

**O ART. 28 DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO  
BRASILEIRO COMO UMA NECESSÁRIA RELEITURA DO ART. 10  
DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

THE ARTICLE 28 OF THE INTRODUCTION TO THE BRAZILIAN  
LEGAL STANDARD ACT AS A NECESSARY REVIEW OF THE  
ARTICLE 10 OF THE ADMINISTRATIVE IMPROBITY LAW

*Grazielle GRUDZIEN<sup>1</sup>*

*Maria Isabelle de Carvalho APPEL<sup>2</sup>*

*Daniel MÜLLER MARTINS<sup>3</sup>*

**RESUMO**

É incontroversa a existência de um contexto de insegurança jurídica para o administrador público na gestão da coisa pública, de modo que foram suscitadas alterações na LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/1942), por meio da edição da Lei nº 13.655/2019, intentando promover maior segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Considerando esta inovação legislativa, objetiva-se estudar o efeito jurídico deflagrado pelo art. 28 deste diploma legal na modalidade culposa de ato de improbidade administrativa lesivo ao Erário, previsto no *caput* do art. 10 da Lei nº 8.429/1992. Para tanto, procede-se à metodologia de pesquisa

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela FAE Centro Universitário. E-mail: grazigrudzien@hotmail.com

<sup>2</sup> Bacharel em Direito pela FAE Centro Universitário. E-mail: mariaisabelle.appel@hotmail.com

<sup>3</sup> Professor de Direito Administrativo e Direito Econômico na FAE Centro Universitário e na FAE Business School. Mestre em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Advogado. E-mail: daniel.martins@fae.edu

bibliográfica e documental, sendo os dados obtidos tratados de forma qualitativa. Desse modo, adotando-se a interpretação sistemática do ordenamento jurídico, é possível aferir que esta ordem é pautada no princípio da unicidade, cujo teor dispõe a necessidade de que haja coerência na determinação do sentido e alcance de normas que a integram, dado o dinamismo histórico-social que lhe é inerente. Sob essa perspectiva, extrai-se que a LINDB possui aplicação em todo o sistema jurídico vigente, preceituando parâmetros hermenêuticos na aplicação do Direito Público, inclusive - e sobretudo - na Lei de Improbidade Administrativa. De tal análise, observa-se que o art. 28 da LINDB determina, necessariamente, uma releitura do art. 10 da LIA, permitindo concluir que a responsabilização pessoal do agente público por ato ímprobo lesivo ao erário deve estar permeada, minimamente, pelo erro grosseiro (culpa grave).

**PALAVRAS-CHAVE:** Responsabilidade do Agente Público; Lei nº 8.429/1992; Lei nº 13.655/2018; Interpretação Sistemática; Erro Grosseiro.

#### **ABSTRACT**

It is uncontroversial the existence of a juridic insecurity context to the public administrator in the management of the public affairs, therefore, amends were raised in the LINDB (Decree-Law 4.657/1942 - Introduction Act to Brazilian Law Rules), through the edition of the act 13.655/2019, in view of the promotion of legal certainty and efficiency in the creation and application of the public law. Regarding this legislative innovation, the aim of this research is to study the juridic effect triggered by the article 28 of this legal diploma in the misconduct category of an act of administrative improbity, injurious to the public treasury, under the article 10, *caput* of the law 8.429/1992. To this purpose, the bibliographic and documentary research methodology is used, and the obtained data is analysed by a qualitative method. Adopting the systematic interpretation of the legal system, it is possible to conclude

that this order is based on the uniqueness principle, which the content reveals the need for coherence in the determination of sense and reach of standards that integrate it, given the historic-social dynamism that is inherent to it. From this perspective, it is established that LINDB has application in all current legal system, providing hermeneutic parameters in the application of the Public Law, including - and especially - in the Administrative Improbability Law (LIA). From this analysis, it is observed that the article 28 of LINDB determines, necessarily, a reinterpretation of the article 10 of the LIA, enabling the conclusion that the personal accountability of a public agent for an unreasonable injurious act to the public treasure must be permeated, at least, by gross negligence (serious misconduct).

**KEY WORDS:** Act 8.429/1992; Act 13.655/2018; Systematic Interpretation of the Legal System; Serious Misconduct.

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa acadêmica pretende estudar o efeito trazido pelo art. 28 da Lei nº 13.655/2018 (Nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) ao *caput* do art. 10 da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), notadamente no que diz respeito à modalidade culposa de conduta ímproba de lesão ao Erário. Para tanto, será empregada a modalidade de pesquisa bibliográfica e documental, sendo os dados coletados tratados qualitativamente<sup>4</sup>.

As reflexões aqui pretendidas são necessárias em decorrência da incipiente discussão doutrinária e jurisprudencial a respeito das imbricações interpretativas do

---

<sup>4</sup> GERHARDT, Tatiana Engel. SILVEIRA, Denise Tolfo. *Métodos de Pesquisa*. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil (UAB/UFRGS) e pelo Curso de Graduação Tecnológica - Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009, fl. 35. Disponível em <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>>. Acesso em 11/05/2020.

art. 28 LINDB e seu contraste gerado na responsabilidade pessoal do agente público. Além disso, revela-se importante esta pesquisa em razão do patente efeito prático trazido pela novel legislação, diante da tentativa de mitigar a insegurança jurídica experimentada pelos administradores públicos na tomada de decisão administrativa. Ainda, como consectário lógico da reflexão anterior, a definição das hipóteses de responsabilização pessoal do agente público permite a valorização de um ambiente fértil à inovação e eficiência, protegendo a boa-fé daquele que age com vistas ao interesse público.

Analisa-se, na primeira parte, o contexto do acentuado controle dos atos decisórios dos administradores públicos pelos órgãos de controle, cuja ocorrência se deve, em grande parte, pela aplicação leviana da LIA. Isto decorre, por primeiro, pela ausência de um conceito fechado do que consiste a improbidade administrativa; por segundo, pela tipificação aberta das condutas hábeis a ensejar a responsabilização pessoal do agente público por ato de improbidade administrativa; e, por terceiro, pelo acentuado rigor inerente às sanções nela previstas, o que culmina no fenômeno de *“apagão das canetas”*.

No mesmo tópico, são abordados, ainda, de forma bastante sintética, o elemento subjetivo exigido para a tipificação dos quatro diferentes gêneros de atos de improbidade administrativa - dentre os quais apenas o de lesão ao Erário pode ser perfectibilizado a partir do elemento subjetivo culposos.

Na segunda parte, discute-se o entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça a respeito da necessidade de configuração de culpa grave para o enquadramento no art. 10 da LIA. Ademais, é evidenciada a perspectiva de que o elemento subjetivo integra a tipificação da conduta ímproba, não podendo ser alocado exclusivamente para fins de dosimetria das sanções.

Traçadas tais perspectivas gerais, pretende-se ainda demonstrar que os critérios de solução de antinomia jurídica não são hábeis a refletir, em sua inteireza,

os efeitos propiciados pelo art. 28 da LINDB no art. 10 da LIA. Assim, valendo-se de panoramas hermenêuticos - em especial, a interpretação sistemática -, busca-se concluir pela necessidade de se realizar uma releitura quanto à responsabilização pessoal do agente público, nos termos da Lei nº 8.429/1992.

A análise central a respeito da interpretação sistemática consiste na observância do papel da LINDB no ordenamento jurídico brasileiro (que se afigura como uma norma sobre normas); no exame das finalidades da Lei nº 13.655/2018, com enfoque na segurança jurídica e eficiência da aplicação do direito público; e, por fim, na observância que a LIA não está alheia às influências internas da ordem jurídica, e tampouco às externas, próprias da transformação histórico-social (dinamismo social).

Por fim, examinam-se as nuances da conclusão atingida no tópico anterior em relação ao particular que induza, concorra ou se beneficie do ato de improbidade - de lesão ao Erário - praticado pelo agente público. Para tanto, são analisadas as perspectivas de que o terceiro apenas responde por ato de improbidade quando atue em concorrência com o agente público e que a LIA se volta, essencialmente, a punir aquele que legitimamente atua em nome da administração pública.

## **1 Considerações iniciais sobre a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429 de 1992): concretização do artigo 37, §4º da CRFB/1988, elementos subjetivos dos atos de improbidade administrativa e o rigor do regime jurídico sancionador**

Na gestão da coisa pública, por diversas vezes, o âmbito público e o privado se confundem em virtude da atuação do administrador público, o qual - por questões

atinentes ao despreparo, à inabilidade e, até mesmo, à desonestidade - foge às finalidades próprias de um Estado Democrático de Direito<sup>5</sup>. Os mecanismos de controle (judicial e administrativo) dos atos praticados pelos agentes públicos são instrumentos imprescindíveis à própria preservação dos fins republicanos (art. 3º da Constituição da República de 1988).

