

Improbidade Administrativa e a Noção de Riscos Permitidos e Riscos Proibidos

Administrative Improbity and the Notion of Permitted and Prohibited Risks

*Cristiana Fortini*¹

*Fabrício Motta*²

*Bernardo Tinôco de Lima Horta*³

RESUMO: O presente artigo pretende investigar a distinção entre ato de improbidade administrativa e ato meramente ilegal. Para tanto, irá aprofundar nas

-
- 1 Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora do Mestrado, Doutorado e Graduação da Faculdade de Direito da UFMG. Professora da Faculdade Milton Campos. Visiting Scholar na George Washington University. Professora Visitante na Universidade de Pisa. Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). Atualmente é representante MG do Instituto Brasileiro de Direito Sancionatório (IDASAN) e Diretora em Minas Gerais do Instituto Brasileiro de Estudos da Infraestrutura (IBEJI).
 - 2 Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Graduação em Direito pela Universidade Federal de Goiás) e Mestrado em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais . Atualmente é Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, tendo sido Procurador do Ministério Público de Contas, e Professor Adjunto da Universidade Federal de Goiás. É Vice-Coordenador do Programa de Mestrado Profissional em Direito e Políticas Públicas, na Faculdade de Direito da UFG e é também Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (2017-2020).
 - 3 Mestre em Direito pela UFMG. Bacharel em Direito pela UFMG. Especialista em Justiça Constitucional e Tutela Jurisdicional dos Direitos pela Università di Pisa - Itália. Especialista em Direito Público pela PUC Minas. Atualmente Juiz Federal vinculado ao TRF6.

noções próprias do Direito Penal, consubstanciadas na concepção de riscos permitidos e riscos proibidos. Também será abordado o direito ao erro do administrador. Ao final, serão feitas considerações finais, como forma de conclusão sobre o contexto então investigado, em que será possível verificar a possibilidade da aplicabilidade de tais teorias também no âmbito da improbidade administrativa. A metodologia do estudo, inserida na vertente dogmático-jurídica, parte do estudo de bibliografia, legislação e entendimentos jurisprudenciais sobre o tema.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Ilegalidade. Riscos permitidos. Riscos proibidos. Direito ao erro.

ABSTRACT: This article intends to investigate the distinction between an act of administrative improbity and a merely illegal act. To this end, it will delve deeper into the notions specific to Criminal Law, embodied in the conception of permitted risks and prohibited risks. The administrator's right to error will also be addressed. At the end, final considerations will be made, as a form of conclusion about the context investigated, in which it will be possible to verify the possibility of the applicability of such theories also in the context of administrative improbity. The methodology of the study, inserted in the dogmatic-legal aspect, is based on the study of bibliography, legislation and jurisprudential understandings on the topic.

Keywords: Administrative dishonesty. Illegality. Right to error.

Sumário: 1. Delimitação do objeto; 2. Distinção entre ilegalidade e ato ímprobo; 3. A noção de riscos permitidos e riscos proibidos; 4. Direito ao erro do gestor público e os riscos permitidos; 5. Considerações finais; 6. Referências.

Delimitação do objeto

O presente estudo pretende analisar a distinção entre ilegalidade e improbidade administrativa, com base em teorias já aprofundadas no campo do Direito Penal, considerando a similaridade que pode ser observada em diferentes campos do Direito Sancionatório. O estudo parte das alterações trazidas pela Lei nº 14.230/21, que transformou totalmente o regime jurídico da improbidade administrativa. As mudanças trazidas pela legislação refletem a consciência do desafio de equilibrar a tutela da probidade com a segurança jurídica para o exercício das atividades da Administração Pública, sem o risco de que a excessiva responsabilização por improbidade possa paralisar a ação administrativa⁴.

De início, será tratada a distinção genérica entre ilegalidade e ato de improbidade administrativa, tendo em conta as alterações legislativas promovidas no regime jurídico da improbidade administrativa.

Após, será aprofundada a noção de riscos permitidos e riscos proibidos, bem como a concepção de direito ao erro do gestor público.

4 Um diálogo com o viés provavelmente mais autoritário da Lei original (Lei nº 8.429/92) pode ser estabelecido com o seguinte estudo: GUEDES, Jefferson Carlos Carus; FERREIRA, Fábio Luiz Bragança. A atualidade do pensamento autoritário no Brasil no caso das 10 (dez) medidas contra a corrupção: uma visão do Direito a partir de Francisco Campos, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 123, pp. 387-429, jul./dez. 2021.

Em seguida, serão feitas considerações finais a respeito da aplicabilidade ou não de referidas teorias ao campo da improbidade administrativa.

Para tanto, a metodologia do estudo, inserida na vertente dogmático-jurídica, parte do estudo de bibliografia, legislação e entendimentos jurisprudenciais sobre o tema.

2. Distinção entre ilegalidade e ato ímprobo: A essencialidade do elemento subjetivo (DOLO)

Embora a conceituação de improbidade administrativa não seja tarefa fácil, já prevalecia, antes mesmo da vigência da Lei n. 14.230/2021, a ausência de identificação entre os conceitos de ilegalidade e ato de improbidade administrativa⁵.

Sobre o tema, Marcelo Harger assim aponta: “[a] improbidade depende de ilicitude, mas nem todos os atos ilícitos serão passíveis de punição por improbidade. Somente os atos ilícitos nos quais o elemento desonestidade estiver presente é que poderão ofender a lei de improbidade caso se enquadrem em uma das hipóteses previstas nos arts. 90 a 11 da Lei n. 8.429/92. Improbidade é ilegalidade qualificada pelo dolo do agente”⁶.

