

**UM NOVA CONCEPÇÃO SOBRE A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E  
SEU ALCANCE. O DOLO E A MÁ-FÉ COMO ELEMENTOS FUNDANTES DA  
RESPONSABILIZAÇÃO**

**A NEW CONCEPTION ON THE ADMINISTRATIVE IMPROBITY LAW AND ITS  
REACH. DOLO AND FAITH AS FUNDING ELEMENTS OF ACCOUNTABILITY**

**ORIDES MEZZAROBA<sup>1</sup>**

**JEAN COLBERT DIAS<sup>2</sup>**

**ANDERSON FERREIRA<sup>3</sup>**

**RESUMO**

Trata o presente artigo de uma pesquisa acerca da Lei de Improbidade Administrativa, que 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, destacando que muitos tipos ímprobos são completamente abertos e passíveis de ampla interpretação quando da aplicação da norma no caso concreto. O artigo trata também da evolução doutrinária e jurisprudencial sobre o alcance da Lei de Improbidade, principalmente atinente à concepção acerca dos atos culposos e dolosos; tendo como parâmetro inicial a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal através do Mandado de Segurança nº. 24.631-6/DF e as mudanças ocorridas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Por conseguinte, o estudo contemplará a recentíssima a jurisprudência que está promovendo a reinterpretação da lei em apreço, que tem sido intitulada de virada hermenêutica acerca da tipificação dos atos ímprobos, notadamente resgatando a boa-fé objetiva como premissa do ato administrativo, consequentemente delimitando as punições por ato de improbidade administrativa às hipóteses de comprovação de que o autor do fato tenha laborado com dolo ou agido de má-fé.

**Palavras-chave:** Improbidade Administrativa; Responsabilização; Dolo e Má-fé; Alteração; Paradigma.

---

<sup>1</sup> Professor Titular em Dedicção Exclusiva nos Programas de Graduação e Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da Universidade Federal de Santa Catarina. Coordenador do Mestrado Profissional em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Possui Graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (1986). Especialização em Filosofia da Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (1989). Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (1991). Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2000). Pós- Doutorado junto à Universidade de Coimbra - Portugal (2008).

<sup>2</sup> Advogado. Doutorando em Direito Empresarial e Cidadania pela Faculdade de Direito do Centro Universitário Curitiba - Unicuritiba. Contato: jean@diasferreiraadvogados.com.br.

<sup>3</sup> Advogado. Mestrando em Direito Empresarial e Cidadania pela Faculdade de Direito do Centro Universitário Curitiba - Unicuritiba. Contato: anderson@diasferreiraadvogados.com.br.

## **ABSTRACT**

This article deals with a research about the Administrative Improbity Law, which provides for the sanctions applicable to public agents in cases of illicit enrichment in the exercise of mandate, position, job or function in the direct, indirect or foundational public administration, highlighting that many odd types are completely open and open to wide interpretation when applying the standard in the specific case. The article also deals with the doctrinal and jurisprudential evolution on the scope of the Law of Improbity, mainly related to the conception about the guilty and willful acts; having as its initial parameter the decision issued by the Supreme Federal Court through the Writ of Mandamus nº. 24.631-6 / DF and the changes in the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law. Consequently, the study will consider the most recent case law that is promoting the reinterpretation of the law in question, which has been called a hermeneutic turn about the typification of unrighteous acts, notably rescuing objective good faith as a premise of the administrative act, consequently delimiting the administrative acts. punishments for act of administrative improbity to the hypotheses of proving that the author of the fact has worked with intent or acted in bad faith.

**Keywords:** *Administrative dishonesty; Accountability; Deception and Bad Faith; Amendment; Paradigm.*

## **INTRODUÇÃO**

A Lei nº. 8.429/92<sup>4</sup> que disciplina 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, enumerando as condutas ímprobos previstas nos artigos 9, 10 e 11, trouxeram no momento da sua promulgação inúmeras possibilidades de punição aos agentes públicos e particulares, sendo que muitos tipos ímprobos são completamente abertos e passíveis de perigosa interpretação.

Outro fator preocupante na Lei de Improbidade Administrativa é a ausência de preceitos secundários relacionados diretamente aos tipos ímprobos de forma individualizado, ou seja, a legislação fixou de forma genérica as penas por atos ímprobos no seu art. 12, contudo, não estabeleceu de forma precisa quais daquelas penas podem ser aplicadas a cada tipo específico e muito menos como podem ser graduadas e individualizadas no caso concreto.

Deste modo, após a avalanche inicial de ações por atos de improbidade administrativa que chegam ao Poder Judiciário, quase sempre com pedidos condenatórios extremamente

---

4 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm)>. Acesso em: 21 de jan. 2020.

amplos e genéricos, não raras vezes pugnando pela aplicação de todas as penas previstas no art. 12 da sobredita lei; começaram a brotar decisões judiciais completamente dispare.

As disparidades das sentenças em ações por atos de improbidade administrativa surgiam tanto nas absolvições quanto nas condenações, constatando-se uma falta de padronização assustadora, acontecendo na prática de fatos serem considerados ímprobos por determinado juiz e em outra comarca, mesmo constatada eventual ilegalidade, serem desprezados para efeitos de aplicação das penalidades previstas na Lei em testilha.

Muito disso ocorreu e ainda ocorre devido à abertura propiciada pelos tipos ímprobos para a interpretação da norma, em especial para os tipos edificados sobre a violação de Princípios da Administração Pública, muitos dos quais são de difícil delimitação e consenso, como por exemplo, o conceito de moralidade.

A primeira grande batalha para delimitar de forma correta os tipos ímprobos ocorrida no campo hermenêutico foi para definir quando o destinatário da norma tivesse agido de forma dolosa ou culposamente; se os tipos ímprobos previstos nos artigos 9, 10 e 11 alcançariam as condutas praticadas intencionalmente ou por mera violação ao dever de cuidado, termo esse adaptado do direito penal.

Nessa toada, certamente influenciada pela decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº. 24.631-6/DF<sup>5</sup>, exsurge importante alteração na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro<sup>6</sup>, com a nova redação do seu art. 28 que derogou parcialmente a Lei de Improbidade Administrativa, redefinindo as modalidades de atos ímprobos que admitiam a modalidade culposa, passando a exigir, a partir daquela ocasião, a configuração do erro grosseiro para eventual aplicação de penalidades.