Irene Patrícia Nohara preleciona que o controle da Administração Pública “*envolve um conjunto de mecanismos que permitem a vigilância, a orientação e a correção da atuação administrativa quando ela se distancia das regras e dos princípios do ordenamento jurídico*”<sup>6</sup>. Assim sendo, o agir administrativo deve ser orientado pelo princípio da juridicidade, cujo conteúdo estabelece a estrita vinculação do administrador público aos elementos estruturantes do sistema jurídico brasileiro, em especial às normas axiológicas de *status* constitucional - as quais devem irradiar e determinar, por sua vez, o alcance e o sentido de toda a normativa infraconstitucional<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> De acordo com Karl Loewenstein “*sendo a natureza humana como é, é descabido esperar que o detentor ou os detentores do poder sejam capazes, por autolimitação voluntária, de libertar os destinatários do poder e a si mesmo do trágico abuso do poder*”, LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. 3. reimp. Barcelona: Ariel, 1983. p. 28 e 149. Citado por SEGATO, Vitória Pedruzzi. *Composição dos Tribunais de Contas Brasileiros: O Sistema de Nomeação de Conselheiros e Ministros em Xeque*. Tese de mestrado em Direito. Setor de Ciências Jurídicas. Universidade Federal do Paraná. Curitiba. p 16. 2019.

<sup>6</sup> NOHARA, Irene Patrícia. *Controle da Administração Pública*. Publicado em 01/11/2019. Disponível em <<https://direitoadm.com.br/controle-da-administracao-publica/>> Acesso em 01/09/2020.

<sup>7</sup> A juridicidade administrativa pode tanto determinar a conjugação direta da normatividade constitucional ao agir administrativo, como pode justificar a atuação administrativa decorrente da vinculação estrita às leis e aos demais instrumentos normativos impositivos do agir da Administração Pública, desde que nos limites formais, procedimentais e substanciais da Constituição. BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 2. ed. São Paulo: Renovar, 2008. P. 142. Citado por CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. CATARINO, João Ricardo. *A Constitucionalização do Direito Administrativo e a juridicidade administrativa: Um estudo sobre o caso Brasileiro e Português*. Revista Jurídica Portucalense. N.º 17. Volume 2. 2015. P. 99.

Desvinculando-se do positivismo puro<sup>8</sup>, em decorrência da constitucionalização do Direito Administrativo, a atividade pública passa a se pautar e obedecer não somente ao preceito da estrita legalidade, como também, em concomitância a este, aos princípios da impessoalidade, publicidade, eficiência e moralidade<sup>9</sup>.

Para a discussão pretendida na presente pesquisa científica, o princípio da moralidade administrativa ganha especial relevo, na medida em que se afigura como um filtro para a análise da correspondência do ato público administrativo para com os princípios, objetivos e finalidades inerentes à gestão da coisa pública. Por este ângulo, Rogério Gesta Leal discorre, reportando-se aos ensinamentos de Umberto Fragola, que o preceito jurídico da moralidade administrativa se transpõe como uma baliza para o estabelecimento de regras de conduta aplicáveis ao administrador público, devendo este aferir - quando da tomada de decisão - o acatamento aos elementos constitutivos do ato administrativo, bem como a eficácia e eficiência no que tange às suas consequências e à adequação com a ordem jurídica constitucional e infraconstitucional<sup>10</sup>.

Como consequência de ambos os preceitos, impõe-se ao administrador público “*como forma substancial de sua atividade, o dever de boa administração e a prática da probidade administrativa, derivada do interesse público e o código de ética da relação jurídica entre o servidor público e a Administração*”<sup>11</sup>. Deste modo, tem-se

---

<sup>8</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. CATARINO, João Ricardo. *A Constitucionalização do Direito Administrativo e a juridicidade administrativa: Um estudo sobre o caso Brasileiro e Português*. Revista Jurídica Portucalense. N.º 17. Volume 2. 2015. P. 94.

<sup>9</sup> BRASIL, Constituição da República (1989), Capítulo VII - DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, art. 37, *caput*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

<sup>10</sup> LEAL, Rogério Gesta. *Imbricações necessárias entre moralidade administrativa e probidade administrativa*. A&C - Revista de Direito Administrativo & Direito Constitucional, jan./mar. 2014. Belo Horizonte, ano 14, n. 55. P. 99.

<sup>11</sup> TÁCITO, Caio. *Improbidade Administrativa como forma de corrupção*. Revista de Direito Administrativo. Out./dez. 2001. Rio de Janeiro, 226. P. 1.

que a má-gestão da coisa pública, qualificada pelo elemento volitivo do agente público, somada à gravidade de suas consequências, acarreta na prática de ato de improbidade administrativa<sup>12</sup> - o qual, em última análise, corresponde a uma atuação contrária à juridicidade, coadjuvada pela ausência de boa-fé do gestor público, distanciando-se da consecução do interesse público<sup>13</sup>.

Com a finalidade de reprimir atos administrativos que se afastem da juridicidade e moralidade, o Poder Constituinte Originário atribuiu ao legislador infraconstitucional, por intermédio da inserção do art. 37, §4º à Constituição Cidadã, o dever de disciplinar, de maneira específica, os atos de improbidade administrativa. Tratando-se tal dispositivo constitucional de norma de eficácia limitada, foi editada a Lei nº 8.429 de 2 junho de 1992<sup>14</sup>, que derogou, em seu artigo 25, a Lei nº 3.164/1957 (Lei Pitombo-Godói Ilha) e a Lei nº 3.502/1958 (Lei Bilac Pinto) - as quais se voltavam, sobretudo, à preservação da probidade, para o fim de coibir e sancionar o enriquecimento ilícito de agentes públicos<sup>15</sup>.

Desse modo, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) configura-se, na ordem jurídica brasileira, como um instrumento de correção e controle da gestão da coisa pública, aprimorando-a e aproximando o administrador público à consecução do interesse público e, via de consequência, da moralidade administrativa<sup>16</sup>. Há de se

---

<sup>12</sup> SOARES, Marcos José Porto. Distinção entre corrupção, improbidade administrativa e má gestão da coisa pública. Revista dos Tribunais, set./2015, vol. 959. Direito Administrativo. P. 03.

<sup>13</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa*. São Paulo: Ed. RT, 2005. p. 62, Citado por PORTO, Heloisa Rocha. EBERHARDT, Marcos. A possível banalização da Lei de Improbidade Administrativa. Revista PUCRS.

<sup>14</sup> Cujo preâmbulo elenca que a lei disporá “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”.

<sup>15</sup> GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. Editora Saraiva. 9ª edição, 2017. p. 276 e 277.

<sup>16</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Manual de Improbidade Administrativa: direito material e processual*. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019. P. 02.

destacar, entretanto, que os atos ímprobos não implicam, impreterivelmente, na violação da moral administrativa, nem com ela se confundem, haja vista que podem abarcar, também, a transgressão de outras balizas do regime jurídico administrativo (tais como, eficiência, publicidade, honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, dentre outros)<sup>17</sup>.

Com efeito, a Lei nº 8.429/1992 dispõe que os atos de improbidade administrativa se perfazem em quatro modalidades distintas, quais sejam, enriquecimento ilícito (art. 9º), dano ao erário (art. 10), concessão indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A) e, por fim, violação aos princípios da Administração Pública (art. 11). Para a configuração de tais atos, o legislador infraconstitucional elencou, como necessária, a aferição do elemento subjetivo doloso em todas as espécies ímprobas, ressaltando a possibilidade de culpa em relação às condutas que culminem danos ao Erário, enquadradas no art. 10 da LIA<sup>18</sup>.

Para além do elemento subjetivo necessário à configuração do ato ímprobo, a Lei de Improbidade Administrativa, ao tipificar os atos reprováveis dos gestores públicos e de particulares (art. 3º da LIA), o faz utilizando um mecanismo legislativo não taxativo, deferindo, ao intérprete, um amplo campo para a interpretação e a subsunção do fato à norma. Em virtude da ausência de clareza e precisão na descrição dos tipos de ato de improbidade administrativa, remanesce um cenário de incerteza e de insegurança jurídica aos sujeitos ativos da imputação, haja vista o ajuizamento de Ações Cíveis Públicas de cunho temerário, aliado à disparidade nos julgamentos de casos análogos perante o Poder Judiciário, ensejando, assim, a banalização da utilização do referido instrumento legal.

---

<sup>17</sup> RIBEIRO, Francielle da Silva. PINTO, Rodrigo Serpa. *Lei nº 8.429/1992: uma breve análise sobre as suas características e particulares*. Rev. Controle, jan./jun. 2018, Fortaleza, v. 1, n. 1. P. 147.

<sup>18</sup> SANGA, Rodrigo Moreira. *O elemento subjetivo dos atos de improbidade administrativa*. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2018. P. 39.

Quanto à problemática a respeito da tipificação aberta das condutas ímprobas, o Ministro (aposentado) do Superior Tribunal de Justiça Gilson Langaro Dipp e o advogado Rafael Araripe Carneiro, lecionam que:

A banalização do conceito de improbidade administrativa é prejudicial à administração pública, por resultar em nuvens de incerteza e suspeitas de desonestidade sobre todos os atos administrativos. E também é prejudicial à própria sociedade, pois se perde o referencial de má-fé dos atos efetivamente ímprobos, em diferença às irregularidades sem gravidade. Improbidade não é qualquer ilegalidade<sup>19</sup>.