5 Sobre a confusão entre os conceitos de ilegalidade e ato de improbidade, ver, dentre outros: FORTINI, Cristiana. Carta do ministro da Educação: improbidade ou ato irregular? *Consultor Jurídico – Conjur*, 28 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-fev-28/interesse-publico-carta-ministro-educacao-ato-improbidade-ou-conduta-irregular>. Acesso em: 13/12/2021; e FERRAZ, Luciano. Entre os Conceitos de Ilegalidade e Improbidade Administrativa. *Interesse Público, Conjur*, 07 jul. 2016. Disponível: <https://www.conjur.com.br/2016-jul-07/interesse-publico-entre-conceitos-ilegalidade-improbidade-administrativa>. Acesso em: 13/12/2021.

6 HARGER, Marcelo. *Improbidade Administrativa: comentários à Lei n.º 8.429/92*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 16/17
A aproximação da improbidade com a moralidade administrativa é tratada

O Superior Tribunal de Justiça também já tem apresentado, há alguns anos, entendimento sedimentado pela diferenciação entre ato ilegal e ato de improbidade administrativa. A título de exemplo, e para fins didáticos, cita-se trecho de ementa oriunda daquela corte: “[a] A ilegalidade e a improbidade não são, em absoluto, situações ou conceitos intercambiáveis, não sendo juridicamente aceitável tomar-se uma pela outra (ou vice-versa), uma vez que cada uma delas tem a sua peculiar conformação estrita: a improbidade é, destarte, uma ilegalidade qualificada pelo intuito malsão do agente, atuando sob impulsos eivados de desonestidade, malícia, dolo ou culpa grave (...)”⁷.

Embora o cenário interpretativo se afigure, aparentemente, pacificado, o certo é que a prática ainda envolve

por Márcio Cammarosano: “Mas ofensas à ordem jurídica não são todas qualificadas pelo Direito como da mesma gravidade, por força mesmo das consequências nele previstas. Não observância de normas jurídicas há que implicam irregularidades passíveis de saneamento que, em certas circunstâncias, se põe até como obrigatório, consoante têm proclamado a doutrina, a jurisprudência, até com base em expressa previsão legal, em homenagem à segurança jurídica, à proteção da confiança legítima, da boa-fé, do interesse público enfim. [...] Mas ofensas à ordem jurídica pode haver que se tenham como agravadas, a ensejar instrumentos para restauração da legalidade, passíveis de serem manejados até por mais de um legitimado ativamente, com ou sem a previsão de promoção de responsabilidades, com aplicação ou não de sanções de variada natureza. Dentre as razões ou circunstâncias que agravam dada violação à ordem jurídica aloca-se, como temos sustentado, a concomitante ofensa a valores morais juridicizados, como juridicizados, nos termos em que juridicizados. Ocorre então ofensa à moralidade administrativa –moralidade jurídica – passível de ser protegida, resguardada, restaurada, inclusive por iniciativa de qualquer cidadão manejando ação popular (CR., art. 5º, LXXIII)”. (CAMMAROSANO, Márcio. O elemento subjetivo dolo para configuração de improbidade administrativa e o reconhecimento de sua ocorrência por Tribunais de Contas. In: MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar (coord.). *Improbidade administrativa e Tribunais de Contas: as inovações da Lei nº 14.230/2021*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 207-218).

7 AgInt no REsp 1518133/PB, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/09/2018, DJe 21/09/2018.

muitas complexidades, de modo tal que, especialmente na redação original da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), havia uma realidade normativa que acabava por criar uma zona cinzenta⁸ entre atos ilegais e atos ímprobos – seja pela então redação extremamente aberta do *caput* do art. 11, em que a afronta por si só ao princípio da legalidade poderia ensejar um ato de improbidade administrativa, seja também em razão da previsão então vigente que admitia a modalidade culposa do ato de improbidade quanto às condutas que gerassem dano ao erário (art. 10 da lei de regência).

Mais recentemente, de todo modo, após a reforma realizada pela Lei n. 14.230/2021, a Lei de Improbidade Administrativa passou a trazer previsões expressas que afastam qualquer possibilidade confusão conceitual e normativa entre ilegalidade e ato de improbidade administrativa.

Tais disposições merecem ser elencadas, de modo a evidenciar-se o atual regime jurídico-legal vigente.

A exigência necessária do elemento subjetivo *dolo* pode ser considerada uma das mais relevantes alterações procedidas na lei, sendo que somente condutas dolosas podem ser consideradas como atos de improbidade (art.1º, §1º, incluído pela Lei n. 14.230/2021). Com efeito, de maneira esclarecedora, o novel art. 17-C, §1º prevê, expressamente, que “[a] ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade”. Pode ser verificada a presença do dolo quando se verifica, na conduta, vontade livre e consciente de atingir fim considerado como ilícito pela norma.

8 Luciano Ferraz adverte para os efeitos da confusão conceitual em: FERRAZ, Luciano. Entre os Conceitos de Ilegalidade e Improbidade Administrativa. Interesse Público, Conjur, 07 jul. 2016. Disponível: <https://www.conjur.com.br/2016-jul-07/interesse-publico-entre-conceitos-ilegalidade-improbidade-administrativa>. Acesso em: 12/05/2021.