Ressalta Marçal Justen Filho<sup>7</sup> que o *caput* do art. 28 da LINDB exige a comprovação do erro grosseiro para a configuração da responsabilidade, porque só assim se impedirá que o agente público seja responsabilizado por entendimentos razoáveis que, num segundo momento, não venham a ser acolhidos pelos órgãos de controle.

Mas o norte da LINDB não foi suficiente para aclarar o alcance e os limites da Lei de Improbidade Administrativa, certamente remanescendo forte discussão sobre as modalidades ímprobos e a responsabilização por condutas culposas, mesmo aquelas consideradas graves.

---

5 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº. 24.631-6/DF. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=506595>>. Acesso em: 20 de jan. de 2020.

6 BRASIL. Lei nº. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)>. Acesso em: 22 de jan. 2020.

7 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: 11 de dezembro de 2019.

Se verá na sequência que a jurisprudência está exercendo importante papel na propalada virada hermenêutica acerca da tipificação dos atos ímprobos, notadamente resgatando a boa-fé objetiva como premissa do ato administrativo.

## 1. A BOA-FÉ COMO PREMISSA DO ATO ADMINISTRATIVO

Não só a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro que promoveu sensível modificação na forma de interpretação e aplicação da Lei de Improbidade Administrativa; está havendo uma completa ruptura dos paradigmas até então imperantes, especialmente a remodulação da jurisprudência.

É preciso inicialmente entender o que a doutrina apreende por virada hermenêutica, no sentido de alteração radical, com o significado de uma reviravolta jurisprudencial, inclusive comparando as normas promulgadas pelo legislador e as normas judiciais construídas pelos Tribunais.

Como resultado, se a uma pergunta geral (que se estende a vários conflitos individuais) é encontrada uma nova resposta, diferente daquela dada pela jurisprudência anterior, teremos uma alteração, uma reviravolta jurisprudencial. Esse o conceito de modificação da jurisprudência. Não importa que denominemos essa resposta geral, de regra judicial, norma concreta, diretriz ou *ratio decidendi*. Então, os precedentes consolidados de um Tribunal, chamados de normas judiciais, somente podem ser comparados às normas postas pelo legislador, porque são enunciados em conceitos também abstratos e gerais, embora muito mais concretos e determinados do que os das leis originais em que se baseiam. Mas, uma vez vinculantes para terceiros, que não são parte no processo, completam o ciclo de sua formação como norma judicial, verdadeira expectativa normativa para todos aqueles que compõem o mesmo grupo de casos.<sup>8</sup>

A virada interpretativa acerca da Lei de Improbidade Administrativa vem ocorrendo desde a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº. 24.631-6/DF, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa.

O julgamento proferido pelo Pretório Excelso partiu da premissa que nem toda ilegalidade pode ser considerada de plano como um ato ímprobo, necessitando que seja comprovado o agir doloso, de má-fé ou mediante a comprovação de erro grosseiro no atuar. É salutar citar o conceito de improbidade elaborado por Benedicto Pereira Porto Neto e Pedro Paulo Rezende Porto Filho:

---

<sup>8</sup> Alberto Xavier ... [et al.]; coordenador Sacha Calmon Navarro Coêlho. **Segurança jurídica: irretroatividade das decisões judiciais prejudiciais aos contribuintes**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 21.

[...] o conceito de improbidade administrativa está delimitado na Constituição apenas de maneira implícita. A Carta do país relaciona o conceito de ato de improbidade com a atuação administrativa contra o princípio da moralidade. As severas penas previstas na Constituição para aqueles que praticam ato de improbidade (art. 37, parágrafo 4º) já conduzem à conclusão de que o ato de improbidade não é uma simples violação da ordem jurídica. A moralidade administrativa, para fins de probidade, não pode ser considerada como sinônimo de legalidade.<sup>9</sup>

Os autores citados defendem que não basta mera violação do conteúdo normativo, pois o ato ímprobo não está caracterizado, simplesmente, pela violação à lei, mas conjugado com o agir intencional do responsável pelo ato administrativo, diferentemente do que foi até agora pregado no que concerne à inclusão do erro como motivador da punição.

Vislumbra-se hodiernamente a inversão da concepção da atuação do agente público e do novel do ato administrativo, admitindo a boa-fé como premissa deste atuar e o resultado materializado através do ato administrativo.

É salutar evidenciar que o princípio de boa-fé é aplicado no Direito Administrativo muito tempo antes até de sua previsão na legislação, tendo em vista a promulgação da Lei nº. 9.784/99:

Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.  
Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:  
[...]  
IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;<sup>10</sup>

Apesar de não estar previsto na Constituição de 1988, o Princípio da boa-fé pode ser extraído implicitamente de outros princípios<sup>11</sup>, principalmente no substrato do princípio da moralidade e da exigência de probidade administrativa, que deve mover o atuar de todo gestor público.

Humberto Ávila assevera que a moralidade é um dos princípios fundamentais da atividade administrativa:

O dispositivo que serve como ponto de partida para construção do princípio da moralidade está contido no art. 37 da Constituição Federal, que põe a moralidade como sendo um dos princípios fundamentais da atividade administrativa. A

9 PORTO NETO, Benedicto Pereira; PORTO FILHO, Pedro Paulo Rezende. **Violação ao dever de licitar e a improbidade administrativa.** in BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo Rezende. *Improbidade Administrativa: questões polêmicas e atuais.* 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 114-116.

10 BRASIL. Lei nº 9.784 de 20 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, de 1 de dezembro de 1999 e retificado em 11 de março de 1999.

11 BRASIL. Constituição Federal. Arts. 15, V, 37, § 4º, 85, V.

Constituição Federal, longe de conceder uma palavra isolada à moralidade, atribui-lhe grande importância em vários dos seus dispositivos. A sumária sistematização do significado preliminar desses dispositivos demonstra que a Constituição Federal preocupou-se com os padrões de conduta de vários modos.<sup>12</sup>

O autor estabeleceu cinco padrões de conduta para designar o sentido da moralidade desenhado na Constituição de 1988: 1) o estabelecimento de valores fundamentais; 2) a instituição de um modo objetivo e impessoal de atuação administrativa; 3) a elaboração de procedimentos de defesa dos direitos dos cidadãos; 4) a enumeração de requisitos para o ingresso na função pública; e 5) a instituição de mecanismos de controle da atividade administrativa.