Tendo como parâmetro o disposto no §4º do artigo 37 da CRFB/1988, a Lei nº 8.429/1992 dispõe, em seu art. 12 e respectivos incisos, as espécies de sanções aplicáveis àqueles que incorrem na prática de qualquer uma das modalidades de ato de improbidade administrativa. Para tanto, são previstas as seguintes penalidades: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; ressarcimento integral do dano, quando houver; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos; pagamento de multa civil; proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente - as quais, a depender do ato perpetrado pelo agente ímprobo, são agravadas em maior ou menor grau.

---

<sup>19</sup> DIPP, Gilson. CARNEIRO, Rafael Araripe. *Banalização do conceito de improbidade administrativa é prejudicial a todos*. Revista Consultor Jurídico, 19 de março de 2017. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2017-mar-19/banalizacao-conceito-improbidade-prejudicial-todos>. Acesso em 31/08/2020. No mesmo sentido: MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Os vinte anos da Lei de Improbidade Administrativa*. Revista Consultor Jurídico, 06 de dezembro de 2012. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2012-dez-06/mauro-mattos-vinte-anos-lei-improbidade-administrativa>. Acesso em 01/09/2020. FILHO, José dos Santos Carvalho (informação verbal). Disponível em <http://instituto-brasileiro-de-direito-administrativo.rds.land/jose-dos-santos-carvalho-filho>. Acesso em 10/08/2020. PORTO, Heloisa Rocha. EBERHARDT, Marcos. *A possível banalização da Lei de Improbidade Administrativa*. Revista PUCRS. P. 02. Em sentido contrário: GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. Editora Saraiva. 9ª edição, 2017. p. 291-296.

Até o ano de 2009, dada a redação do *caput* do art. 12 da LIA ser inconclusiva quanto à aplicação cumulativa das sanções cominadas, o Poder Legislativo - seguindo a tendência doutrinária e jurisprudencial<sup>20</sup> -, mediante a edição da Lei nº 12.120/2009, alterou sensivelmente a redação do mencionado dispositivo legal, possibilitando, assim, a aplicação isolada ou cumulativa, de acordo com a gravidade do fato, das penalidades previstas.

Por meio de tal alteração legislativa, pretendeu-se instalar, na interpretação da lei, maior proporcionalidade e razoabilidade no que tange à aplicação das sanções. Isto porque, na prática, a mera irregularidade cometida pelo administrador público inábil era equiparada, em sede de sancionamento, à conduta ímproba, delineada pela ausência de boa-fé. Como consequência, condutas enquadradas no mesmo tipo de improbidade administrativa, embora revelassem diferentes graus de culpabilidade do gestor público, recebiam sanções de igual rigor<sup>21</sup>.

A despeito do avanço quanto à possibilidade de aplicação isolada das sanções, a referida alteração legislativa não se revelou suficiente para propiciar um ambiente jurídico seguro à atuação inovadora e criativa do administrador público de boa-fé. Porquanto, subsiste, ainda, o manejo irresponsável da Lei de Improbidade

---

<sup>20</sup> IKEZAKI, Evelin da Silveira Rosa. PINNA, Regina Maria. Aspectos da Lei de Improbidade Administrativa e os Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade na Aplicação das Penas. Revista de Ciências Jurídicas e Sociais. UnG. v.1, n.1, 2011 p. 42/43.

<sup>21</sup> Em sentido contrário, há autores que defendem que a alteração legislativa, promovida pela Lei 12.120/2009, deturpou a *mens legis* da Lei de Improbidade Administrativa, uma vez que a aplicação isolada das sanções não corresponderia ao anseio social, no sentido de reprimir rigidamente a corrupção, conforme SILVA, Bruno Pirrony. Duas Décadas de Lei nº 8.429/1992 e o retrocesso legislativo. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 10 – n. 36, p. 285-312 – Edição Especial 2011 e GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. Editora Saraiva. 9ª edição, 2017. p. 291-296.

Administrativa pelos órgãos de controle - o que é agravado pela textura aberta das tipificações dos atos ímprobos e o acentuado rigor da natureza da aplicabilidade das sanções.

## **2 APLICAÇÃO IMPRUDENTE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: O ENGESSAMENTO DAS TOMADAS DE DECISÃO NA GESTÃO DA COISA PÚBLICA E NECESSIDADE DE INSERÇÃO NA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DE DIREITO BRASILEIRO, PELA LEI 13.655 DE 2018, DE NORMAS QUE RESGUARDEM A ATUAÇÃO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO DE BOA-FÉ**

Como visto, a Lei de Improbidade Administrativa - em decorrência da ausência de taxatividade na discriminação de condutas ímprobas e, em contrapartida, a severidade das penalidades nela previstas - estabeleceu aos órgãos de controle um acentuado grau decisório quanto à subsunção dos fatos ímprobos à norma. Por esta razão, despontou um protagonismo exacerbado das instituições de controle, ensejando, assim, o que se passou a denominar de “*apagão das canetas*” ou “*Direito Administrativo do Medo*”<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> “(...) Com isso, instalou-se o que se poderia denominar de crise da ineficiência pelo controle: acudados, os gestores não mais atuam apenas na busca da melhor solução ao interesse administrativo, mas também para se proteger. Tomar decisões heterodoxas ou praticar ações controvertidas nas instâncias de controle é se expor a riscos indigestos”: GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. Direito do Estado. Ano 2016, Num. 71. Disponível em <

No contexto de um controle excessivo, ao administrador público são impostos inúmeros riscos jurídicos quanto à tomada de decisão na gestão da coisa pública, o que, em última análise, em prol de um desígnio de autoproteção, desestimula uma atuação administrativa criativa e inovadora, em detrimento do princípio da eficiência. Em outras palavras, o gestor público não mais quer decidir, vinculando-se estritamente às normas legais ou às ordens judiciais, a fim de inibir a possível responsabilização frente aos órgãos de controle<sup>23</sup>. Conclui-se, nesse sentido, que “a *superexposição do gestor público aos riscos jurídicos derivados da cultura acrítica do controle está impondo-lhe o ônus da inércia*”<sup>24</sup>.

Não se defende, porém, que a atuação administrativa se desvincule do controle ou sobre ele se sobreponha, tendo em vista o próprio ideal de democracia que lhe é intrínseca. O que se propõe, na verdade, é que o exercício do controle não engesse a tomada de decisão do gestor público, haja vista que a aplicação literal de dispositivos legais não corresponde, tampouco supre, muitas vezes, as demandas dos diferentes contextos fáticos encontrados nas esferas de atuação administrativa.

Nesse contexto, para o fim de minorar os efeitos da Administração do Medo, foi editada a Lei nº 13.655 de 25 de abril de 2018 - regulamentada pelo Decreto nº

---

<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-criese-da-ineficiencia-pelo-controle>>. Acesso em 05/09/2020.

<sup>23</sup> “(...) como consequência da proliferação do controle, disseminou-se uma verdadeira obstinação dos controladores pela punição dos agentes públicos, sem a devida consideração da gravidade dos fatos apurados ou da intenção do agente na prática do ato praticado. Simples irregularidades formais são, muitas vezes, punidas com o mesmo rigor aplicável aos atos em que efetivamente há malversação administrativa, não havendo proporcionalidade entre a conduta do agente e a penalidade imposta. (...) Essa obsessão pela punição se manifesta principalmente (i) por meio da fixação de interpretações extremamente rígidas e inflexíveis, (ii) do amplo enquadramento dos atos administrativos como improbidade (...)” CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. A Cultura do Medo na Administração Pública e a Ineficiência Gerada Pelo Atual Sistema de Controle. Revista de Direito. Viçosa. V. 09, n. 01 . p. 196/197.

<sup>24</sup> GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. Direito do Estado. Ano 2016, Num. 71. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-criese-da-ineficiencia-pelo-controle>>. Acesso em 05/09/2020.

9.830/2019 -, a qual inseriu na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942) novos dispositivos voltados a imprimir maior eficiência na criação e interpretação de normas de direito público, bem como segurança jurídica na atuação do gestor público de boa-fé. Em consonância com a lição de Egon Bockmann Moreira, “*está-se diante de conjunto de normas que dá especial eficácia ao princípio da juridicidade*”<sup>25</sup>.

Dentre os artigos incluídos pela Lei nº 13.655/2018 à LINDB, para a discussão pretendida no presente trabalho, merece destaque o artigo 28, cujo teor estabelece que “*o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro*”. Assim, o Decreto nº 9.830/2019, em seu art. 12, §1º, conceituou o erro grosseiro como “*aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia*”<sup>26</sup>.

Delineados tais pressupostos, pretende-se discutir os efeitos jurídicos levados a cabo pela introdução do art. 28 da LINDB, através da delimitação de critérios

---

<sup>25</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. *A Nova Lei de Introdução: Segurança Reforçada ao Direito Administrativo*. Prefácio: A Lei de Introdução e o Direito Administrativo Brasileiro, ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2019.