Além do dolo, deve estar presente também o *fim especial de agir* – a finalidade de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem (art. 11, §3º, incluído pela nova lei). Os dispositivos dialogam ainda com o art. 11 *caput*, que prevê que a violação da legalidade se constitui em modalidade de ato de improbidade administrativa desde que a conduta esteja enquadrada em alguma das hipóteses do rol taxativo do referido artigo, na nova redação.

Ademais, o art. 17, §16, incluído pela nova lei, determina que: “[a] qualquer momento, se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública”⁹

9 Luciano Ferraz assim comenta a nova regra: “Note-se que o dispositivo legal pressupõe que irregularidades (convalidáveis ou saneáveis) ou ilegalidades, estejam a funcionar como causas de pedir para as imputações requeridas nas ações de improbidade administrativa, todavia sem que se subsumam as condutas objurgadas à noção de improbidade administrativa. Nesse diapasão, supera-se a visão da ação de improbidade administrativa como típico instrumento de controle da atividade administrativa, passando a ser qualificado como cajado processual para a responsabilização de agentes comprovadamente desonestos. Essa alteração de visões traduz, afinal, que a improbidade administrativa não é consequência automática da mera ilegalidade da conduta adversada na ação judicial [...] Em outras palavras, se a discussão que se estabelece nos processos judiciais de improbidade administrativa em curso (ainda não transitados em julgados conforme decidido pelo STF no Tema 1.199) circunscreve-se a meras irregularidades formais ou procedimentais, a intepretações divergentes de dispositivos legais, a conflitos entre regras e orientações emanadas de órgãos públicos diferentes, a debates sobre correntes de pensamento doutrinário e jurisprudencial, ou, ainda, se o que se pretende com a ação é impedir iniciativas de gestão e hostilizar atos ilegalidades decorrentes de incapacidades ou despreparo profissional, bem como de comportamentos administrativos desacompanhados de elementos subjetivos que possibilitem qualificá-los como típicos atos de

Caminha no mesmo sentido a norma prevista no art. 17-D, que determina que a ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal, e não constitui ação civil, não se admitindo o seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

A referida norma esclarece que o exame judicial sobre a ilegalidade ou não de determinado ato, sem que haja dolo, não deve ser sequer processado pelo instrumento da ação de improbidade administrativa. Percebe-se que, com a reforma realizada pela Lei n. 14.230/2021, passou-se a exigir um elemento subjetivo bastante qualificado para a ocorrência do ato de improbidade – consubstanciado em uma conduta dolosa, com vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado em lei, não se confundindo com a mera vontade, tampouco se confundindo com interpretações divergentes sobre o ordenamento jurídico, além de ser exigido um fim específico de agir voltado ao fim de obter proveito indevido para si ou para outrem (art. 1º, §§2º, 3º, 8º c/c art. 11, §1º, da Lei de Improbidade Administrativa, conforme redação dada pela Lei n. 14.230/2021).

Para a configuração do ato de improbidade administrativa, portanto, não é suficiente uma mera adequação formal da conduta à descrição em norma jurídica - é necessária análise não só da legalidade, mas também da tipicidade¹⁰

improbidade administrativa (que passaram com a nova lei a exigir o dolo com fim específico de produzir vantagem indevida para o agente ou para outrem para a respectiva qualificação), o caminho a ser percorrido no âmbito do Poder Judiciário é o da Lei 7.347/85 e não o da Lei 8.429/92". <https://www.conjur.com.br/2023-jun-22/interesse-publico-convertendo-resistencia-lei-improbidade-administrativa>

10 “Tipificação formal é entendida como subsunção do conceito do fato ilícito

em toda a sua completude (tipicidade formal, material e tipo subjetivo doloso), além da culpabilidade do agente.

A mera adequação formal, portanto, do ponto de vista dos parâmetros objetivos da justa causa para a ação de improbidade administrativa, deve também observar a tipicidade material – além de sofrer limitações também por meio do elemento subjetivo¹¹.

A tipicidade material, por sua vez, também exige a existência de um conteúdo material do tipo¹², de modo tal que condutas que não produzam riscos proibidos ou que não sejam suficientes lesivas ao bem jurídico tutelado (como as condutas insignificantes) tampouco poderão ser enquadradas como improbidade administrativa – restando apenas o exame de legalidade do ato, pelos meios próprios, uma vez

ao conceito legal. Tipificação material, encerrada a tipificação formal inicial, é apuração valorativa do grau de lesão ou perigo de lesão que se dirige contra o bem jurídico tutelado. Subjetiva se denomina a forma de disposição legal do elemento anímico do ato ímprobo. Objetiva alude à forma linguística de exteriorização do ato ímprobo” (OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. GROTTI, D. A. M. . Panorama do sistema de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa na LIA reformada. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves.. (Org.). Lei de Improbidade Administrativa Reformada. Leis 8.429/92 e 14.230/21. 1ed. São Paulo: RT - Thomson Reuters, 2022, v. 1, p. 51-84.

- 11 Eduardo Kahler Ribeiro aponta haver alguns parâmetros jurídicos que limitam a imputação do ato de improbidade administrativa, de modo a dar proporcionalidade e a extirpar os eventuais excessos que poderiam resultar do regime de normas com textura aberta. Seriam eles: a tipicidade material (extirpando irregularidades e delitos insignificantes da incidência da lei), a imputação objetiva, em que sejam considerada a criação ou não de risco proibido, em etapa prévia ao exame da presença do elemento subjetivo, que também funciona como contenção do poder punitivo estatal (RIBEIRO, Eduardo Kahler. *A imputação subjetiva na improbidade administrativa: dolo e culpa do agente público na Lei n. 8.429/92*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 75/76).
- 12 CAPEZ, Fernando. *Improbidade administrativa - limites constitucionais*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 319; e RIBEIRO, Eduardo Kahler. *A imputação subjetiva na improbidade administrativa: dolo e culpa do agente público na Lei n. 8.429/92*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 75/76.

que o legislador passou a tratar a questão como de gravidade insuficiente para a persecução punitiva pela via da ação de improbidade administrativa.