Humberto Ávila conclui que:

Como se pode perceber, o princípio da moralidade exige condutas sérias, leais, motivadas e esclarecedoras, mesmo que não previstas na lei. Constituem, pois, violação ao princípio da moralidade a conduta adotada sem parâmetros objetivos e baseada na vontade individual do agente e o ato praticado sem a consideração da expectativa criada pela Administração.<sup>13</sup>

Partindo da premissa geral de que a moralidade carrega muitos outros valores jurídicos, dentre eles a boa-fé, que se mostra preponderante para construção do ato administrativo em geral, ela deve ser considerada sob dois espectros, o objetivo e o subjetivo. O primeiro é lastrado na atuação leal e honesta do gestor público, o que deve ser o pressuposto básico de sua atuação. Já o segundo espectro se baseia na crença de que o gestor está agindo corretamente.

O passo basilar é diferenciar o conceito da boa-fé objetiva e boa-fé subjetiva. Para Ruy Rosado de Aguiar<sup>14</sup>, a boa-fé subjetiva “*é um dado interno, que está na consciência do sujeito, que o leva a acreditar (crença) na legitimidade de sua conduta*”, de modo que “*a pessoa é levada a crer que está sendo fiel ao ordenamento jurídico*”.

Relativamente à boa-fé objetiva, o autor preconiza que se trata de um dever de agir de acordo com os padrões sociais recomendados, frisando que consiste ela em “*uma cláusula geral, expressão do princípio da lealdade, que o juiz utilizará para verificar, nas circunstâncias daquele caso, qual a conduta que satisfaria essa exigência de lealdade*”.<sup>15</sup>

---

12 ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 7. ed., São Paulo: Malheiros, 2007, p. 94.

13 Ibid.

14 AGUIAR, Ruy Rosado de. **Proteção da Boa-fé Subjetiva**. In: Revista da AJURIS, vol. 39, n. 126, Junho de 2012, p. 190.

15 Ibid., p. 191.

As ideias de lealdade e confiança estão intrínsecas no conceito de boa-fé objetiva, fixando que o comportamento individual alinhe-se por modelos de retidão e honestidade, caso contrário pode-se falar em ilicitude da conduta caso destoe da aceção objetiva de boa-fé.

A boa-fé objetiva define um modelo de comportamento social, exigindo, no caso do gestor público, que ajuste sua própria conduta a esse *standard* jurídico, pautando seu agir na lealdade, probidade e honestidade.

Américo Plá Rodriguez tece a distinção entre a boa-fé crença e a boa-fé lealdade:

[...] a boa-fé-crença é a posição de quem ignora determinados fatos e pensa, portanto, que sua conduta é perfeitamente legítima e não causa prejuízos a ninguém. É o sentido que se empresta quando se fala do possuidor de boa-fé (que ignora o vício ou o obstáculo que lhe impede a aquisição da coisa ou do direito possuído) ou do cônjuge que contrai um matrimônio putativo (pois ignora o impedimento ou o erro essencial e, em consequência, os efeitos jurídicos se produzem como se o ato fosse válido) A boa-fé lealdade se refere a conduta da pessoa que considera cumprir realmente com o seu dever. Pressupõe uma posição de honestidade e honradez no comércio jurídico, porquanto contém implícita a plena consciência de não enganar, não prejudicar, nem causar danos. Mais ainda: implica a convicção de que as transações são cumpridas normalmente, sem trapaças, sem abusos, nem desvirtuamentos.<sup>16</sup>

Já Maria Sylvia Zanella di Pietro promove a diferenciação da boa-fé e da má-fé, destacando exatamente a comprovação do aspecto acerca do conhecimento, por parte do autor do fato, sobre a ilicitude de sua conduta:

O princípio da boa-fé abrange um aspecto objetivo, que diz respeito à conduta leal, honesta, e um aspecto subjetivo, que diz respeito à crença do sujeito de que está agindo corretamente. Se a pessoa sabe que a atuação é ilegal, ela está agindo de má-fé. Há quem identifique o princípio da boa-fé e o da proteção à confiança. É o caso de Jesús González Perez, em sua obra sobre *El principio general de la buena fe en el derecho administrativo*.<sup>17</sup>

O princípio da boa-fé está conectado ao princípio da proteção da confiança, partindo-se da premissa de que o gestor público atua de boa-fé e não ao contrário, não havendo sentido inverter esta lógica, desconfiando que todo o ato administrativo possa conter um vício.

A autora reafirma que a boa-fé deve estar do lado tanto da Administração quanto do administrado, baseada no princípio da proteção à confiança:

Na realidade, embora em muitos casos, possam ser confundidos, não existe uma identidade absoluta. Pode-se dizer que o princípio da boa-fé deve estar presente do lado da Administração e do lado do administrado. Ambos devem agir com lealdade, com correção. O princípio da proteção à confiança protege a boa-fé do administrado;

---

16 RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios de Direito do Trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTR, 2000, p. 425.

17 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

por outras palavras, a confiança que se protege é aquela que o particular deposita na Administração Pública. O particular confia em que a conduta da Administração esteja correta, de acordo com a lei e com o direito. É o que ocorre, por exemplo, quando se mantêm atos ilegais ou se regulam os efeitos pretéritos de atos inválidos.<sup>18</sup>

Deve ficar claro que a boa-fé objetiva não é antônimo de má-fé, mas um desdobramento da boa-fé subjetiva, que depende precipuamente da comprovação de que o gestor público ou aquele que se relaciona com o poder público tinha ciência que estava agindo ilicitamente.

Exatamente no saber do gesto público que está agindo ilicitamente, no sentido da vontade e consciência direcionada ao ilícito, que remonta o novo paradigma que está sendo desenhado pela doutrina e pela jurisprudência; fica evidenciado que o erro, independente do grau que seja constatado, não poderá ser sinônimo de má-fé.

