DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes. Entrevista com Tercio Sampaio Ferraz Jr. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI, São Paulo, ano 05, n. 18, p. 325-382, jul.-set. 2021, p. 351. Feita essa observação, discorda-se do conteúdo da decisão: apesar de politicamente criticável, a supressão da legitimidade das pessoas jurídicas interessadas para propositura de ação de improbidade não viola, em absolutamente nada, o Texto Constitucional.

que a possibilidade da falha é maior, haja vista a inexistência de razão para existir tal diversidade de tratamento (DI PIETRO, 2017).

Outro ponto de vista destacado é o de Corralo (2019), que aponta a possível inconstitucionalidade da culpa como elemento na Lei nº 8.429/92, pois o requisito para a caracterização das ações que incorrem como ato de improbidade administrativa deve estar presente o pensamento sobre o que é imoral para a sociedade.

O pensador Almeida (2015) expõe que os atos ímprobos, advém de uma conduta desonesta, podem ser evitados caso a agente causador do dano tivesse se atentando os devidos cuidado a serem tomados visando evitá-lo.

A Constituição dá consequências diferentes para ações imorais, como anulação dos atos e “a responsabilização administrativa e civil do agente” e para as ímprobos “suspensões de direitos políticos, perda de função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário” (LIMA, 2022).

Com relação ao último elemento constitutivo, o elemento subjetivo (dolo ou culpa), é importante esclarecer que para as condutas tipificadas no artigo 9º (ato que resulta em enriquecimento ilícito) e no artigo 11 (ato que atenta contra os princípios da Administração), exige-se dolo. Por outro lado, exige-se pelo menos culpa, nas condutas tipificadas no artigo 10 da mesma lei (ato que cause prejuízo ao erário). No entanto, é importante observar que para configuração do tipo culposo, não é suficiente a culpa simples (ordinária), mas sim a culpa em sua forma grave, caracterizada por uma absurda inobservância do dever de cuidado objetivo do agente (AZEVEDO, et al, p. 224, 2020).

Entende-se, dessa forma, que um dos pontos importantes da crítica doutrinária à modalidade culposa do ato de improbidade administrativa é a ausência de explicação razoável por parte do legislador acerca do fato de que o ato culposo somente poderia ser atribuído às condutas que causassem lesão ao erário (RAMOS, 2022).

Tendo como base as explanações acima e até mesmo os tópicos anteriores, deve-se ater que anteriormente a Lei de improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), imposta pelo artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, ditava os aspectos de direito material e processual como também estabelecia três tipos punitivos quando constatado ato de improbidade, sendo estes previstos no artigo 9º, 10 e 11. Destacando a artigo 10, pois previa a configuração de improbidade por meio da conduta culposa, caracterizada quando o agente conduz suas ações com imperícia negligência ou imprudência, sem a intenção de causar dano ao patrimônio público.

Assim, é importante destacar que, embora existisse grande discussão acerca da constitucionalidade da improbidade administrativa na forma culposa, era consolidado o

entendimento, tanto pela doutrina como pela jurisprudência, de que a identificação do elemento subjetivo era indispensável para adequação da conduta à ideia de ato ímprobo, não sendo possível a responsabilização do agente público apenas pela simples identificação do elemento objetivo (RAMOS, 2022).

Outro ponto relevante que deve ser analisado no contexto de improbidade administrativa são as alterações na forma culpa na conduta praticada com boa-fé. Tendo como referência o posicionamento doutrinário, podemos estabelecer que a improbidade, em seu fundamento, representa imoralidade, maldade, desonestidade, etc., portanto, caso um agente público venha a cometer uma conduta pautada na forma culposa e estando conservado sua boa-fé, este não pode ser responsabilizado, pois a legislação está fundada na presunção de que ato foi não teria sido desonesto.

Mauro Roberto Gomez de Mattos defende a ideia de que se o autor teve sua atuação baseada na boa-fé, não havendo evidências de que agiu com desonestidade, não seria justo que sofresse as mesmas sanções daquele agente que cometeu o ato de improbidade na forma dolosa (MATTOS, 2004).