Portanto, o exame da justa causa para a ação não se limita à mera indicação, na petição inicial, de algum dever jurídico supostamente afrontado: há que ser feita imputação completa de um ato de improbidade administrativa, e não de mera ilegalidade, abrangendo também a tipicidade material (como os riscos permitidos ou proibidos e a lesividade da conduta), e o elemento subjetivo do tipo (dolo) – ao lado da culpabilidade e da ilicitude, que poderão ser afastadas por eventuais causas excludentes. Esta análise, embora pareça de inegável complexidade, deverá ser feita no próprio exame a respeito da justa causa¹³. Por último, importante ainda ressaltar que na materialização das condutas tipificadas como atos de improbidade o dolo do agente público deverá estar direcionado ao alcance de finalidade específica: obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade¹⁴. Essa constatação permite afirmar a exigência de *dolo específico*, não mais subsistindo a possibilidade de caracterização do ato como de improbidade tão somente com base em dolo genérico.

13 MAIA FILHO, Napoleão Nunes. *A justa causa e outros temas atuais da ação de improbidade administrativa: ensaio de crítica jurídica*. Fortaleza: Impreco, 2017, p. 98/100.

14 “Art.11.
[...]

§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade
§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei.” (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021).

3. A noção de riscos permitidos e riscos proibidos

Na análise da justa causa da improbidade administrativa, deve-se também levar em conta que o ordenamento jurídico tolera determinados riscos, e que, por tal razão, tais riscos não são aptos a gerar a configuração do ato de improbidade administrativa, ainda que tenham resultado naturalístico que atingiria, em análise literal, algum dos bens jurídicos tutelados.

Risco pode ser definido como a “possibilidade de que um evento afete negativamente o alcance de objetivos”¹⁵. Com efeito, tem-se que a noção dos riscos permitidos se constitui em hipótese objetiva de não incidência da norma-tipo do ato de improbidade administrativa, em razão de que a conduta se apresenta juridicamente tolerada pelo ordenamento, em uma análise objetiva – seja por norma expressa, seja também pela adequação social ou cultural do ato ou omissão.

Tal situação pode ocorrer, por exemplo, em atuação que possa ocasionar gastos públicos ou mesmo em interpretação do ordenamento jurídico que produza colisão de princípios jurídicos (ou a prevalência de uma regra em detrimento de um princípio), na aplicação prática – em situações fáticas que poderiam tangenciar a literalidade dos tipos proibitivos, por exemplo, previstos nos arts. 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

É verdade que muitos desses problemas poderiam ser solucionados pelo elemento subjetivo ou pela culpabi-

15 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Manual de gestão de riscos do TCU. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/manual-de-gestao-de-riscos/> Acesso em: 21 jul. 2023.

lidade, especialmente com as reformas trazidas pela Lei n. 14.230/2021 que, como visto, passaram a exigir um dolo qualificado pela vontade livre e consciente de alcançar o fim ilícito do tipo (art. 1º, §2º, da Lei de Improbidade Administrativa, incluído pela nova lei) somado também ao fim específico de agir com o intuito de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade .

A questão relativa aos riscos sequer chegará a ser analisada por ocasião do exame do elemento subjetivo do tipo (dolo com fim específico), pois reside em etapa anterior: na imputação objetiva da conduta, quando será examinado, de forma adequada, se a conduta imputada criou ou fomentou riscos proibidos, ou se a atuação se deu apenas dentro da órbita dos riscos permitidos, tolerados pelo ordenamento jurídico.

Segundo Luís Greco, com base também na lição de Claus Roxin, “a imputação objetiva enuncia o conjunto de pressupostos genéricos que fazem da causação uma causação objetivamente típica”¹⁶ – o que importa dizer que se trata de uma concepção interpretativa que pretende avaliar as causas de determinado resultado juridicamente indesejado (por atingir bem jurídico tutelado pelo ordenamento jurídico) a partir de uma ótica objetiva, consistente na verificação sobre a atuação do agente e sobre a produção ou não, na conduta, de riscos proibidos ou riscos permitidos.

Com efeito, ainda de acordo com Luís Greco, após a evolução de diversas teorias que estudaram o delito, chegou-se à teoria da imputação objetiva, que pode ser assim sintetizada: “[o] que essa teoria faz é relegar o tipo subjetivo e a finalidade a uma posição secundária e recolocar o tipo

16 GRECO, Luís. *Um Panorama da Teoria da Imputação Objetiva*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 23.

objetivo no centro das atenções. Este tipo objetivo não poder, porém, esgotar-se na mera causação de um resultado – é necessário algo mais para fazer dessa causação uma causação objetivamente típica. Esse algo mais compõe-se, fundamentalmente, de duas idéias: a criação de um risco juridicamente desaprovado e a realização deste risco no resultado”¹⁷.

Para Daniela de Freitas Marques, o risco permitido torna lícita a conduta que, em uma primeira análise, poderia ser considerada ilícita – e não há como prever todas as hipóteses de riscos permitidos, eis que se trata de uma concepção que irá variar de acordo com a cultura e história de cada comunidade, estando indissociável à adequação social¹⁸.