## 2. O ERRO NÃO É SINÔNIMO DE MÁ-FÉ

O erro, seja em qual grau for constatado: leve, médio ou grave; ou classificado como erro grosseiro, como passou a chamar a doutrina e jurisprudência de forma corriqueira para fins de aplicação de punição por ato de improbidade administrativa, -principalmente após o julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº. 24.631-6/DF-, jamais poderá ser sinônimo de má-fé.

O próprio conceito de erro exclui a má-fé como elemento intrínseco de sua formação, independentemente do grau do erro que se apure, tendo em vista que, para constatação da má-fé, é essencial a comprovação de que o autor do fato tenha ciência prévia de sua incorreção.

Caso comprovado que o autor do fato tinha ciência da ilicitude de sua conduta e mesmo assim agiu *contra lege*, seja esperando o resultado naturalístico da sua ação ou omissão, até mesmo admitindo que o resultado ilegítimo venha se completar, estará diante de uma das modalidades de dolo, direto ou eventual.

A ciência prévia do autor do fato administrativo, de que sua conduta é ilícita, desnatura completamente a possibilidade de seu enquadramento em qualquer espécie de erro, sendo crível que seja coadunada numa das espécies dolosas, especialmente se ele direcionou sua vontade para consecução do ato ilícito.

A doutrina já vinha abandonando a ideia de penalização por improbidade administrativa lastreada na comprovação da ocorrência do erro, inclusive o erro grosseiro, mas a jurisprudência somente reagiu ao escólio doutrinário recentemente, promovendo significativa virada

---

<sup>18</sup> Ibid, p. 123.

hermenêutica delimitando as hipóteses de punição por atos de improbidade administrativa quando presentes o dolo e a má-fé, afastando o erro como elemento ensejador da penalidade.

### **3. A MERA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NÃO CONFIGURA ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Como já foi dito neste trabalho, a Lei de Improbidade Administrativa passa por uma releitura doutrinária e jurisprudencial, visando delimitar de forma precisa os tipos ímprobos, evitando que conceito abertos sejam utilizados de forma indiscriminada para punir os gestores públicos.

O artigo 11 da sobredita lei trata especificamente da tipificação de atos de improbidade administrativa por violação aos Princípios motores da Administração Pública, o que torna esse dispositivo legal extremamente aberto a interpretações e hipóteses punitivas.

A doutrina tem se preocupado sobremaneira sobre essa temática, especialmente pela amplitude punitiva gerada pelo artigo 11 da Lei de Improbidade, cotejando a superioridade axiológica dos princípios em detrimento das normas, mas não olvidando que, apesar da lei em comento não possuir conteúdo penal, possui tipos ímprobos que precisam ser delimitados com muita precisão, ainda, em muitos casos penas mais drásticas que as penas aplicadas na esfera criminal.

Fábio Medina Osório preceitua, em sede de matéria de improbidade administrativa, a exigência de observação dupla dos princípios da legalidade e da tipicidade objetiva, ressaltando que, mesmo havendo superioridade axiológica dos princípios em detrimento das regras, ou seja, que a violação a um princípio é mais grave do que violar uma norma, essa premissa deve ser encarada com reservas, no que tange à configuração do tipo ímprobo:

[...] há que ser vista com reservas e cautelas, visto como princípios constitucionais que presidem o direito punitivo recomendam a incidência de normas com maior densidade e segurança na formação dos tipos. A exigência de lesão grave aos princípios não exclui a lesão às regras que lhe são subjacentes. A lesão há de ser dúplice: aos princípios e as regras, inclusive aí reside parte da gravidade exigível [para configuração do ato de improbidade]. Simultaneamente, a ação ímproba vulnera regras e princípios. Não existe ação que venha a vulnerar tão somente princípios, ou apenas as regras. A incidência há de ser simultânea e obrigatoriamente conjunta.<sup>19</sup>

---

19 OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 331.

É importante o esclarecimento do autor, pois além da exigência que a atual doutrina e a nova jurisprudência está tratando o tema, preceitua também que conceitos genéricos previstos em princípios não podem, *de per si*, serem suficientes para sustentar uma ação de improbidade, muito menos o simples descumprimento da lei, ou seja, há que ser comprovada a dúplici lesão ao bem jurídico tutelado pela Lei de Improbidade Administrativa.

Luís Roberto Barroso afirma que o direito deve estar alicerçado em dois grandes valores, justiça e segurança, portanto, seria necessário equilibrar adequadamente a aplicação dos princípios e das regras:

Como o Direito gravita em torno desses dois grandes valores – justiça e segurança –, uma ordem jurídica democrática e eficiente deve trazer em si o equilíbrio necessário entre regras e princípios. Um modelo exclusivo de regras supervalorizaria a segurança, impedindo, pela falta de abertura e flexibilidade, a comunicação do ordenamento com a realidade, frustrando, em muitas situações, a realização da justiça. Um modelo exclusivo de princípios aniquilaria a segurança jurídica, pela falta de objetividade e previsibilidade das condutas e, conseqüentemente, de uniformidade nas soluções interpretativas. Como intuitivo, os dois extremos seriam ruins. A advertência é importante porque, no Brasil, a trajetória que levou à superação do positivismo jurídico – para o qual apenas as regras possuíam status normativo – foi impulsionada por alguns exageros principialistas, na doutrina e na jurisprudência.<sup>20</sup>

É possível enumerar algumas situações que ilidiriam a promoção da responsabilização por ato de improbidade administrativa: a) quando aplica a lei que não foi declarada inconstitucional, já que seu ato não violaria regra e princípio simultaneamente; b) quando, na aplicação da lei, baseia-se em doutrina e jurisprudência, as quais suportam a interpretação dada para o caso; c) se a matéria for controvertida, comportando variadas interpretações, com jurisprudência oscilante num ou noutro sentido, demonstrando dissídio jurisprudencial; d) quando estiver defronte de situações excepcionais em que os princípios jurídicos devam prevalecer sobre as regras, com o fito de cumprir as finalidades precípua da Administração Pública.

Por isso, tendo em conta a densidade punitiva da Lei de Improbidade Administrativa e as seriíssimas sanções previstas no seu art. 12, as condutas do gestor público e de quem mais possa estar submetido à referida lei precisam estar suficientemente enquadradas, sob pena de falta de justa causa para propositura da ação de improbidade administrativa.