<sup>26</sup> Acerca do erro grosseiro, adotamos o entendimento de Gustavo Binenbojm e André Cyrino, que elucidam ser o “*erro grosseiro um código dogmático que exprime como a culpa deve ser valorada para que o agente público possa ser responsabilizado. E isso atende a objetivos concomitantes que o legislador pretendeu harmonizar ao fazer a sua escolha: de um lado, a repressão aos casos de negligência, imprudência e imperícia graves, e, de outro lado, a promoção da segurança jurídica e de uma certa abertura experimental a soluções inovadoras do agente público*”. BINENBOJM, Gustavo. CYRINO, André de. *O Art. 28 da LINDB: A cláusula geral do erro administrativo*. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 217. nov. 2018. Entretanto, em sentido oposto, entendendo que a culpa grave e o dolo, no ato ímprobo de lesão ao Erário, correspondem a elementos valorativos das sanções a serem aplicadas no caso concreto (e não para a tipicidade da conduta), há a lição de ANDRADE, Landolfo. *A repercussão do art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB) na aplicação do art. 10 da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa)*. Disponível <<http://genjuridico.com.br/2019/03/19/a-repercussão-do-artigo-28-da-lei-de-introducao-as-normas-do-direito-brasileiro-lindb-na-interpretacao-e-aplicacao-do-artigo-10-da-lei-8-429-1992-lei-de-improbidade-administrativa/>>. Acesso em 31/08/2020.

interpretativos, à modalidade culposa de improbidade administrativa (art. 10 da LIA). Em uma análise preliminar, é possível concluir que - mediante a inserção do termo “*erro grosseiro*” para responsabilização do agente público - o legislador pretendeu endossar o entendimento que o Superior Tribunal de Justiça já vinha adotando acerca da conduta ímproba lesiva ao Erário, haja vista que não se revela suficiente a aferição da culpa em sentido estrito, sendo necessária a demonstração do elemento subjetivo da culpa grave do sujeito ativo<sup>27</sup>.

### **3 Efeitos do art. 28 da Lei nº 13.655/2018 sobre o tipo culposo de improbidade administrativa previsto no art. 10 da Lei nº 8.429/1992**

Conforme já delimitado no tópico anterior, o artigo 10 da Lei nº 8.429/1992 é o único ato de improbidade passível de ser caracterizado mediante a culpa em sentido estrito (negligência, imprudência e imperícia). A respeito de tal previsão legal, Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>28</sup> aponta ser uma possível falha do legislador a diferença de tratativa entre as condutas ímprobadas descritas nos artigos 9º e 11 da LIA e no artigo 10 do mesmo diploma legal, haja vista que inexistente justificativa plausível para tratar o ato lesivo ao erário de forma dissonante das demais modalidades ímprobadas.

A partir de tal perspectiva legal, em razão da previsão expressa do elemento subjetivo de culpa, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça se consolidou, ao longo do tempo, no sentido de que os atos imprudentes, imperitos ou negligentes

---

<sup>27</sup> Precedentes: AgRg no AgREsp 21.135/PR, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 23/04/2013; REsp 1.130.198/RR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 15/12/2010; EREsp 479.812/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, DJe 27/9/2010; REsp 1.149.427/SC, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 09/09/2010; EREsp 875.163/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 30/6/2010. AgRg no AREsp: 206256 RJ 2012/0150433-0, Rel. Benedito Gonçalves, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 20/03/2014.

<sup>28</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 899-900.

poderiam ser somente enquadrados na LIA na modalidade de lesão ao patrimônio público. Com isso, no art. 10 da Lei nº 8.429/1992, o elemento subjetivo passou a ser aferido e aplicado no campo da culpabilidade<sup>29</sup>, com o fim de delimitar parâmetros de dosagem das sanções a serem aplicadas ao agente público (e eventualmente, ao particular).

Dito de outro modo, o dolo e a culpa teriam pertinência exclusivamente quando da fixação das sanções previstas na LIA, porquanto - por uma questão de proporcionalidade e extensão do dano causado (parágrafo único, art. 12 da LIA) - aquele que age imbuído de dolo deve ser punido de forma mais severa do que aquele que age com culpa<sup>30</sup>. Igualmente, sob esta mesma lógica, os graus de culpa (levíssima, leve ou grave) estariam restritos à valoração das penalidades aplicáveis, uma vez que bastaria a aferição de qualquer um para a tipificação do ato ímprobo de lesão ao erário<sup>31</sup>.

Com a maturação da interpretação da LIA, a Corte Superior de Justiça, de modo majoritário, construiu o entendimento de que apenas a culpa grave seria apta a enquadrar a conduta à modalidade de improbidade administrativa tipificada no art. 10.

---

<sup>29</sup> Quanto à culpabilidade, filiamo-nos aos parâmetros do Direito Penal, dada a sua convergência ao regime sancionador administrativista, sendo definida por Paulo César Busato como: “Assim, a culpabilidade representa também grau de reprovabilidade de cada conduta e face do seu contexto. É uma medida de intensidade, da qual decorre a ideia de proporcionalidade. (...) Assim, ao aplicar a pena, o juiz se vê condicionado a obedecer ao postulado da proporcionalidade vinculado à reprovabilidade do comportamento do autor, tratada também como culpabilidade”. BUSATO, Paulo César. *Direito Penal: Parte Geral*. São Paulo: Atlas, 2013. P. 525.

<sup>30</sup> ANDRADE, Landolfo. *A repercussão do art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB) na aplicação do art. 10 da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa)*. Disponível em <<http://genjuridico.com.br/2019/03/19/a-repercussão-do-artigo-28-da-lei-de-introducao-as-normas-do-direito-brasileiro-lindb-na-interpretacao-e-aplicacao-do-artigo-10-da-lei-8-429-1992-lei-de-improbidade-administrativa/>>. Acesso em 31/08/2020.

<sup>31</sup> Nesse sentido temos a doutrina de GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 271. OBRANE, Sérgio Turra. *Improbidade administrativa: aspectos materiais, dimensão difusa e coisa julgada*. São Paulo: Atlas, 2010. p. 44; CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 1181.

Dessa maneira, o elemento subjetivo passou a ser alocado no campo da tipicidade<sup>32</sup>, de tal sorte que a culpa leve e levíssima sequer é suficientes a caracterizar a conduta ímproba. Noutras palavras, a partir desta perspectiva, se o tipo não for preenchido mediante a culpa grave, os agentes públicos não estarão sujeitos às sanções previstas na LIA, uma vez que a análise jurídica sequer perpassa ao campo da culpabilidade.

No contexto de expansão da aplicação da Lei nº 8.429/1992, aliada às demais legislações que integram o microsistema de anticorrupção brasileiro, criou-se um ambiente normativo voltado, sobretudo, à punição do agente público corrupto, que age com má-fé e desvio de finalidade na gestão da coisa pública. Como consequência, o gestor público inovador, que escora as suas ações na boa-fé, depara-se com elevada insegurança jurídica, haja vista a inexistência de tutela legal que salvguarde a sua atuação.

Nesse sentido, o microsistema protetivo da juridicidade administrativa *“possui como grande falha a ausência de qualquer preocupação em relação ao agente público probo, honesto e responsável, que acaba por sofrer um verdadeiro desamparo normativo”*<sup>33</sup>. Ao fito de romper com *“o contrassenso de que o administrador público é*

---

<sup>32</sup> Neste ponto, ainda com parâmetros dogmáticos penais, adotamos a teoria finalista de Hans Welzel, que deslocou os elementos subjetivos do dolo e da culpa para o campo da tipicidade, retirando-os do espectro na culpabilidade (em que eram tradicionalmente alocados). Nesse sentido: *“o tipo deixou de ser concebido unicamente com elementos objetivos e externos da ação, passando a compreender também os elementos anímicos subjetivos do agente do fato punível. O exame do dolo e da culpa passa a integrar a análise típica”*. GALVÃO, Fernando. Tipicidade material e imputação objetiva. In: Direito penal: parte geral. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. (Cap. 5 e 6) material da 5ª aula da Disciplina Princípios Constitucionais Penais e Teoria Constitucionalista do Delito, ministrada no Curso de Especialização TeleVirtual em Ciências Penais – Anhanguera-UNIDERP|REDE LFG – IPAN, p. 2. Citado por FREITAS FILHO, Milton Barreto. *O dolo e a culpa são componentes da tipicidade, da culpabilidade ou de ambas?* Disponível em <[http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/21607/o-dolo-e-a-culpa-sao-componentes-da-tipicidade-da-culpabilidade-ou-de-ambas#\\_ftnref2](http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/21607/o-dolo-e-a-culpa-sao-componentes-da-tipicidade-da-culpabilidade-ou-de-ambas#_ftnref2)>. Acesso em 28/09/2020.

<sup>33</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. FREITAS, Rafael Vêras de. *O artigo 28 da nova LINDB: um regime jurídico para o administrador público*. Consultor Jurídico. Disponível em

*desonesto até que se prove o contrário*<sup>34</sup>, exsurge a Lei nº 13.655/2018 (“*Lei da Segurança para a Inovação Pública*”), a qual pretende suprir tal lacuna legislativa, voltando-se à proteção, nas esferas controladora, administrativa e judicial, do agente que quer atuar com vistas à inovação e eficiência na gerência da máquina pública.

Sob essa lógica, mediante a edição da Lei nº 13.655/2018, foi introduzido o art. 28 à LINDB, que estatui o dolo e o erro grosseiro como parâmetros para a responsabilização pessoal do agente público em relação às suas decisões e opiniões técnicas. Marçal Justen Filho, quanto a esta temática, aponta ser o referido dispositivo legal um mecanismo para afastar o “*crime de hermenêutica*”, consistente na punição do administrador em razão da adoção de critérios interpretativos dissonantes aos dos órgãos controladores<sup>35</sup>.