Assim, tem-se que “[o] risco permitido é uma conduta que, na perspectiva jurídica, oferece perigos – no entanto, é aceito como necessário ou útil ou relevante para a sociedade como todo. Portanto, a permissão do risco encontra guarida no meio social”¹⁹ – e, tecnicamente, “o risco permitido não é uma causa de exclusão de ilicitude ou uma causa de justificação – ao contrário, aprioristicamente, a conduta, de início lesiva, torna-se lícita”²⁰.

Há também a ótica que elimina a causalidade da ação, razão pela qual também não poderia ser imputado o ato ao agente, veja-se: “[d]essa forma, se o risco decorre de uma conduta normal e socialmente adequada, ou mesmo permitida ou tolerada pelo ordenamento jurídico, não se poderá

17 GRECO, Luís. *Um Panorama da Teoria da Imputação Objetiva*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 26.

18 MARQUES, Daniela de Freitas. *Sistema jurídico-penal do perigo proibido e do risco permitido*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2008, p. 350/351.

19 MARQUES, Daniela de Freitas. *Sistema jurídico-penal do perigo proibido e do risco permitido*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2008, p. 352.

20 MARQUES, Daniela de Freitas. *Sistema jurídico-penal do perigo proibido e do risco permitido*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2008, p. 354.

atribuir eventual dano daí decorrente ao seu autor. Em tais hipóteses, sequer pode-se falar que houve risco ao bem jurídico tutelado pela norma: a probidade administrativa”²¹.

Como visto acima, a avaliação sobre os riscos proibidos e riscos permitidos, para a imputação de um ilícito ao agente, ocorre na etapa denominada de imputação objetiva, eis que ainda não se analisa o elemento subjetivo do tipo – que, pela Lei n. 14.230/2021, consiste no dolo, para os atos ímprobos.

No mesmo sentido, Eduardo Kahler Ribeiro indica que a teoria da imputação objetiva funciona como mais um parâmetro juridicamente adequado para limitar o poder punitivo estatal no âmbito da improbidade administrativa, “exigindo-se do sujeito ativo, como etapa prévia ao processo de atribuição subjetiva da improbidade, a criação de um risco proibido e a violação das expectativas sociais no seu agir”²².

Como mais um componente da questão ora tratada, tem-se que o ordenamento jurídico adota uma série de riscos permitidos ao agente público, sem que possa haver necessariamente uma punição pessoal, em razão da aplicação, na improbidade administrativa, da noção dos riscos permitidos.

Veja-se o seguinte trecho de obra de Fábio Medina Osório, em que o tema é abordado na verificação analítica do ato de improbidade administrativa: “[c]omo assinala Jescheck, ‘só pode ser objetivamente imputável um resultado causado por uma ação humana quando esta criou, para seu objeto protegido, uma situação de perigo juridicamente proibida, e o perigo se materializou no resultado típico’. Assim, ‘não é

21 CAPEZ, Fernando. *Improbidade administrativa - limites constitucionais*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 331.

22 RIBEIRO, Eduardo Kahler. *A imputação subjetiva na improbidade administrativa: dolo e culpa do agente público na Lei n. 8.429/92*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 76. No trecho, o autor também cita a obra de referência sobre o tema: CAPEZ, Fernando. *Improbidade administrativa - limites constitucionais*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

imputável na perspectiva de diminuição do risco um resultado produzido pelo autor para evitar outro mais grave”²³.

Esta também é a visão de Fernando Capez, para quem a noção de riscos permitidos ou riscos proibidos compõe o exame analítico do ato de improbidade administrativa, notadamente por ocasião da verificação da tipicidade material da conduta²⁴: “[o] conteúdo material da tipicidade significa que houve a criação do risco proibido, conforme pode ser sintetizado na situação abaixo: CONTEÚDO MATERIAL DO ATO DE IMPROBIDADE: Inadequação social da conduta + ofensividade da lesão + significância da lesão + alteridade + proporcionalidade + necessidade e idoneidade + ofensividade + quebra do princípio da confiança = conduta materialmente ímproba criadora de risco proibido”.

Nessa toada, existem espaços objetivos de não incidência da improbidade administrativa ainda que sejam verificados os resultados naturalísticos próprios dos tipos de atos ímprobos, por tratar-se de conduta cujos riscos são dimensionados já de antemão pelo próprio ordenamento jurídico, que acaba por tolerar tais riscos.

No estudo do delito próprio do Direito Penal, também a título ilustrativo, não há dúvidas que, por exemplo, um lutador de boxe que violentamente atinja o seu adversário não será alcançado pela seara punitiva criminal – mesmo tendo atuado de forma livre e consciente, com o uso de força acima do necessário, e em conduta que venha a produzir resultado danoso a outrem.

23 OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa*. 5ed. revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, versão e-book: Capítulo II, tópico 3.4.

24 CAPEZ, Fernando. *Improbidade administrativa - limites constitucionais*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 320.

O risco gerado – a lesão no atleta adversário – é tolerado pelo ordenamento, podendo ser classificado como um risco permitido, não produzindo, portanto, efeitos sancionatórios próprios do Direito Penal²⁵.

Tal linha de raciocínio também é plenamente aplicável no exame analítico da improbidade administrativa, repercutindo também na análise da justa causa.