---

20 BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 248.

#### 4. NOVO PARADIGMA JURISPRUDENCIAL SOBRE A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

De acordo com o novo direcionamento jurisprudencial, o dolo e a má-fé necessitam ser demonstrados cabalmente para que se promova a responsabilização por ato de improbidade administrativa, tendo em vista que, mesmo que o autor tenha cometido um erro, mesmo grosseiro, não poderá haver responsabilização.

A jurisprudência recentíssima do Superior Tribunal de Justiça é muito mais restritiva aos casos de punição por improbidade administrativa, ressaltando que o dolo deve ser comprovado para fins de punição:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. ÓBICE DAS SÚMULAS 282 E 356 DO STF. OFENSA AO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. PRESENÇA DE DOLO GENÉRICO E MÁ-FÉ. REVISÃO DAS CONCLUSÕES DO TRIBUNAL DE ORIGEM. INVIABILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

1. A alegação de afronta aos arts. 3º da Lei n. 8.429/1992 e 131, 332 e seguintes do CPC/1973 e a tese a eles relacionadas não foram analisadas pela Corte local, não tendo sido sequer suscitadas em embargos de declaração.

2. Dessa forma, impõe-se o não conhecimento do recurso especial por ausência de prequestionamento, entendido como o necessário e indispensável exame da questão pela decisão atacada, apto a viabilizar a pretensão recursal com base no art. 105, III, "a", da Constituição. Incide no caso, portanto, o disposto nos enunciados 282 e 356 das Súmulas do STF.

3. A jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/1992 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico.

4. Além da compreensão de que basta o dolo genérico - vontade livre e consciente de praticar o ato - para configuração do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/1992, este Tribunal Superior exige, ainda, a nota especial da má-fé, pois a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir meras irregularidades ou o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé.

5. Por sua vez, a conduta desonesta, de má-fé ou deslealdade, exsurge, na espécie, com a ciência anterior, em decorrência de manifestação havida por parte de órgãos da fiscalização, de que atuar daquela forma pode redundar em violação de princípio da administração pública.

6. Note-se, no caso, que o Tribunal a quo foi categórico ao afirmar a presença de dolo na conduta do agente, uma vez que o recorrente, mesmo diante do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta firmado para o saneamento das irregularidades, inclusive com a dilação do prazo por duas vezes, quedou-se inerte, mantendo as contratações sem concurso público, o que configura a má-fé no ato praticado e, portanto, caracteriza o ato de improbidade que lhe foi imputado.

7. Nesse contexto, a revisão de tal conclusão implicaria o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que é defeso na via eleita devido ao enunciado da Súmula 7 do STJ.

8. Agravo interno a que se nega provimento. (STJ - Acórdão Agint no Aresp 838141 / MT, Relator(a): Min. Og Fernandes, data de julgamento: 26/11/2018, data de publicação: 02/12/2018, 2ª Turma).<sup>21</sup>

Na decisão analisada, ficou consignado que a Lei de Improbidade Administrativa visa punir a conduta desonesta, de má-fé, a deslealdade e a corrupção, não tendo o condão de punir meras irregularidades ou a inabilidade do gestor público.

Estas decisões mudam o panorama jurisprudencial, que dantes fixava como passível de punição, além do dolo e da má-fé, a hipótese de comprovação da ocorrência do erro grosseiro, mesmo que o erro não fosse relacionado ao agir intencional do autor do fato inclinado à prática do ilícito, ou seja, a existência de uma nítida separação das condutas intencionais daquelas movidas por erro ou inabilidade, independentemente do grau que se queria aquilatar ao erro.

De igual forma decidiu o Tribunal de Justiça do Distrito Federal:

ACÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. COMPRA DE EQUIPAMENTO HOSPITALAR. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PROVA DE DOLO OU MÁ-FÉ. PEDIDOS IMPROCEDENTES. SENTENÇA MANTIDA.

I. Atos de improbidade administrativa ofensivos aos princípios da Administração Pública, catalogados no artigo 11 da Lei 8.429/1992, pressupõem dolo ou má-fé do agente. Sem esse desígnio subjetivo não se pode cogitar de improbidade administrativa, figura jurídica que, por possuir contornos próprios, não se confunde nem se equipara ao ato ilícito ou ato antiético.

II. A punição por ato de improbidade violador dos princípios regentes da Administração Pública não se dirige ao administrador inábil, incauto, negligente, imprudente ou imperito (conduta culposa), mas ao agente público desonesto que se vale de suas prerrogativas funcionais para alcançar, dolosamente, fins distintos daquele que deve orientar a sua atuação: o interesse público.

III. A conclusão pela inexigibilidade de licitação com base em documentos aparentemente legítimos e a partir de parecer jurídico favorável não transparece dolo ou má-fé, sobretudo quando não se demonstra a existência de equipamento com as mesmas características técnicas no mercado ou que, conquanto distintas, fosse hábil ao atendimento das necessidades que embasaram o propósito de aquisição.

IV. A improbidade administrativa tem tipologia jurídica própria e não se confunde nem absorve todo e qualquer ato desprovido de legalidade ou de eticidade. Daí porque se exige que, na ação de improbidade administrativa, seja identificada na petição inicial e demonstrada na dilação probatória a capitulação da conduta em alguma das hipóteses previstas no artigo 11 da Lei 8.429/1992, com destaque para o elemento anímico que é indispensável à configuração da improbidade administrativa.

V. À falta de alicerce probatório consistente sobre a existência de dolo ou a má-fé na contratação direta que, no caso concreto, foi resolvida pelo posterior inadimplemento da empresa contratada, deve ser mantida a sentença que julgou improcedentes os pedidos deduzidos na ação de improbidade administrativa.

VI. Recurso conhecido e desprovido. (TJDFT - Acórdão 0001289-54.2014.8.07.0018, Relator(a): Des. James Eduardo Oliveira, data de julgamento: 17/07/2018, data de publicação: 20/08/2018, 4ª Turma Cível).<sup>22</sup>

21 BRASIL. STJ - Acórdão Agint no Aresp 838141. Disponível em: <<http://portaljustica.com.br/acordao/2161013>>. Acesso em: 15 de junho de 2019.