Será considerado ato de improbidade a conduta praticada de forma dolosa por determinado agente público, que estiver no exercício de suas funções, revestidas de desonestidade, imoralidade e com o intuito de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem, nos termos dos artigos 1º, §§ 1º, 2º e 3º e artigo 11, §§ 1º e 2º ambos da Lei 14.230/2021.

Depreende-se, assim, que a Lei de Improbidade Administrativa adotou como critério para a sua incidência o manejo de valores públicos: se a atividade envolver dinheiro público, será possível a responsabilização pela prática de improbidade administrativa, ainda que se trate de entidade privada (COSTA, 2022).

É de suma importância colocar como objeto de análise quem serão os sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa. Desse modo, destaca-se que os sujeitos ativos do ato de improbidade administrativa são aqueles que podem ser responsabilizados pela conduta ilícita (COSTA, 2022). A não punição de agentes públicos que cometem faltas funcionais graves, ainda que por culpa, atenta, de modo indiscutível, contra interesses difusos (MAZZILLI, 1999, p. 40).

Outrossim, o respeito à moralidade administrativa configura evidente interesse difuso e a não punição de agentes que cometem graves faltas funcionais é claramente atentatória à moralidade administrativa (MARTINS, 2022).

No direito brasileiro, a atuação pública contrária à moralidade administrativa pode ser impugnada por ação popular, nos termos do inciso LXXIII do art. 5º da CF/88. Logo, não havendo punição adequada na esfera administrativa, em prazo razoável, de agente público por falta funcional grave, todo cidadão possui legitimidade para requerer a punição em juízo. (MARTINS, 2022).

O Ministério Público passou a ser o único órgão responsável pelo recebimento de denúncia de ações de Improbidade Administrativa e pela condução de todo o processo, atuando de forma técnica e tática, vide artigo 17, caput e parágrafo 6º, incisos I e II, “com a exigência de que a inicial da ação contenha provas ou indícios da prática, sob pena de litigância de má-fé” (LIMA, 2022).

Nesses termos, entende-se que em relação às sanções que devem ser instituídas aos agentes dentro de um prazo razoável, na esfera administrativas há evidente colisão com os interesses difusos, restando competente o MP proteger tais direitos perante os juízos, dotando de legitimidade indiscutível.

Diante do exposto, o poder de auto executoriedade, auto-aplicação e imposição de sanções deste órgão de fiscalização se enfraquecem. Quanto ao prazo do inquérito que era de 180 dias, passa a ser de um ano, prorrogável uma vez por igual período. A petição inicial deve conter a conduta do réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência do ato ímprobo e de sua autoria, conforme artigo 17, incisos I e II.

No que diz respeito os atos que atentem contra os princípios da administração pública, serão exigidos a lesividade relevante para que sejam passíveis de sanção, segundo o artigo 11, parágrafo 5º. Já em relação às sanções, o texto da lei no artigo 12, incisos I, II e III retira a pena mínima e majora o prazo máximo de suspensão dos direitos políticos para 14 anos, diminui o valor máximo das multas aplicáveis em todos os casos, além de conceder ao magistrado liberdade para estipular as penas.

3.1.4 - Ação de improbidade administrativa em face ex-ministro da saúde Eduardo Pazuello por omissão no cumprimento de seus deveres funcionais

Após o desenvolvimento de toda análise acadêmica realizada pelo presente trabalho, como último ponto de estudo será feita uma análise investigativa que irá englobar toda narrativa até então estudada e um caso de repercussão nacional, a ação instaurada contra o ex-ministro da saúde Pazuello pela crise de oxigênio no estado do Amazonas, com o intuito de concluirmos se houve responsabilização em razão dos atos de gestão praticados pelo agente público, tendo como base as alterações legislativas, os princípios constitucionais e os que norteiam a Administração Pública, no cenário da Pandemia da COVID-19.

Incumbe realizar um breve aparato dos motivos que levaram a instauração da ação de improbidade contra o ex-ministro da saúde, Eduardo Pazuello.