Dada a delimitação insculpida no art. 28 da LINDB, instituiu-se no ordenamento jurídico brasileiro a “*cláusula geral do erro administrativo*”<sup>36</sup>, a qual se afigura, em síntese, como o reconhecimento legal da falibilidade humana. Para tanto, o dispositivo legal objeto de análise aproxima o erro grosseiro à culpa grave, distinguindo-a dos graus de culpa leve e levíssima - as quais não possuem o condão de atrair a responsabilidade pessoal do agente público. Desse modo, relegando a possibilidade de responsabilização por culpa simples, estar-se-ia admitindo que o

---

<<https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/opiniao-lindb-regime-juridico-administrador-honesto>>; Acesso em 28/09/2020.

<sup>34</sup> BARROS, Amanda da Silva Franco. *A nova LINDB: segurança jurídica e inovação administrativa através dos dispositivos trazidos pela Lei 13.655/18*. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2019.

<sup>35</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *PL 7448/2017 e sua importância para o Direito brasileiro*. Disponível em: <<http://justenfilho.com.br/imprensa/pl-74482017-e-sua-importancia-para-o-direito-brasileiro/>>. Acesso em 24/09/2020.

<sup>36</sup> BINENBOJM, Gustavo. CYRINO, André. *O art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo*. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 203, nov. 2018.

gestor público “*médio*”<sup>37</sup> é suscetível a falhas, de modo que - se esta derivar de um erro escusável (não perpetrado com dolo, tampouco com culpa grave) - não poderá ser penalizado pessoalmente<sup>38</sup>.

Tendo em vista a finalidade de proteção do agente público probo, somada à perspectiva de delimitação do elemento subjetivo necessário para configuração de sua responsabilidade pessoal, o art. 28 da LINDB determina incontestáveis reflexos quanto à interpretação e aplicação da LIA - que se propõe, como já dito, à defesa da juridicidade administrativa, por meio da imputação de sanções ao gestor ímprobo.

Como consequência, instaura-se uma celeuma quanto à interpretação do art. 10 da LIA, haja vista a aparente incompatibilidade com a nova previsão legal do art. 28 da LINDB, notadamente em relação à modalidade culposa de improbidade

---

<sup>37</sup> No âmbito do Tribunal de Contas da União, a despeito da introdução legislativa do art. 28 à LINDB do conceito de “*erro grosseiro*”, vislumbra-se na prática a mesma imprecisão terminológica do termo de “*administrador médio*”, largamente adotado por tal órgão de controle externo, com vistas à aferição da responsabilidade pessoal do agente público. Significaria dizer que o TCU tem margem para definir, casuisticamente, qual conduta se enquadra como erro grosseiro e, de outro lado, qual se revela mais adequada a ser subsumida no conceito de administrador médio e, portanto, se reputar como erro escusável. Nesse sentido, conforme elucida Juliana Bonacorsi de Palma, em análise a 133 (cento e trinta e três) acórdãos do TCU, o “*administrador médio*” é aquele que se adequa, concomitantemente, somente aos seguintes parâmetros: “*o administrador médio é, antes de tudo, um sujeito leal, cauteloso e diligente (Ac. 1781/2017; Ac. 243/2010; Ac. 3288/2011). Sua conduta é sempre razoável e irrepreensível, orientada por um senso comum que extrai das normas seu verdadeiro sentido teleológico (Ac. 3493/2010; Ac. 117/2010). Quanto ao grau de conhecimento técnico exigido, o TCU titubeia. Por um lado, precisa ser sabedor de práticas habituais e consolidadas, dominando com maestria os instrumentos jurídicos (Ac. 2151/2013; Ac. 1659/2017). Por outro, requer do administrador médio o básico fundamental, não lhe exigindo exame de detalhes de minutas de ajustes ou acordos administrativos que lhe sejam submetidos à aprovação, por exemplo (Ac. 4424/2018; Ac. 3241/2013; Ac. 3170/2013; 740/2013). Sua atuação é preventiva: ele devolve os valores acrescidos da remuneração por aplicação financeira aos cofres federais com prestação de contas, e não se apressa para aplicar esses recursos (Ac. 8658/2011; Ac. 3170/2013). Não deixa de verificar a regularidade dos pagamentos sob sua responsabilidade (Ac. 4636/2012), não descumprir determinação do TCU e não se envolve pessoalmente em irregularidades administrativas (Ac. 2139/2010)”. PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Quem é o administrador médio do TCU?* Disponível em <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/quem-e-o-administrador-medio-do-tcu-22082018>> Acesso em 25/09/2020.*

<sup>38</sup> LUSTOSA, Pedro Aurélio Azevedo. *Responsabilização de agentes públicos sob a perspectiva do art. 28 da LINDB*. Monografia apresentada ao Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Brasília, 2019. P. 05.

administrativa de lesão ao Erário. Ao passo que a Lei nº 8.429/1992 possibilita a responsabilização do agente ímprobo pela culpa em sentido estrito (negligência, imprudência e imperícia), a Lei nº 13.655/2018 delimita, como elementos hábeis à penalização, o espectro culposo em sua forma grave (erro grosseiro) ou o dolo.

Quanto a esta possível antinomia, há quem defenda que o art. 28 da LINDB não promoveu a derrogação (total ou parcial) do art. 10 da LIA. Como fundamento doutrinário, é empregada a Teoria do Ordenamento Jurídico de Norberto Bobbio, que preconiza resoluções de antinomias jurídicas mediante a utilização de critérios jurídicos pré-estabelecidos, dentre os quais, destaca-se o da especialidade<sup>39</sup>. Este raciocínio está positivado, ainda, no §2º do art. 2º da LINDB, o qual dispõe que "*a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior*".

Transpondo o aludido espectro à aparente antinomia aferida entre a Lei nº 8.429/1992 e a Lei nº 13.655/2018, tem-se que - por ser uma norma de caráter geral, porquanto determina preceitos gerais atinentes à criação e à aplicação do Direito Público - esta última não se demonstraria hábil a derogar, ainda que parcialmente, o ato de improbidade administrativa de lesão ao Erário, em sua modalidade culposa (culpa leve e levíssima), vez que aquela primeira se afigura como um diploma legal de caráter especial<sup>40</sup>.

De outro vértice, há quem entenda que a nova disposição do art. 28 da LINDB determinou a derrogação parcial do art. 10 da LIA, redefinindo a modalidade culposa

---

<sup>39</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Trad. Maria Celeste C. J. Santos. 6. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995. P. 95-96. Citado por LOPES, Luís Teófilo Marques. *As Implicações da Lei n.º 13.655/18 na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa*. 2018. 73 f. Monografia apresentada à Graduação em Direito da Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. P. 63.

<sup>40</sup> ANDRADE, Landolfo. *A Repercussão do art. 28 da LINDB na interpretação e aplicação do art. 10 da Lei 8.429/92*. 2018. Disponível em: < <https://genjuridico.jusbrasil.com.br/artigos/687668430/a-repercussao-do-artigo-28-da-lindb-na-interpretacao-e-aplicacao-do-artigo-10-da-lei-8429-92>> Acesso em 24/09/2020.

de imputação por ato de improbidade lesivo ao patrimônio público<sup>41</sup>. Também se baseando nos critérios de solução de antinomia jurídica delineados por Norberto Bobbio e positivados no §1º do art. 2º da LINDB, que preceitua que “*a lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior*”.

A partir dessa ótica, a releitura da modalidade culposa de lesão ao erário consistiria na necessidade de se aferir, ao menos, o erro grosseiro (culpa grave) na conduta do administrador público para a sua responsabilização por ato ímprobo. Tal perspectiva decorre do critério da temporalidade, uma vez que a LINDB, com as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018, configura um diploma legal posterior à LIA, sendo incompatível com esta quanto à definição do elemento subjetivo, já que admitia a subsunção da conduta à lei por mera culpa simples<sup>42</sup>.

Em que pese tal dicotomia encontrada na doutrina, no presente estudo não se defende a existência de derrogação parcial, tampouco a sua não ocorrência. Pretende-se, aqui, traçar uma análise interpretativa sistemática acerca dos efeitos do

---

<sup>41</sup> MEZZAROBBA, Orides. DIAS, Jean Colbert. FERREIRA, Anderson. *Uma nova concepção sobre a lei de improbidade administrativa e seu alcance. O dolo e a má-fé como elementos fundantes da responsabilização*. Revista Unicritiba: relações internacionais no mundo atual. v. 3, n. 24 (2019). p. 3.

<sup>42</sup> “Portanto, o art. 28 da LINDB, como lei posterior e de mesma hierarquia que a Lei de Improbidade Administrativa, opera a sua derrogação parcial, para redefinir as modalidades de ato ímprobo que admitem a modalidade culposa e passar a exigir a configuração de erro grosseiro”. BINENBOJM, Gustavo. CYRINO, André. *O art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo*. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), nov. 2018. P. 219. No mesmo sentido: LUSTOSA, Pedro Aurélio Azevedo. *Responsabilização de agentes públicos sob a perspectiva do art. 28 da LINDB*. Monografia apresentada ao Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Brasília, 2019. P. 58. FERRAZ, Luciano. *Alteração da LINDB revoga parcialmente a Lei de Improbidade Administrativa*. Consultor Jurídico. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-mai-10/interesse-publico-alteracao-lindb-revoga-parcialmente-lei-improbidade>> Acesso em 24/09/2020. THEODORO, Carina Camargo. *Limites Interpretativos da Improbidade Administrativa Culposa à luz das recentes alterações trazidas pela Lei nº 13.655/2018*. Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2019. P. 30.

art. 28 da Lei nº 13.655/2018 sobre o tipo culposo de improbidade administrativa, previsto no art. 10 da Lei nº 8.429/1992.