22 BRASIL. TJDFT - Acórdão Nº. 0001289-54.2014.8.07.0018. Disponível em: < <https://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil1?NXTPGM=plhtml02&ORIGEM=INTER&SELECAO=1&CHAVE=0001289-54.2014.8.07.0018> >. Acesso em: 16 de junho de 2019.

A decisão acima deixou patente que a improbidade administrativa tem tipologia jurídica própria e não deve abarcar todo e qualquer ato irregular, inclusive aqueles desprovidos de legalidade e eticidade, exigindo a comprovação do dolo ou da má-fé.

Percebe-se que o norte dado atualmente pelo Pretório Excelso e pelo Superior Tribunal de Justiça têm refletido em diversas decisões nas Cortes Estaduais, cujo posicionamento destoa em parte da decisão paradigmática proferida pelo Supremo Tribunal Federal por intermédio do Mandado de Segurança nº. 24.631-6/DF.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Improbidade administrativa – Contratação direta para aquisição de veículos – Contratação direta que não observou procedimento de dispensa ou inexigibilidade de licitação - Ilegalidade constatada que não se confunde, todavia, com ato de improbidade administrativa – Ausência de efetivo prejuízo ao erário e de má-fé, essenciais à configuração das condutas ímprobos dos arts. 10 e 11 da Lei nº 8.429/92 – Improbidade administrativa que exige para a sua caracterização o elemento subjetivo, ou seja, a má-fé ou o dolo, circunstância não demonstrada durante o processo – Não provado o dano ao erário público – Precedentes – Sentença reformada. Recurso provido. (TJSP - Acórdão Apelação / Remessa Necessária 0003176-74.2006.8.26.0584, Relator(a): Des. Oscild de Lima Júnior, data de julgamento: 12/11/2018, data de publicação: 12/11/2018, 11ª Câmara de Direito Público).<sup>23</sup>

A decisão acima transcrita amplia o foco da análise jurídica, exigindo robustez de provas acerca do dolo ou da má-fé, e estende sua interpretação também para os tipos ímprobos dos artigos 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

Outros Tribunais procuram, ainda, alinhar a necessidade de comprovação da conduta dolosa ou de má-fé para a consecução do ato administrativo à demonstração de dano ao erário ou locupletamento indevido em favor do agente público ou em benefício do particular. A apelação cível abaixo descrita trata da matéria:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INÉPCIA RECURSAL INOCORRENTE. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. HIPÓTESE LEGAL. POSSIBILIDADE. DANO AO ERÁRIO, MÁ-FÉ E LOCUPLETAMENTO DO AGENTE. NÃO COMPROVAÇÃO. CONDOTA ÍMPROBA NÃO CONFIGURADA. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. Os fundamentos de fato e de direito hostilizadores da sentença são pressupostos essenciais para que o recurso de apelação seja examinado.
2. Assim, se presentes, em linhas gerais, os requisitos do art. 1.010, II e III, do CPC, de 2015, deve o recurso ser conhecido.
3. A contratação com o Poder Público, em regra, exige a prévia licitação ou sua regular dispensa ou inexigibilidade.

---

23 BRASIL. TJSP. Acórdão Apelação/Remessa Necessária 0003176-74.2006.8.26.0584, Relator(a): Des. Oscild de Lima Júnior, data de julgamento: 12/11/2018. Disponível em: <[www.jusbrasil.com.br/diarios/220740983/djsp-judicial-2a-instancia-06-12-2018-pg-2502](http://www.jusbrasil.com.br/diarios/220740983/djsp-judicial-2a-instancia-06-12-2018-pg-2502)>. Acesso em: 3 de junho de 2019.

4. É regular a contratação de serviço sem licitação se concretizada a hipótese legal de dispensa ou inexigibilidade.

5. Oportunizado o amplo acesso às provas, demonstrada a dispensa prévia de licitação com respeito ao limite legal e ausente comprovação de má-fé ou enriquecimento ilícito, tem-se por inexistente o alegado ato ímprobo e, por óbvio, as sanções referentes a ele.

6. Apelação cível conhecida e não provida, mantida a sentença que rejeitou a pretensão inicial, rejeitada uma preliminar. (TJMG - Acórdão Apelação Cível 1.0476.15.001195-7/001, Relator(a): Des. Caetano Levi Lopes, data de julgamento: 07/05/2018, data de publicação: 13/05/2018, 2ª Câmara Cível).<sup>24</sup>

Em vista do exposto, está nítida uma virada hermenêutica no que tange à responsabilização por atos de improbidade administrativa, limitando-se às hipóteses de responsabilização quando comprovado à saciedade o agir direcionado à ilicitude, nas estritas circunstâncias de ter o autor do fato agido com dolo ou má-fé.

## 5. O PODER JUDICIÁRIO E A SUA MISSÃO DE GARANTIR A HIGIEDEZ DO ORDENAMENTO JURÍDICO

Pelo que foi tratado nesse artigo jurídico, ficou estatuída a necessidade de criação de um ambiente concreto de segurança jurídica para o cidadão, como medida essencial para gerar confiança estrutural de qualquer Ordenamento Jurídico.

Para Humberto Ávila<sup>25</sup>, “*A segurança jurídica pode fazer referência a um elemento da definição de Direito e, nessa função, ser uma condição estrutural de qualquer ordenamento jurídico*”. O ente jurisdicionado precisa ter confiança que sua ação ou omissão, não importará em sanção, exceto na hipótese de ter agido propositada de forma ilícita, comprovando seu atuar doloso ou de má-fé.

Reforçando o conceito de segurança jurídica, L. Recaséns Siches afirma que é uma qualidade “*sem a qual não poderia haver Direito, nem bom, nem mau, nem de nenhuma espécie*”.<sup>26</sup>

A norma precisa ser clara o suficiente para agregar confiança no agir do cidadão, com especial destaque para aqueles que estão à frente da gestão pública e administram interesses

24 BRASIL. TJMG. Apelação Cível nº. 1.0476.15.001195-7/001. 2ª. Câmara Cível. Rel. Des. Caetano Levi Lopes, DJE 13/05/2018. Disponível em: <<https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/577496418/apelacao-civel-ac-10476150011957001-mg/inteiro-teor-577496515>>. Acesso em: 29 de maio de 2019.