Em breve síntese, o Ministério Público Federal ajuizou ação de improbidade administrativa, perante a 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas nº 1006436-58.2021.4.01.3200, contra o ex-ministro da saúde Pazuello, os ex-secretários do Ministério da Saúde, Mayra Pinheiro e Luiz Otávio Franco Duarte, o secretário nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde, Hélio Angotti, o ex-secretário de Saúde do Amazonas, Marcellus José Barroso Campelo, e o coordenador do comitê de crise do estado, Francisco Ferreira Máximo, objetivando a condenação dos requeridos às penas previstas no art. 12, III, da Lei nº 8.429/92 - LIA, imputando a prática dos atos de improbidade, nos termos do art. 11, caput e inciso II da LIA.

O MPF aduziu que os réus foram responsáveis pela “crise do oxigênio” no estado do Amazonas, durante o recrudescimento da pandemia de COVID-19 em janeiro de 2021, tendo em vista que estes se omitiram no cumprimento de seus deveres funcionais ao:

‘Retardar o início das ações do Ministério da Saúde no estado do Amazonas; não supervisionar o controle da demanda e do fornecimento de oxigênio medicinal nas unidades hospitalares do Amazonas; não prestar ao estado a necessária cooperação técnica quanto ao controle de insumos; retardar a determinação da transferência de pacientes à espera de leitos para outros estados; realizar pressão pela utilização “tratamento precoce” de eficácia questionada no Amazonas; e omitir apoio no cumprimento das regras de isolamento social durante a pandemia.’

Nesse viés, sobreveio decisão do juízo de primeira instância reconhecendo pela retroatividade de lei mais benéfica, ou seja, fez aplicação do caso com base dos dispositivos da Lei 14.230/2021. Sendo assim, de acordo com as novas regras legislativas, no que se refere às condutas dos agentes públicos, para que seja caracterizado a improbidade administrativa, não é suficiente apenas que o agente tenha violado os princípios da Administração Pública, mas é necessário que o ato se enquadre em alguns dos incisos do artigo 11, que o acusado "apresente

finalidade de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade", além de ser demonstrado quais normas sofreram violação.

É de suma importância destacar os fundamentos adotados pelo juiz, como passa a se expor:

“Destarte, não basta que o agente público pratique ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade. Exige-se que a conduta, também, seja subsumida a algum dos incisos do artigo 11 da LIA, apresente finalidade de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade, bem como sejam indicadas as normas constitucionais, legais ou infralegais violadas (§§ 1º e 3º do mesmo dispositivo).

No caso em tela, a despeito da “extrema gravidade” dos fatos denunciados pelo MPF, os quais ensejaram comoção nacional; atualmente, as condutas descritas na petição inicial não se amoldam a nenhuma das hipóteses previstas nos incisos artigo 11 da LIA.”

Por fim, a decisão estabeleceu que o melhor entendimento para o deslinde da controvérsia seria a rejeição dos pedidos formulados pelo MPF, por manifesta atipicidade superveniente das condutas imputadas aos réus, mesmo reconhecendo que caso despeito da extrema gravidade dos fatos denunciados, nos seguintes termos da decisão:

“Desta forma, ocorreu no caso sob exame verdadeiro *abolitio criminis* em razão de as condutas dos réus não serem mais previstas como ato de improbidade administrativa. Por conseguinte, não há alternativa, senão a rejeição da petição inicial por manifesta atipicidade superveniente das condutas imputadas aos réus. Por fim, ressalto que, ao Poder Judiciário, compete unicamente a aplicação dos estritos termos da lei na seara punitiva. Boa ou ruim, a nova lei de improbidade administrativa foi democraticamente concebida pelo Poder Legislativo e ratificada pelo Poder Executivo, por meio da sanção presidencial, sendo estranho à função típica jurisdicional a adoção de interpretações ampliativas ou a prática de ativismo judicial com vistas a impor sanções motivadas unicamente pela enorme comoção social provocada pelos fatos submetidos a julgamento. Pelo exposto, JULGO IMPROCEDENTES OS PEDIDOS DO AUTOR, resolvendo o mérito nos termos do artigo 17, §11, da Lei n. 8429/92 e artigo 487, I, do CPC.”

Mesmo a decisão deixando claro que os efeitos dos danos ocasionados pelos agentes possuem um grande impacto na Administração Pública tendo em vista a nítida violação aos seus princípios, na sociedade e ao erário, far-se-á necessário a aplicação dos dispositivos da Lei 14.230/2021 e, por consequência, a improcedência da ação tendo em vista que não foi constatado a eventual ação ou omissão dolosa objetivando obter benefício próprio, necessária para caracterizar a conduta dos agentes públicos.