Fábio Medina Osório, abordando a questão sob o ponto de vista específico da improbidade administrativa, também cita exemplos de espaços de não incidência da imputação do ato de improbidade administrativa, ainda que, em uma primeira análise, se pudesse cogitar de uso privado da estrutura pública: “[e]xemplos de autorizações legislativas expressas ou implícitas: (a) os parlamentares podem usar apartamentos funcionais para morar, pagos com dinheiro público; (b) determinadas autoridades dispõem de carros oficiais ao seu livre e prudente critério, inclusive nos finais de semana, sendo legítimo que os utilizem a qualquer tempo; (c) há autoridades que dispõem de guardas financiados com dinheiro público vinte e quatro horas, para sua segurança pessoal (...)”²⁶.

Veja-se que tais situações tratadas por Fábio Medina Osório resultarão no afastamento, objetivamente e de imediato, de hipótese de incidência até mesmo do ato de improbidade por enriquecimento ilícito (art. 9º, IV e XII, da Lei de Improbidade Administrativa) – que se afigura como a mais gravosa hipótese de ato ímprobo.

25 Ver outros exemplos em: GRECO, Luís. *Um Panorama da Teoria da Imputação Objetiva*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 70 e seguintes.

26 OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa*. 5ed. revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, versão e-book: Capítulo IV, tópico 3.3.

Do mesmo modo, um professor de universidade pública, que detém inclusive liberdade de cátedra, deverá ter sua atuação profissional finalística livre da incidência da imputação de ato de improbidade administrativa, sem necessidade sequer de avançar ao exame do elemento subjetivo.

Ainda, a hipótese objetiva de não incidência da norma proibitiva da improbidade administrativa também poderia ser estendida, sem maiores indagações, para as atividades finalísticas próprias de determinadas carreiras de Estado do Poder Executivo, cujos agentes detêm prerrogativas específicas para a tomada de decisões²⁷ – bem como para os membros dos demais Poderes (Legislativo, Judiciário e, por analogia, Ministério Público), também em sua atividade fim²⁸.

Com efeito, tais atuações não se encontram, objetivamente, sujeitas à incidência da norma proibitiva da Lei de Improbidade Administrativa, notadamente nas previsões do art. 10 e 11 da lei de regência, eis que se tolera que a atuação correspondente possa, com razoável grau de liberdade, criar o direito, dizer o direito e até mesmo gerar efeitos com alto impacto orçamentário. Essas reflexões, necessário dizer, se aplicam somente ao enquadramento dos atos respectivos no regime jurídico sancionatório da improbidade administrativa, não excluindo a possibilidade de que possam gerar consequências nos regimes de responsabilização disciplinar e civil, sujeitos a outros requisitos.

Conforme se viu anteriormente, em raciocínio que se aplica às questões tratadas acima, “[o] risco permitido é uma conduta que, na perspectiva jurídica, oferece perigos – no entanto, é aceito como necessário ou útil ou relevante para a

27 Realidade que se observa, por exemplo, nas agências reguladoras.

28 CAPEZ, Fernando. *Improbidade administrativa - limites constitucionais*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 322/323.

sociedade como todo”²⁹, de modo tal que as condutas acima referidas, ainda que possam produzir perigos, são toleradas por gerarem outros ganhos à coletividade e à democracia, de modo a serem consideradas condutas lícitas.

Em síntese, conforme Fernando Capez: “[e]m resumo, a imputação objetiva exclui a tipicidade da conduta quando o agente se comporta de acordo com o seu papel social, ou, mesmo não o fazendo, o resultado não se encontra dentro da linha de desdobramento causal da conduta, ou seja, não está conforme ao perigo”³⁰.

Essas premissas objetivas, portanto, poderão também ser objeto de análise já no exame da justa causa, considerando-se a exigência de exame sobre a probabilidade concreta de condenação ulterior – o que pode acarretar a imediata rejeição da petição inicial, a depender do caso, por ausência de justa causa.

A síntese relativa aos requisitos para caracterização do ato de improbidade é refletida no Enunciado n. 01 do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (Jornada de Pirenópolis), que assim prevê: “A caracterização do ato de improbidade administrativa exige, cumulativamente, a presença dos seguintes requisitos: (i) tipicidade formal (conduta ilícita expressamente descrita em lei); (ii) tipicidade material (conteúdo materialmente ilícito da conduta) e (iii) conduta dolosa com o fim especial de agir (obtenção de proveito ou benefício indevido para si ou para outrem)”³¹.

29 MARQUES, Daniela de Freitas. *Sistema jurídico-penal do perigo proibido e do risco permitido*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2008, p. 352.

30 CAPEZ, Fernando. *Improbidade administrativa - limites constitucionais*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 323.

31 INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. II Enunciados do IBDA – Jornada de Pirenópolis- Mudanças na Lei de Improbidade Administrativa. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 23, n. 269, p. 13-22, jul. 2023

4. Direito ao erro do gestor público e os riscos permitidos

Há também outra hipótese de não incidência objetiva da norma proibitiva da improbidade administrativa, e que, dado o seu ar de novidade, merece ser trazida em tópico específico: trata-se do denominado “direito ao erro” do gestor público. O debate relativo ao “direito ao erro” surge no contexto de edição da Lei nº 13.655/18, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Dec-Lei nº 4.657/42)³². Com efeito, análise do texto inserto no artigo 28 do diploma permite concluir que houve redução do âmbito material de responsabilização relativa ao erro dos gestores públicos por suas opiniões ou decisões técnicas: os agentes responderão pessoalmente somente em caso de dolo ou erro grosseiro. Novamente, tem-se que muitas das questões que serão ora tratadas poderiam ter sua solução por meio do elemento subjetivo exigido para a configuração do ato de improbidade administrativa.