25 ÁVILA, 2011, p. 106.

26 SICHES, L. Recaséns. **Tratado General de Filosofia del Derecho**. México: Porrúa, 1961, p. 224; in ÁVILA, Humberto. **SEGURANÇA JURÍDICA: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 107.

coletivos, sem olvidar-se da profusão de normas e órgãos fiscalizadores que controlam sua atuação.

A segurança jurídica expressa-se no momento em que o cidadão tem a capacidade e conhecer e calcular os resultados que serão produzidos pelo Direito aos seus atos, cujo primado estende-se à atuação dos três Poderes legitimamente estabelecidos pela Constituição.

Humberto Ávila empresta lição sobre a segurança da aplicação da norma, apontando diametral diferença do que se entende por segurança da norma:

A segurança jurídica pode da mesma forma ter como objeto não a norma propriamente dita, mas a sua aplicação uniforme e não-arbitrária. Daí se falar em “segurança da aplicação da norma”, no lugar de “segurança das normas”.<sup>27</sup>

Segundo o autor, a diferença está basicamente na possibilidade de uma norma ser considerada segura, enquanto acessível e inteligível, no entanto, pode ser aplicada de forma arbitrária, sem critérios objetivos e uniformes e sem adequada justificação e fundamentação.

Havendo aplicação inadequada da norma, ou seja, sem a devida segurança, automaticamente será anulada a própria segurança jurídica da norma. Segundo Humberto Ávila: *“com a devida licença poética, a segurança que haveria entrado pela porta sairia depois pela janela”*<sup>28</sup>.

A segurança jurídica deve ser patrocinada pelos três Poderes, não só pelo Judiciário, contudo, a este último cabe o papel fundamental de dar a palavra final acerca da legalidade da norma e sua adequação ao Ordenamento Jurídico.

Cabe ao Judiciário, como guardião da legalidade, preservar a segurança jurídica, sendo seu dever, dentre outros,

[...] de fundamentação suficiente e racional das decisões judiciais, a proibição de mudanças jurisprudenciais retroativas que atinjam confianças legítimas, a obrigação de utilização de mecanismos de moderação na alteração de precedentes – e assim por diante. O essencial é que o princípio da segurança jurídica é dirigido aos três Poderes, cada qual exercendo uma parte substancial para a sua realização.<sup>29</sup>

Mesmo estando patente que a segurança jurídica deve ser direcionada aos três Poderes, cabe precipuamente ao Poder Judiciário a palavra final para assentar eventual divergência na aplicação da norma jurídica, principalmente estabelecendo o *modus operandi* do sistema jurídico para evitar que as mais variadas espécies de órgãos de controle, judicial e

---

<sup>27</sup> SICHES, 2011, p. 142.

<sup>28</sup> Ibid., p. 106.

<sup>29</sup> ÁVILA, 2011, p. 160-161.

administrativo, promovam a responsabilização de cidadãos e agentes públicos no exercício de sua função de forma totalmente divorciada da realidade jurídica decidida pelo Poder Judiciário.

A preocupação quanto a insegurança jurídica, em especial quando órgãos de controle externo da Administração Pública promovem a interpretação da Lei de Improbidade Administrativa, situa-se exatamente na falta de padronização das decisões e o desalinho com as orientações jurisprudenciais emanadas das Cortes Superiores.

Não são apenas os juízos monocráticos que divergem das Cortes Extraordinárias, mas os próprios órgãos fiscalizadores que atuam na esfera judicante, promovendo ações por ato de improbidade administrativa completamente destoantes da racionalidade jurídica empregada nestas decisões colegiadas, como também muitos órgãos de controle externo da Administração, como Tribunais de Contas, que lançam-se a equipar as condutas dos gestores públicos com os tipos ímprobos, promovendo a responsabilização administrativa e encaminhando recomendações para o Ministério Público para responsabilização judicial dos gestores públicos.

Isso tudo causa um cenário de incertezas, redundando em excesso de burocracia nos processos administrativos, que a cada dia estão sendo recheados com novas fases procedimentais e pareceres técnicos desnecessários, com a finalidade de tentar diluir eventual responsabilização por ato improbidade administrativa.

O objetivo da Lei de Improbidade Administrativa certamente não é de penalizar o gestor público por eventual ilegalidade ou erro acidental, mas punir aquele que age de forma direcionada à prática do ilícito, que mesmo sabendo da irregularidade, de má-fé, dá vazão ao ato administrativo viciado.

A punição por improbidade administrativa deve abarcar a conduta desonesta, de má-fé ou deslealdade, o atuar voltado ao enriquecimento ilícito, a obtenção de vantagem de qualquer natureza, inclusive política; eventuais erros ou ilegalidades que estejam desvestidas dessas características devem ser objeto de apuração na esfera administrativa ou judicial, sem a utilização da Lei de Improbidade Administrativa, especialmente se as condutas apuradas causam, no caso concreto, mesmo sem intenção, prejuízo ao erário público ou lesam o contribuinte.

Conclui-se que a Lei de Improbidade Administrativa é importante meio de controle de ilicitudes cometidas por gestores públicos, inclusive em muitas situações em conluio com particulares, porém, esta espécie de ação não pode servir como remédio para todos os males ocorridos na Administração Pública, reservando-se para apurar a conduta dolosa ou de má-fé daquele que age contra os interesses públicos.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo tratou especificamente da virada hermenêutica que está em curso perante as Cortes judiciais do Brasil, que está em alinhamento com a majoritária doutrina sobre o tema, que vem pregando a tempos que a Lei de Improbidade Administrativa possui conceito e tipos ímprobos muito abertos e predispostos a uma larga interpretação.

É notório que avolumam-se o número de ações por ato de improbidade administrativa, muitas delas com pleitos extremamente abrangentes e genéricos, quando não, com pedidos condenatórios alternativos, por vezes emplacados em suposta violação aos Princípios da Administração Pública, valendo-se dos tipos ímprobos previstos no art. 11 da sobredita lei.