A partir destas premissas, vislumbra-se que apesar de comprovado pelo MPF que os atos praticados divergem dos princípios regentes da Administração Pública e que o impacto de tais atos foi de grande proporção para a população do Amazonas, como também para o patrimônio público, os agentes foram inocentados devido a não adequação dos novos requisitos instaurados pela Lei nº 14.230.

Conclui-se que o Estado se demonstrou completamente ineficaz no que diz respeito ao combate às ações de improbidade e caracterizando o provável retrocesso da LIA. Sendo assim, quando alguém na condição de agente público, voluntariamente, com má-fé, praticar um ato com previsibilidade danosa e um novo dispositivo legal sequer prevê culpabilidade nessa ação ou omissão, o poder disciplinar do Estado estará afetado (LIMA, 2022).

Desta forma, o princípio da moralidade administrativa está afetado quando as práticas abusivas, ilegais, imorais e reiteradas de agentes públicos não são fiscalizadas, identificadas e sancionadas, tal como requer o poder disciplinar da administração pública. É papel do estado assegurar a responsabilização destes para fins de concretizar os interesses da coletividade (LIMA, 2022).

Dessa forma, diante da exposição e análise da ação ajuizada pelo MPF contra o ex-ministro da saúde Pazullo, resta evidente - sob o ponto de vista do sendo comum - que a nova Lei de Improbidade (Lei 14.230/2021) flexibilizou as sanções aplicadas aos agentes públicos que causam danos ao bem jurídico protegido ou praticam condutas ilícitas nos exercícios de suas funções, divergindo do conjunto de regras e princípios que regerem a Administração Pública sob o ponto de vista moral. Entretanto, observando especificamente a repercussão da referida Lei segundo os efeitos da sentença que julgou improcedente a ação de improbidade administrativa contra o ex-ministro Pazuello concluímos que a Lei nº 14.230/2021 passou por todos os tramites legais para sua ratificação, sendo vedado que o Poder Judiciário invadas as atribuições dos demais poderes para implementar “interpretações ampliativas ou a prática de ativismo judicial com vistas a impor sanções motivadas unicamente pela enorme comoção social provocada pelos fatos submetidos a julgamento”, conforme entendimento extraído da sentença proferida pelo juiz Diego Oliveira, da 9ª Vara Federal do Estado do Amazonas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo pretendeu em primeiro momento analisar o contexto histórico da Pandemia do Brasil e o impactos provocados dentro do sistema de saúde. Além disso, viabilizou entender os direitos fundamentais em nosso ordenamento jurídico, mais especificamente recepcionado pela Constituição Federal de 1988. Diante da exposição, o Estado, por meio da administração pública e conseqüentemente por meio dos atos administrativos, tem uma função vinculada a efetivação deste direito, pois ele é indispensável para alcançar a vida digna. Assim, teoricamente, o acesso à saúde deveria ser universal e prestado em condições de igualdade. Porém, através da análise confeccionada neste trabalho acadêmico foi possível fazer um estudo mais apurado visando compreender se tais direitos foram violados no período da Pandemia pelos atos de gestão praticados pela Administração Pública, mais precisamente aqueles agentes reesponsáveis pelo sistema de saúde.

A partir deste subsídio teórico, demonstrou compreender como funciona a Administração Pública brasileira a partir dos preceitos estabelecidos pela doutrina do Direito Administrativo e os atos administrativos que são praticados pela administração viabilizando atender ao interesse público.

Contudo, no cenário pandêmico notou-se que os agentes administrativos que possuem competências como garantidores e responsabilidade para atender aos interesses da administração agiram em dissonância aos seus deveres.

Percebeu-se que as ações contrárias à supremacia do interesse público e da moral administrativa não foram efetivadas, porque as instituições responsáveis pela legislação, fiscalização e sanções, que estão em conflito com as disposições de seus negócios para a ação dos funcionários, não usaram os meios ou fizeram não agir ou decidiu implementá-los por conta de interesses particulares.