A atividade interpretativa consiste na determinação do sentido e alcance das disposições positivadas em um dado sistema jurídico. Com isso, a interpretação detém especial relevo no Direito, na medida em que permite traduzir o dinamismo social - e suas nuances históricas - em um contexto em que a letra da lei é, a princípio, estática. José de Oliveira Ascensão elucida que:

A lei, uma vez criada, situa-se numa ordem social, que é necessariamente viva, aberta a todos os estímulos que nela provocam as alterações históricas. A fórmula em que a lei se consubstancia está fixada; mas o sentido dessa fórmula é variável, por incidência do circunstancialismo donde arrancam as suas significações<sup>43</sup>.

Nesse panorama, a interpretação consiste em analisar, para além do diploma legal singular, o ordenamento jurídico no qual está inserido - o qual, em última análise, retrata a própria transformação histórico-social<sup>44</sup>. Desse modo, o exame interpretativo da lei precisa estar coadunado com as outras normas positivadas que compõem a mesma ordem jurídica, com vistas a delimitar o elemento de conexão entre elas<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> ASCENSÃO, José de Oliveira. *Introdução à Ciência do Direito*. 3a ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Ed. Renovar. 2005. P. 383.

<sup>44</sup> Acerca da correlação entre a interpretação e o ordenamento, menciona-se o magistério de José de Oliveira Ascensão, que se volta a delimitar que “*A interpretação parte de um elemento determinado - de uma fonte - e procura exprimir a regra que daquela é o conteúdo. Mas isto não nos pode fazer esquecer que a interpretação é necessariamente uma tarefa em conjunto: pano de fundo da interpretação é sempre o ordenamento em globo. O sentido de cada fonte está em necessária conexão com o de todas as outras, pelo que será adulterado se o pretendermos tomar isoladamente. (...) Interpretar é pois, situando a lei na ordem social, procurar à luz desta o seu sentido*”. ASCENSÃO, José de Oliveira. *Introdução à Ciência do Direito*. 3a ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Ed. Renovar. 2005. P. 372/373.

<sup>45</sup> Neste ponto, há de se destacar que a técnica interpretativa não pode se dissociar das estritas balizas legais, haja vista serem estas o seu próprio ponto de partida e fundamento de legitimação: sem a lei inexistente interpretação jurídica.

Alinhando-se, pois, a orientação de tais normas, de modo a delimitar parâmetros e conclusões passíveis de adoção pelo intérprete, e relegando, por sua vez, aqueles que são antagônicos à lógica global do sistema.

Com efeito, as leis que integram um dado sistema jurídico não estão alheias às influências internas do próprio ordenamento, tampouco às externalidades suscitadas pelas transformações sociais. Pelo contrário, para não se tornar ineficaz, a ordem jurídica deve observar e, mais que isso, refletir a ordem social vigente por meio da hermenêutica, que parte da premissa unitária do sistema jurídico.

O preceito de unicidade do ordenamento jurídico propõe a noção de que cada norma positivada se trata de parte de um todo, sem o qual não é possível determinar o real alcance e sentido por ela pretendido. Acaso a norma seja retirada do contexto global em que está inserida, a interpretação acaba se deturpando, haja vista que não é considerado o sistema jurídico por inteiro, nem mesmo a finalidade por ela estabelecida, frente às necessidades que emergem da ordem social.

Em outras palavras, a unicidade do sistema jurídico justifica a aplicação da técnica interpretativa sistemática, vez que se perfaz na “*busca da correlação de um preceito normativo com outros dispositivos normativos que compõem o sistema jurídico, pois somente a compreensão do todo ilumina o entendimento das partes*”<sup>46</sup>. R. Limongi França aponta que esta faceta da interpretação sistemática reverbera a “*própria índole do direito nacional com relação a matérias semelhantes à da lei interpretada*” e as “*últimas tendências do costume, da jurisprudência e da doutrina, no que concerne ao assunto do preceito*”<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> SOARES, Ricardo Maurício Freire. *Hermenêutica e Interpretação Jurídica*. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2018. P. 213.

<sup>47</sup> FRANÇA, Rubens Limongi. *Hermenêutica Jurídica*. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1988. P. 29.

Nesse panorama, adotando-se a interpretação sistemática<sup>48</sup>, tem-se que a LINDB, com as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018, corresponde a uma norma de natureza geral, cujo teor não se volta a disciplinar as relações jurídicas estabelecidas entre as pessoas. Em verdade, tem como escopo a normatização de balizas para a interpretação e aplicação de todo o ordenamento jurídico brasileiro, tratando-se de uma meta-norma (norma que versa sobre outras normas)<sup>49</sup>.

Rompendo com a perspectiva de que a Lei de Introdução (Decreto-Lei nº 4.657/1942) aplicava-se tão somente ao ramo do Direito Civil, o preâmbulo da Lei nº 13.655/2018 e seus dispositivos passaram a projetar, expressamente, normas de caráter geral *sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do Direito Público*. Como consequência, as novas disposições da LINDB devem ser o ponto de partida para a realização da interpretação sistêmica ora defendida.

Corroborando esse entendimento, José de Oliveira de Ascensão discorre a respeito da existência de relações de subordinação no interior da interpretação sistêmica, assim, *“por via de subordinação, relaciona-se o preceito isolado com os princípios gerais do sistema jurídico, permitindo-se apurar a incidência que esses*

---

<sup>48</sup> Acerca da aplicabilidade da interpretação sistemática ao Direito Público, cita-se como exemplo a utilização de métodos autocompositivos (termos de ajustamento de conduta e o ANPC) no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa, mesmo quando ainda era vigente a vedação disposta no art. 17, §1º da Lei nº 8.429/92. Tal perspectiva passou a ser adotada a partir de uma hermenêutica exigida pelo microsistema de combate à corrupção, no sentido de que - se as leis penais, como última *ratio*, possibilitam a utilização de acordos de leniência - não faria sentido a manutenção da vedação da utilização dos métodos consensuais no Direito Administrativo. Aliado a isso, era percebida a Lei Anticorrupção como um diploma complementar à Lei de Improbidade Administrativa, sendo que na aplicabilidade daquela primeira inexistiam quaisquer vedações aos métodos compositivos e, portanto, a inaplicabilidade nesta última se trataria de um contrassenso ao próprio sistema. Na defesa dessa perspectiva: ROCHA, Marcelo Dantas. ZAGANELLI, Margareth Vetis. *O ajustamento de conduta em atos de improbidade administrativa: anacronismos na vedação da transação na lei brasileira*. Cadernos de Direito Actual nº 07 Extraordinário (2017), pp. 147-162; CAMBI, Eduardo. MIRANDA, Bruna Cracco. *A autocomposição na improbidade administrativa e a indisponibilidade do interesse público*. Revista da AJURIS – Porto Alegre, v. 46, n. 146, Junho, 2019. P. 82 a 108.

<sup>49</sup> Nesse sentido: GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil 1 esquematizado: parte geral: obrigações e contratos*. 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. P. 57. GOMES, José Jairo. *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: LINDB*. São Paulo: Atlas, 2012. P. 09.

*princípios têm para o esclarecimento daquela fonte*<sup>50</sup>. No presente estudo, embora não verse propriamente de um princípio jurídico, a LINDB determina, como já dito, perspectivas globais de hermenêutica do Direito Público, restringindo e delineando os parâmetros interpretativos dos demais diplomas inseridos em tal contexto.

A partir dessa noção, o art. 28 da LINDB dispõe um preceito geral acerca da responsabilidade do administrador público, que deve ser levado em consideração na interpretação e na aplicação de outras leis que versem sobre o mesmo assunto, mesmo quando estas possuírem caráter especial, tal como se revela a Lei nº 8.429/1992. Rememore-se, aqui, que a égide dos novos dispositivos legais da Lei de Introdução pretendeu estabelecer um ambiente de maior segurança jurídica ao gestor público de boa-fé.

Via de consequência, assentaram-se novos paradigmas interpretativos quanto ao elemento subjetivo apto a ensejar a responsabilidade pessoal do agente. Desse modo, faz-se imperativa a releitura da Lei de Improbidade Administrativa, ainda que tenha sido publicada em momento anterior à Lei nº 13.655/2018 e tenha natureza de norma especial. Isto porque, é necessário o alcance da conformidade global do sistema jurídico, por meio da harmonização da LIA aos novos parâmetros da LINDB, sob pena de frustrar a tentativa (legítima) legislativa de promover um meio fértil para que o gestor público de boa-fé atue com eficiência e inovação.