Ocorre que em grande parte dessas ações se discute o descumprimento da lei ou a ocorrência de irregularidades administrativas, porém, em parte delas o erro, nos seus mais variados graus, que é objeto da demanda.

Por conta da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal através do Mandado de Segurança nº. 24.631-6/DF, que reservou a punição a título de culpa à espécie de erro intitulado como grosseiro, já houve sensível direcionamento do real propósito do legislador ao editar a Lei de Improbidade Administrativa.

No entanto, os operadores do direito, principalmente os legitimados a propor a ação de improbidade administrativa, não laboraram corretamente dentro do viés dado pelo Pretório Excelso acerca do que seria o erro grosseiro, alargando seu conceito de forma perigosa e sem padrão por todo o país.

Eis que surge uma nova linha interpretativa, já amplamente defendida doutrinariamente, que o erro, independente do grau que se constate, pode ser objeto de punição, entretanto, que fugiria aos limites da Lei de Improbidade Administrativa, que deve se ater à punição dos atos praticados dolosamente ou de má-fé.

Nesse caminho que surge a nova orientação jurisprudencial, que traz como paradigma para punição do gestor público e do particular eventualmente envolvido com atos ímprobos, que se comprove que agiram dolosamente ou de má-fé na confecção do ato administrativo.

A tônica empregada pela doutrina e pela jurisprudência é no sentido de que a boa-fé objetiva deve ser a premissa de todo o ato administrativo, baseado no Princípio da Confiança. Portanto, a má-fé não é antônimo de boa-fé objetiva, mas da comprovação da quebra da boa-fé

subjetiva, que deve ser hialinamente comprovada para fins de punição na esfera da improbidade administrativa.

Constatou-se pelas decisões proferidas recentemente pelas Cortes Superiores que está se consolidando um novo viés interpretativo acerca da Lei de Improbidade Administrativa, que reserva sua aplicação às hipóteses de condutas comprovadamente dolosas ou de má-fé.

Percebe-se que o caminho adotado pelas recentes decisões judiciais tendem a relegar a apuração de eventuais ilegalidades ou irregularidades constatadas no ato administrativo para outra patamar de responsabilização ou mesmo a desconsideração da responsabilidade quando ausente o dano ao erário público, pois a ilegalidade ou o defeito do ato administrativo, desvestidos de dolo ou má-fé, não possuem relevância jurídica para a Lei de Improbidade Administrativa.

Por derradeiro, ficou demonstrado que a pesquisa calcou-se na interpretação sistemática do ordenamento jurídico pátrio, buscando a origem dos institutos jurídicos estudados na doutrina e na jurisprudencial pátria, notadamente demonstrando a evolução temporal sobre a Lei de Improbidade Administrativa e sua interpretação pelo Poder Judiciário, que passa por franca virada hermenêutica acerca do alcance da norma em apreço.

## **REFERÊNCIAS**

AGUIAR, Ruy Rosado de. **Proteção da Boa-fé Subjetiva**. In: Revista da AJURIS, vol. 39, n. 126, Junho de 2012.

Alberto Xavier ... [et al.]; coordenador Sacha Calmon Navarro Coêlho. **Segurança jurídica: irretroatividade das decisões judiciais prejudiciais aos contribuintes**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 7. ed., São Paulo: Malheiros, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes; GARBIN, Maurício Augusto. **CIDADANIA, PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E O PROBLEMA DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CULPOSO**. Revista Jurídica, [S.l.], v. 2, n. 43, p. 93 - 113, fev. 2017. ISSN 2316-753X. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1818/1195>>. Acesso em: 20 abr. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.21902/revistajur.2316-753X.v2i43.1818>.

BINENBOJM, Gustavo. CYRINO, André. **O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo, p. 219; *apud* Edição Especial - Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB (Lei nº 13.655/2018)**. Revista de Direito Administrativo – FGV. 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77655>>. Acesso em: 10 de dezembro de 2019.

BRASIL. **Constituição Federal**. Arts. 15, V, 37, § 4º, 85, V.

BRASIL. Lei nº. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm) >. Acesso em: 22 de jan. 2020.

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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm)>. Acesso em: 21 de jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.784 de 20 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, de 1 de dezembro de 1999 e retificado em 11 de março de 1999.

BRASIL. TJDF. Acórdão Nº. 0001289-54.2014.8.07.0018. Disponível em: <<https://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcg1?NXTPGM=plhtml02&ORIGEM=INTER&SELECAO=1&CHAVE=0001289-54.2014.8.07.0018>>. Acesso em: 16 de junho de 2019.

BRASIL. TJMG. Apelação Cível nº. 1.0476.15.001195-7/001. 2ª. Câmara Cível. Rel. Des. Caetano Levi Lopes, DJE 13/05/2018. Disponível em: <<https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/577496418/apelacao-civel-ac-10476150011957001-mg/inteiro-teor-577496515>>. Acesso em: 29 de maio de 2019.

BRASIL. TJSP. Acórdão Apelação/Remessa Necessária 0003176-74.2006.8.26.0584, Relator(a): Des. Oscild de Lima Júnior, data de julgamento: 12/11/2018. Disponível em: <[www.jusbrasil.com.br/diarios/220740983/djsp-judicial-2a-instancia-06-12-2018-pg-2502](http://www.jusbrasil.com.br/diarios/220740983/djsp-judicial-2a-instancia-06-12-2018-pg-2502)>. Acesso em : 3 de junho de 2019.

BRASIL. STJ. Acórdão Agint no Aresp 838141. Disponível em: <<http://portaljustica.com.br/acordao/2161013>>. Acesso em: 15 de junho de 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

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: 11 de dezembro de 2019.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PORTO NETO, Benedicto Pereira; PORTO FILHO. Pedro Paulo Rezende. **Violação ao dever de licitar e a improbidade administrativa**. in BUENO, Cássio Scarpinella.

PORTO FILHO, Pedro Paulo Rezende. **Improbidade Administrativa: questões polêmicas e atuais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios de Direito do Trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTR, 2000.

SICHES, L. Recaséns. **Tratado general de Filosofía del Derecho**. México: Porrúa, 1961, p. 224; *in* ÁVILA, Humberto. **SEGURANÇA JURÍDICA: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2011.