Para tal feito, foi necessário um relato sobre quando serão caracterizados os atos de improbidade administrativa, realizando um aparato histórico sobre o combate a ações ou omissões de gestores que trouxeram danos à sociedade civil, ensejando na criação da Lei no 8.429/92, visando tipificar os atos de improbidade administrativa, mas principalmente a aplicação de sanções aos gestores públicos que incorrem nesse crime.

Contudo, frente à aprovação da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021 foram geradas diversas mutações nos efeitos referentes à responsabilização dos agentes públicos por atos de improbidade administrativa, o que proporcionou o principal ponto de pesquisa do presente trabalho acadêmico. Diante das alterações legislativas, foi proporcionado aos agentes

incorrerem em ato de improbidade, tendo em vista a flexibilização e a forma mais amena na aplicação de sanções.

Assim, o princípio da moralidade administrativa está afetado quando as práticas abusivas, ilegais, imorais e reiteradas de agentes públicos não são fiscalizadas, identificadas e sancionadas, tal como requer o poder disciplinar da administração pública. É papel do Estado assegurar a responsabilização destes para fins de concretizar os interesses da coletividade.

Conclui-se que, por meio do estudo do caso concreto abordado no trabalho, caso do ex-ministro da saúde Eduardo Pazuello, fica evidente que a alteração legislativa considera que aqueles que geram lesividade ao bem jurídico sejam passíveis de sanções mais brandas, isso oferece margem para que esse agente aja com negligência, imprudência ou imperícia, certo de que não terá nenhum ônus, mesmo que cause danos ao erário, pois não teria agido com manifestação de vontade e deixando de lado o interesse público, como no caso em análise a saúde pública.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. **A Ciência jurídica administrativa**. Coimbra: Almedina, 2012.

AZEVEDO, B. de A.; SOUZA, P. N.; CARNEIRO, G. R.; ALMEIDA NETO, H. S. C.; ARAUJO, M. M. G. V. **O impacto social da lei de improbidade administrativa**. [s.l.]:

Interfaces Científicas, 2020. Disponível em:

<https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/8885>. Acesso em: 03 mai. 2022.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **A noção jurídica de interesse público**. In: **Grandes temas de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 181 – 191.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros. 34, ed., 2019.

BARBOSA, Renato K. **Corrupção e Dano Social: Análise da Responsabilidade Civil Inclusive na Nova Lei de Improbidade Administrativa**. Grupo Almedina (Portugal), 2022. E-book. ISBN 9786556276328. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556276328/>. Acesso em: 29 set. 2022.

BOBBIO, Norberto. Estado, governo, sociedade. **Fragmentos de um dicionário político**. 23. ed. São Paulo: Paz e Terra. 2020.1.3.2

BRASIL. DECRETO LEGISLATIVO Nº 6, DE 2020. **Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm

BRASIL. Lei nº. 8.429, de 8.987, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências**. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>

CORRALO, Giovani da Silva. **Silêncio, eficiência e eficácia nas administrações municipais brasileiras**. In: Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Curitiba: Revista A&C, 2019. Disponível em

<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1039>. Acesso em: 08mai.

COSTA, Rafael de O.; BARBOSA, Renato K. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: De acordo com a Lei n. 14.230/2021**. Grupo Almedina (Portugal), 2022. E-book.

9786556274683. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556274683/>. Acesso em: 04 set. 2022.

COUTO, Reinaldo. **Curso de Direito Administrativo**. Editora Saraiva, 2020.

9788553615919. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553615919/>. Acesso em: 10 jun. 2022.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. Malheiros Editores, 1996.

DE SOUZA, Antônio Ivanildo Pereira. **Improbidade Administrativa: Uma Análise Crítica Das Alterações Trazidas Pela Lei N.º 14.230/2021**. Revista Processus Multidisciplinar, v. 3, n. 5, p. 76-86, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. 2 ed., 4 reimpr. São Paulo: Atlas, 2007,

FIOCRUZ. A GESTÃO DE RISCOS E GOVERNANÇA NA PANDEMIA POR COVID-19 NO BRASIL. análise dos decretos estaduais no primeiro mês. **Relatório Técnico e Sumário Executivo**. Ministério da Saúde. Fundação Oswaldo Cruz. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/relatoriocepedes-isolamento-social-outras-medidas.pdf>. Acesso em: 18 out. 2022.