Na lição de Gustavo Binenbojm e André Cyrino:

Importante frisar que o erro grosseiro, para fins de responsabilização, não afasta a ocorrência de culpa. Na verdade, estão abrangidas na ideia de erro grosseiro as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves – ou gravíssimas. Afinal, o erro passível de ensejar responsabilidade, e assim também ocorre com o Direito Penal e com o Direito Civil, como regra, pressupõe elemento subjetivo (culpa ou dolo). Isto é: da mesma forma que a responsabilização (civil ou penal) do

32 Carlos Ari Sunfeld e Camila Castro Neves apontam a edição da LINDB como parte de um movimento consistente de reformas no Direito Administrativo, incluindo os reflexos na responsabilização dos agentes públicos. SUNDFELD, C. A. ; DE CASTRO NEVES, C. A. A nova LINDB e os movimentos de reforma do direito administrativo. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v. 126, 4 jul. 2023.

médico que se enganou pressupõe um juízo sobre a intenção do agente, o erro do art. 28 depende de um juízo de culpabilidade. Do contrário, além de se negar a falibilidade humana (*errare humanum est*), estar-se-ia inibindo a tentativa de novas práticas administrativas. E aqui está, talvez, a maior virtude do dispositivo: criar um ambiente propício à inventividade, cuidando de gestores e técnicos que buscam inovar os meios de gestão pública. Se suas tentativas de inovação não forem bem sucedidas, eles apenas responderão por dolo ou erro grosseiro³³.

De todo modo, verifica-se que, se constatado existir um direito ao erro do gestor público, então também haverá um espaço objetivo de não incidência da norma proibitiva da improbidade administrativa – eis que o direito, caso exista, resultará em uma conduta lícita do agente, não podendo ser punida pelo regime próprio da improbidade administrativa.

A tolerância a determinados tipos de erros resulta seja de uma deferência àquele que age de boa-fé³⁴, seja também em razão de que a Administração deve permitir espaços para a inovação e para o experimentalismo, além da necessidade de atrair pessoal qualificado para os seus cargos de alta hierarquia, por exemplo³⁵ – trata-se portanto de raciocínio

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

34 “O núcleo da idéia de tolerância é o reconhecimento do igual direito a conviver, que é reconhecido a doutrinas opostas, bem como o reconhecimento, por parte de quem se considera depositário da verdade, do direito ao erro, pelo menos do direito ao erro de boa-fé. A exigência da tolerância nasce no momento em que se toma consciência da irredutibilidade das opiniões e da necessidade de encontrar um *modus vivendi* (uma regra puramente formal, uma regra do jogo), que permita que todas as opiniões se expressem. Ou a tolerância, ou a perseguição: *tertium non datur*” (BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 195), citado na parte pré-textual do livro: DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. *O direito ao erro do administrador público no Brasil: contexto, fundamentos e parâmetros*. Rio de Janeiro: Mundo Jurídico, 2019.

35 DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. *O direito ao erro do administrador público no*

que se aproxima da noção de riscos permitidos, de modo tal que as condutas acima referidas, ainda que possam produzir perigos, passam a ser toleradas por gerarem outros ganhos à coletividade, de modo a serem consideradas condutas lícitas.

Para o escopo do presente trabalho, é necessário anotar-se que, desde o advento da Lei n. 13.655/2018, que inclui o art. 28 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, foi reforçada a ideia de que o regime da improbidade administrativa somente admitia a hipótese de punição nos casos de dolo ou erro grosseiro³⁶ - de onde se conclui que já se admitia haver a tolerância a erros não grosseiros, o que afastaria a incidência da norma punitiva.

O próprio Supremo Tribunal Federal chegou a estabelecer critérios jurisprudenciais a respeito da configuração do erro grosseiro, ao analisar a Medida Provisória n. 966, que regulava a responsabilidade civil e administrativa dos gestores públicos durante a pandemia de COVID-19³⁷.

Deste cenário, constata-se que o erro grosseiro tem sido ligado à noção de culpa - e, como visto no presente trabalho, a modalidade culposa de improbidade administrativa restou extirpada do ordenamento jurídico pela Lei n. 14.230/2021 - de modo que o aprofundamento sobre o conceito de erro grosseiro não mais possui grandes utilidades no estudo sobre

Brasil: contexto, fundamentos e parâmetros. Rio de Janeiro: Mundo Jurídico, 2019, Prefácio de lavra de Gustavo Binbenojm.

- 36 FERRAZ, Luciano. Alteração da LINDB revoga parcialmente Lei de Improbidade Administrativa. *Conjur - Interesse Público*, 10 maio 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-10/interesse-publico-alteracao-lindb-revoga-parcialmente-lei-improbidade>. Acesso em: 12/05/2021; e BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, p. 203-224, nov. 2018.
- 37 ADI 6421 MC, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-270 DIVULG 11-11-2020 PUBLIC 12-11-2020.

a configuração do elemento subjetivo do ato de improbidade administrativa.

De todo modo, são importantes as considerações sobre o estudo do erro, seja na fase de exame dos parâmetros objetivos da justa causa, seja também na fase de análise dos parâmetros subjetivos – como forma de limitar-se o poder punitivo nos casos em que se reconheça, por exemplo, a figura do dolo eventual.