À vista disso, portanto, sob a ótica do art. 28 da LINDB, o agente público que atue danosamente ao Erário somente poderá ser punido nos termos da LIA se

---

<sup>50</sup> ASCENSÃO, José de Oliveira. *Introdução à Ciência do Direito*. 3a ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Ed. Renovar. 2005. P. 390.

comprovado estiver o seu erro grosseiro (culpa grave) ou dolo, não mais subsistindo a possibilidade de sua responsabilização pessoal por mera culpa simples<sup>51</sup>.

Diante disso, remanesce o questionamento de ser esta interpretação sistemática aplicada, também, ao particular que induza, concorra ou se beneficie, de forma direta ou indireta, do ato de improbidade de lesão ao Erário (art. 3º da LIA).

#### **4 Consequência lógica: extensão dos efeitos do art. 28 da LINDB sobre a modalidade culposa de improbidade (art. 10 da LIA) aos particulares**

Para responder à questão delineada no tópico anterior, faz-se necessário retomar a análise acerca dos sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa. Consonante preceitua o art. 3º da LIA, para além dos agentes públicos, poderão ser responsabilizados no âmbito da referida lei os particulares que, de modo direto ou indireto, induzam ou concorram para a prática do ato ímprobo ou dele se beneficie.

Desse modo, em que pese não seja enquadrado na definição ampla de agente público<sup>52</sup>, o particular poderá compor o polo passivo de ação civil pública por ato de

<sup>51</sup> No mesmo sentido da conclusão ora defendida, citam-se os seguintes autores: BARROS, Amanda da Silva Franco. *A nova LINDB: segurança jurídica e inovação administrativa através dos dispositivos trazidos pela Lei 13.655/18*. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2019. VALIATI, Thiago Priess. MUNHOZ, Manoela Virmond. *O impacto interpretativo da Lei 13.655/2018 na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa: a confiança no agente público de boa-fé para inovar na Administração Pública*. Revista Brasileira de Direito Público - RBDP. Ano 16, n. 62, P. 161-186, jul./set., Belo Horizonte/MG 2018.

<sup>52</sup> “Além daqueles que desempenham alguma atividade junto à administração direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os quais são tradicionalmente enquadrados sob a epígrafe dos agentes públicos em sentido lato, a parte final do art. 2º (nas entidades mencionadas no artigo anterior) torna incontroverso que também poderão praticar atos de improbidade as pessoas físicas que possuam algum vínculo com as entidades que recebam qualquer montante do erário, quais sejam: a) empresa incorporada ao patrimônio público; b) entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual; c) entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual; d) entidade que receba

improbidade, desde que acompanhado por aquele. Dito de outra forma, para que o particular seja demandado judicialmente pela prática de ato ímprobo, deverá necessariamente também constar do polo passivo da demanda o agente público, na medida em que o terceiro apenas pode induzir, concorrer ou perceber benefícios em conluio com este último<sup>53</sup>.

Partindo do pressuposto de que o particular não responde sem o agente público por ato de improbidade administrativa, aliado à noção de que este último apenas pode ser responsabilizado pessoalmente por condutas praticadas com dolo ou erro grosseiro, afigurar-se-ia desproporcional imputar ao terceiro beneficiário atos evitados de culpa simples, eis que estaria ampliando o espectro de responsabilidade no âmbito da LIA - a qual se volta, essencialmente, a punir a imoralidade qualificada no âmbito da Administração Pública.

Em outras palavras, propõe-se, aqui, a extensão da conclusão alcançada no tópico anterior aos que, mesmo não se caracterizando como agentes públicos, auferem vantagem patrimonial indevida, em detrimento do patrimônio público. Assim como o agente público, os terceiros também responderão pessoalmente por atos

---

*subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público. Assim, coexistem lado a lado, estando sujeitos às sanções previstas na Lei n. 8.429/1992, os agentes que exerçam atividade junto à administração direta ou indireta (perspectiva funcional) e aqueles que não possuem qualquer vínculo com o Poder Público, exercendo atividade eminentemente privada junto a entidades que, de qualquer modo, recebam numerário de origem pública (perspectiva patrimonial)".* GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. Editora Saraiva. 9ª edição, 2017. p. 332.

<sup>53</sup> Corroborando esta perspectiva, o STJ editou a tese nº 08 (de Improbidade Administrativa I) cujo teor esclarece ser “*inviável a propositura de ação civil de improbidade administrativa exclusivamente contra o particular, sem a concomitante presença do agente público*”. Nada obstante, não se pode falar em litisconsórcio necessário entre o agente público e o particular beneficiário do ato de improbidade, na medida em que o primeiro poderá compor sozinho o polo passivo da demanda (tese nº 09 da jurisprudência selecionada pelo STJ). No mesmo sentido: FERRAZ, Luciano. *Improbidade administrativa para primeiros e terceiros*. 17 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-17/interesse-publico-improbidade-administrativa-primeiros-terceiros?s=08>. Acesso em 23/09/2020. RIBEIRO, Francielle da Silva. PINTO, Rodrigo Serpa. *Lei nº 8.429/1992: uma breve análise sobre as suas características e particulares*. Rev. Controle, jan./jun. 2018, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 141-170.

perpetrados com erro grosseiro, afastando-se a responsabilização por atos lesivos à Administração Pública, que se escoram em um patamar de culpa simples.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho pretendeu abordar os reflexos do novel art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro à Lei de Improbidade Administrativa, sobretudo quanto à modalidade culposa do ato de improbidade de lesão ao Erário.

De início, foi observado um contexto de controle excessivo das decisões e atos perpetrados pelos administradores públicos, evidenciado, em especial, pelo uso e aplicação demasiados dos institutos punitivos previstos na LIA. Culminando, pois, de um lado, a possível banalização desta norma legal pelos órgãos de controle - pela atuação do Ministério Público, referendada por decisões judiciais - e, por outro lado, o “*apagão das canetas*”, propiciando uma atuação administrativa engessada, obsoleta e ineficaz e, em última análise, um ambiente de insegurança jurídica.

Frente a esse contexto, foram editadas pela Lei nº 13.655/2018 novas normas e balizas para a aplicação do direito público, com vistas a retirar do limbo jurídico o gestor público de boa-fé, protegendo uma atuação voltada à eficiência e inovação na gestão da coisa pública. Até então, o ordenamento jurídico brasileiro não albergava a aludida proteção, na medida em que se dirigia, sobretudo, a punir e responsabilizar pessoalmente o agente público de má-fé que, por condutas dolosas ou culposas, maculava a juridicidade inerente à Administração Pública.

A redação do art. 28 da LINDB, nesse contexto, trouxe o reconhecimento à norma positivada da falibilidade humana dos administradores públicos, bem como a impossibilidade de antever todos os resultados maléficos à Administração Pública, ambos inerentes a uma atuação inovadora. Passando-se a afastar, a partir da vigência

da lei, a responsabilização pessoal do agente público por atos pautados em mera culpa simples (erro escusável).

Traçando uma interpretação sistemática das normas positivadas, aliada à pretensão de se instaurar um ambiente de maior segurança jurídica por meio da Lei nº 13.655/2018, pretendeu-se demonstrar que o art. 28 da LINDB necessariamente determina uma releitura do *caput* do art. 10 da LIA. Isto porque, o primeiro dispositivo legal estabelece restrições quanto à responsabilização pessoal do agente público, limitando a interpretação do segundo dispositivo legal aos atos de improbidade lesivos ao Erário que sejam praticados com erro grosseiro ou dolo.

Dito de outro modo, a partir de uma conjugação hermenêutica do art. 28 da LINDB e o art. 10 da LIA, foi possível constatar que o administrador público não pode ser responsabilizado por ato de improbidade (de lesão ao Erário) se a sua atuação for lastreada em culpa leve ou levíssima.

Por fim, concluiu-se que tal perspectiva interpretativa da responsabilidade do administrador público deve ser estendida, também, ao terceiro que incida em ato de improbidade administrativa. Como consectário lógico, uma vez que o particular somente pratica ato ímprobo em conjunto com o agente público (de forma a induzir, se beneficiar ou concorrer para ele), não haveria lógica em ampliar o âmbito de sua responsabilidade pessoal, tendo em vista que a LIA foi editada para reprimir condutas ímprobas de quem atua em nome da Administração Pública.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Landolfo. *A repercussão do art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB) na aplicação do art. 10 da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa)*. Disponível em:  
<<http://genjuridico.com.br/2019/03/19/a-repercussão-do-artigo-28-da-lei-de-introducao-as-normas-do-direito-brasileiro-lindb-na-interpretacao-e-aplicacao-do->

artigo-10-da-lei-8-429-1992-lei-de-improbidade-administrativa/>. Acesso em 31/08/2020.

ASCENSÃO, José de Oliveira. *Introdução à Ciência do Direito*. 3a ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Ed. Renovar. 2005.

BARROS, Amanda da Silva Franco. *A nova LINDB: segurança jurídica e inovação administrativa através dos dispositivos trazidos pela Lei 13.655/18*. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2019.