GOMES, Karla Fernandez. **O declínio da supremacia do interesse público sobre o particular com a constitucionalização do direito administrativo**. Revista Controle: Doutrinas e artigos, v. 19, n. 2, p. 366-389, 2021. <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502134249/>. Acesso em: 30 jun. 2022.

JESUS, Isabela Bonfá de; HINTERLANG, Aline Martinez; DONATE, Gabriela. **O Princípio Da Supremacia Do Interesse Público: Uma Nova Abordagem Em Razão Da Pandemia Da Covid-19**. Revista Jurídica, [S.L.], V. 1, N. 63, P. 243 - 265, Mar. 2021. Issn 2316-753x. Disponível Em: <http://Revista.Unicuitiba.Edu.Br/Index.Php/Revjur/Article/View/4861≫>. Acesso Em: 07 Jun. 2022. Doi:<http://Dx.Doi.Org/10.26668/Revistajur.2316-753x.V1i63.4861>.

LIMA, Mary Anne Freitas De. **Lei De Improbidade Administrativa, Regulação E Responsabilização De Ações Ou Omissões De Gestores Públicos No Brasil**. 2022. Mai. 2022

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 310; GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 619.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Responsabilização de agentes públicos e improbidade administrativa: uma história conturbada**. Sequência (Florianópolis), v. 43, 2022.

MENDES, Gilmar F. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade - Estudos de Direito Constitucional**, 4ª edição. Editora Saraiva, 2012. 9788502134249. Disponível em:

NASCIMENTO, F. L.. PACHECO, A. do E. S. D. . **Sistema de saúde Público no brasil e a pandemia do novo coronavírus** . Boletim de Conjuntura (BOCA), Boa Vista, v. 2, n. 5, p. 63–72, 2020. DOI: 10.5281/zenodo.3759724 . Disponível em: <https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/131>. Acesso em: 30 maio. 2022.

NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9786559642960. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642960/>. Acesso em: 26 set.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de Direito Administrativo**. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2021. 9788530993962. Disponível em:

OTONI, R. “**Coronavírus mostra importância do SUS**”. Revista online Fórum [13/03/2020]. Disponível em: <<https://revistaforum.com.br>>. Acesso em: 30/05/2022

PENHA, Luciene Monteiro. **A pandemia em Manaus: desafios de uma cidade na Amazônia**. Revista Ensaios de Geografia, v. 5, n. 9, p. 118-123, 2020. <http://craam.org.br/a-crise-no-sistema-de-saude-do-amazonas-e-as-acoes-do-cra-am/>
http://www.cofen.gov.br/coronavirus-como-o-sistema-de-saude-de-manau-chegou-ao-colapso_84518.html

PINTO, Marcos Vinícius. **Ação de improbidade administrativa: presunção de inocência e ne bis in idem**. 2022. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. Acesso em: 18 out. 2022.

PONTE, C. F.; REIS, J. R. F.; FONSECA, C. M. O. “**Saúde pública e medicina previdenciária: complementares ou excludentes**”. Na corda bamba de sombrinha: a saúde no fio da história. Rio de Janeiro: Fiocruz/COC, 2010.

PONTES, N. “**Sucateado, SUS vive ‘caos’ em meio à pandemia**”. Deutsche Welle, Brasil, [17/03/2020]. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br>>. Acesso em: 13/04/2020.

RAMOS PADUA, A. J.; NUNES PEGORARO, L. . **A Violação Reiterada Do Direito À Saúde Por Improbidade Administrativa E Os Reflexos Na Pandemia . J² - Jornal Jurídico**, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 045–060, 2021. DOI: 10.29073/j2.v4i1.345. Disponível em: <https://www.revistas.ponteditora.org/index.php/j2/article/view/345>. Acesso em: 2 jun..

SARLET, Ingo Wolfgang. (2009). **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Livraria do Advogado.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais**. Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 4, n. 17, p. 87-105, 2007.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 126-127.

SILVA, Julio Cezar Bittencourt. **O Princípio Da Supremacia Do Interesse Público Sobre O Privado–Fundamentos E Perspectivas**. Revista Jurídica Uniandrade, v. 31, n. 1, p. 56-79, 2020.