BINENBOJM, Gustavo. CYRINO, André de. *O Art. 28 da LINDB: A cláusula geral do erro administrativo*. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018). 2018.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 2. ed. São Paulo: Renovar, 2008. P. 142. Citado por CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. CATARINO, João Ricardo. *A Constitucionalização do Direito Administrativo e a juridicidade administrativa: Um estudo sobre o caso Brasileiro e Português*. Revista Jurídica Portucalense. N.º 17. Volume 2. 2015.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Trad. Maria Celeste C. J. Santos. 6. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995. P. 95-96. Citado por LOPES, Luís Teófilo Marques. *As Implicações da Lei n.º 13.655/18 na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa*. 2018. Monografia apresentada à Graduação em Direito da Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

BRASIL, Constituição da República (1989), Capítulo VII - DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, art. 37, caput. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

BRASIL, Lei de Improbidade Administrativa (1992). Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>.

BRASIL, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (1942). Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)>.

BUSATO, Paulo César. *Direito Penal: Parte Geral*. São Paulo: Atlas, 2013.

CAMBI, Eduardo. MIRANDA, Bruna Cracco. *A autocomposição na improbidade administrativa e a indisponibilidade do interesse público*. Revista da AJURIS – Porto Alegre, v. 46, n. 146, Junho, 2019.

CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. *A Cultura do Medo na Administração Pública e a Ineficiência Gerada Pelo Atual Sistema de Controle*. Revista de Direito. Viçosa. V. 09, n. 01.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. CATARINO, João Ricardo. *A Constitucionalização do Direito Administrativo e a juridicidade administrativa: Um estudo sobre o caso Brasileiro e Português*. Revista Jurídica Portucalense. N.º 17. Volume 2. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DIPP, Gilson. CARNEIRO, Rafael Araripe. *Banalização do conceito de improbidade administrativa é prejudicial a todos*. Revista Consultor Jurídico, 19 de março de 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mar-19/banalizacao-conceito-improbidade-prejudicial-todos>>. Acesso em 31/08/2020.

FERRAZ, Luciano. *Alteração da LINDB revoga parcialmente a Lei de Improbidade Administrativa*. Consultor Jurídico. Disponível em:<<https://www.conjur.com.br/2018-mai-10/interesse-publico-alteracao-lindb-revoga-parcialmente-lei-improbidade>>. Acesso em 24/09/2020.

FERRAZ, Luciano. *Improbidade administrativa para primeiros e terceiros*. 17 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-set-17/interesse-publico-improbidade-administrativa-primeiros-terceiros?s=08>>. Acesso em 23/09/2020.

FILHO, José dos Santos Carvalho (informação verbal). Disponível em:<<http://instituto-brasileiro-de-direito-administrativo.rds.land/jose-dos-santos-carvalho-filho>>. Acesso em 10/08/2020.

FRANÇA, Rubens Limongi. *Hermenêutica Jurídica*. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1988.

GALVÃO, Fernando. *Tipicidade material e imputação objetiva*. In: Direito penal: parte geral. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. (Cap. 5 e 6) material da 5ª aula da Disciplina Princípios Constitucionais Penais e Teoria Constitucionalista do Delito, ministrada no Curso de Especialização TeleVirtual em Ciências Penais – Anhanguera-UNIDERP|REDE LFG – IPAN, p. 2. Citado por FREITAS FILHO, Milton Barreto. O dolo e a culpa são componentes da tipicidade, da culpabilidade ou de ambas?. Disponível em: <[http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/21607/o-dolo-e-a-culpa-sao-componentes-da-tipicidade-da-culpabilidade-ou-de-ambas#\\_ftnref2](http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/21607/o-dolo-e-a-culpa-sao-componentes-da-tipicidade-da-culpabilidade-ou-de-ambas#_ftnref2)>. Acesso em 28/09/2020.

GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. Editora Saraiva. 9ª edição, 2017.

GERHARDT, Tatiana Engel. SILVEIRA, Denise Tolfo. *Métodos de Pesquisa. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil (UAB/UFRGS) e pelo Curso de Graduação Tecnológica - Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>>. Acesso em 11/05/2020.

GOMES, José Jairo. *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: LINDB*. São Paulo: Atlas, 2012.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil 1 esquematizado: parte geral: obrigações e contratos*. 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle*. Direito do Estado. Ano 2016, Num. 71. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>>. Acesso em 05/09/2020.

IKEZAKI, Evelin da Silveira Rosa. PINNA, Regina Maria. *Aspectos da Lei de Improbidade Administrativa e os Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade na Aplicação das Penas*. Revista de Ciências Jurídicas e Sociais. UnG. v.1, n.1, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. *PL 7448/2017 e sua importância para o Direito Brasileiro*. Disponível em: <<http://justenfilho.com.br/imprensa/pl-74482017-e-sua-importancia-para-o-direito-brasileiro/>>. Acesso em 24/09/2020.

LEAL, Rogério Gesta. *Imbricações necessárias entre moralidade administrativa e probidade administrativa*. A&C - Revista de Direito Administrativo & Direito Constitucional, jan./mar. 2014. Belo Horizonte, ano 14, n. 55.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. 3. reimp. Barcelona: Ariel, 1983. p. 28 e 149. Citado por SEGATO, Vitória Pedruzzi. *Composição dos Tribunais de Contas Brasileiros: O Sistema de Nomeação de Conselheiros e Ministros em Xeque*. Tese de mestrado em Direito. Setor de Ciências Jurídicas. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2019.

LUSTOSA, Pedro Aurélio Azevedo. *Responsabilização de agentes públicos sob a perspectiva do art. 28 da LINDB*. Monografia apresentada ao Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Brasília, 2019.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. FREITAS, Rafael Vêras de. *O artigo 28 da nova LINDB: um regime jurídico para o administrador público*. *Consultor Jurídico*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/opiniao-lindb-regime-juridico-administrador-honesto>>. Acesso em 28/09/2020.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Os vinte anos da Lei de Improbidade Administrativa*. *Revista Consultor Jurídico*, 06 de dezembro de 2012. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2012-dez-06/mauro-mattos-vinte-anos-lei-improbidade-administrativa>>. Acesso em 01/09/2020.

MEZZAROBA, Orides. DIAS, Jean Colbert. FERREIRA, Anderson. *Uma nova concepção sobre a lei de improbidade administrativa e seu alcance. O dolo e a má-fé como elementos fundantes da responsabilização*. *Revista Unicuritiba: relações internacionais no mundo atual*. v. 3, n. 24 (2019).

MOREIRA, Egon Bockmann. *A Nova Lei de Introdução: Segurança Reforçada ao Direito Administrativo*. Prefácio: *A Lei de Introdução e o Direito Administrativo Brasileiro*, ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2019.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Manual de Improbidade Administrativa: direito material e processual*. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.

NOHARA, Irene Patrícia. *Controle da Administração Pública*. Publicado em 01/11/2019. Disponível em: <<https://direitoadm.com.br/controle-da-administracao-publica/>>. Acesso em 01/09/2020.

OBRANE, Sérgio Turra. *Improbidade administrativa: aspectos materiais, dimensão difusa e coisa julgada*. São Paulo: Atlas, 2010.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa*. São Paulo: Ed. RT, 2005. p. 62, Citado por PORTO, Heloisa Rocha. EBERHARDT, Marcos. *A possível banalização da Lei de Improbidade Administrativa*. Revista PUCRS.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Quem é o administrador médio do TCU?* Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/control-publico/quem-e-o-administrador-medio-do-tcu-22082018>>. Acesso em 25/09/2020.

PORTO, Heloisa Rocha. EBERHARDT, Marcos. *A possível banalização da Lei de Improbidade Administrativa*. Revista PUCRS. 2019.

RIBEIRO, Francielle da Silva. PINTO, Rodrigo Serpa. *Lei nº 8.429/1992: uma breve análise sobre as suas características e particulares*. Rev. Controle, jan./jun. 2018, Fortaleza, v. 1, n. 1.

ROCHA, Marcelo Dantas. ZAGANELLI, Margareth Vetis. *O ajustamento de conduta em atos de improbidade administrativa: anacronismos na vedação da transação na lei brasileira*. Cadernos de Dereito Actual nº 07 Extraordinário (2017).

SANGA, Rodrigo Moreira. *O elemento subjetivo dos atos de improbidade administrativa. Trabalho de Conclusão de Curso*. Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2018.

SILVA, Bruno Pirrony. *Duas Décadas de Lei nº 8.429/1992 e o retrocesso legislativo*. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 10 – n. 36, p. 285-312 – Edição Especial 2011.

SOARES, Marcos José Porto. *Distinção entre corrupção, improbidade administrativa e má gestão da coisa pública*. Revista dos Tribunais, set./2015, vol. 959. Direito Administrativo.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. *Hermenêutica e Interpretação Jurídica*. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

TÁCITO, Caio. *Improbidade Administrativa como forma de corrupção*. Revista de Direito Administrativo. Out./dez. 2001. Rio de Janeiro.

THEODORO, Carina Camargo. *Limites Interpretativos da Improbidade Administrativa Culposa à luz das recentes alterações trazidas pela Lei nº 13.655/2018*. Monografia



REVISTA  
**DIREITO**  

---

**FAE**

apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2019.

VALIATI, Thiago Priess. MUNHOZ, Manoela Virmond. *O impacto interpretativo da Lei 13.655/2018 na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa: a confiança no agente público de boa-fé para inovar na Administração Pública*. Revista Brasileira de Direito Público - RBDP. Ano 16, n. 62, jul./set., Belo Horizonte/MG 2018.