De qualquer maneira, como a questão do dolo eventual neste novo regime ainda não se encontra devidamente sedimentada, convém o aprofundamento sobre o direito ao erro do gestor no regime próprio da improbidade administrativa.

Nesse cenário, é oportuno o registro de que a própria Lei de Improbidade Administrativa, em sua redação atual, previu expressamente duas possibilidades de não incidência objetiva de suas normas punitivas, ainda que o órgão acusador divirja do agente público investigado, sem que sequer seja necessária a verificação do dolo – trata-se de hipótese de erro tolerado pelo ordenamento jurídico, e, portanto, fincado nas premissas do risco permitido.

Na primeira hipótese de não incidência da norma proibitiva, tem-se que a mera divergência interpretativa não permite a condenação do agente público por improbidade administrativa (afasta-se o delito de hermenêutica), conforme o art. 1º, §8º, da Lei de Improbidade Administrativa, que dispõe que “[n]ão configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)”.

Portanto, se a imputação se resumir apenas à atribuição de divergência de interpretação do ordenamento jurídico,

não haverá justa causa para a ação judicial, sendo inclusive desnecessária a análise de parâmetros subjetivos.

A segunda hipótese também guarda o mesmo raciocínio do quanto previsto na norma acima citada, de modo tal que, ainda que o órgão acusador discorde de determinada opção da Administração quanto a políticas públicas – e quanto à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos –, tal fato, por si só, também se encontra dentro da concepção de riscos permitidos pelo legislador, não sendo passível de condenação por ato de improbidade administrativa (art. 17-D, *caput* e parágrafo único, da Lei de Improbidade Administrativa, incluídos pela Lei n. 14.230/2021).

Assim, do mesmo modo, se a imputação se resumir apenas à atribuição de uma ilegalidade ou inadequação de determinada política pública, não haverá justa causa para a ação judicial.

Dessa maneira, em relação a tais condutas, sequer será necessário o exame a respeito do tipo subjetivo (dolo com fins específicos), já que a própria lei previu, objetivamente, que eventual erro na interpretação do ordenamento jurídico ou na formatação de políticas públicas se constitui um risco permitido, tolerado, e, portanto, lícito, do ponto de vista do regime próprio da improbidade administrativa – sem prejuízo do controle judicial pelas vias processuais adequadas (como a ação civil pública ordinária, por exemplo).

Reitera-se também, como visto acima, que a Emenda Constitucional n. 119, de 27 de abril de 2022, ao acrescentar o artigo 119 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, retirou da incidência da Lei de Improbidade Administrativa a conduta de não aplicação dos percentuais mínimos de educação no contexto da pandemia, criando um exemplo

concreto em que o ordenamento jurídico-constitucional tolera a existência de um equívoco na aplicação de outras regras, sem que se fale em punição ao agente responsável.

Portanto, conclui-se que as construções que resultam no direito ao erro do agente público, além de auxiliarem no exame sobre o elemento subjetivo, também permitem que se vislumbram hipóteses objetivas de não incidência da norma proibitiva, conforme os dispositivos expressos da nova redação da Lei de Improbidade Administrativa – tratando-se, em tais casos, de risco permitido, o que possibilita o afastamento da ilicitude ou da tipicidade já no exame da justa causa, no limiar da ação judicial de improbidade administrativa.

5. Considerações finais

Como se viu no exame acima, a Lei n. 14.230/2021, que alterou significativamente o regime jurídico da improbidade administrativa, criou diversos espaços legislativos para a aplicação concreta das teorias, já desenvolvidas e aprofundadas no Direito Penal, sobre os riscos permitidos, riscos proibidos, e também permite a verificação em concreto de situações que, embora equivocadas, não podem ser enquadradas como ato de improbidade administrativa – em um espaço de permissão a erros que não sejam evitados de dolo com finalidade específica de obter vantagem indevida para si ou para outrem.

Portanto, como já se verificava antes mesmo do novo regime jurídico, nem toda ilegalidade poderá ser passível de confusão com o conceito de ato de improbidade administrativa.

6. Referências bibliográficas

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

BINENBOJM, Gustavo; DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. Os três passos do controle do erro administrativo: as diferentes etapas e objetivos na construção de parâmetros de controle. *Revista De Direito Administrativo*, 2021.

CAPEZ, Fernando. *Improbidade administrativa - limites constitucionais*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. *O direito ao erro do administrador público no Brasil: contexto, fundamentos e parâmetros*. Rio de Janeiro: Mundo Jurídico, 2019.

FERRAZ, Luciano. Alteração da LINDB revoga parcialmente Lei de Improbidade Administrativa. *Conjur - Interesse Público*, 10 maio 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-10/interesse-publico-alteracao-lindb-revoga-parcialmente-lei-improbidade>. Acesso em: 12/05/2021.

FERRAZ, Luciano. Entre os Conceitos de Ilegalidade e Improbidade Administrativa. *Interesse Público, Conjur*, 07 jul. 2016. Disponível: <https://www.conjur.com.br/2016-jul-07/interesse-publico-entre-conceitos-ilegalidade-improbidade-administrativa>. Acesso em: 13/12/2021.

FORTINI, Cristiana. Carta do ministro da Educação: improbidade ou ato irregular? *Consultor Jurídico - Conjur*, 28 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-fev-28/interesse-publico-carta-ministro-educacao-ato-improbidade-ou-conduta-irregular>. Acesso em: 13/12/2021.

GRECO, Luís. *Um Panorama da Teoria da Imputação Objetiva*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

GUEDES, Jefferson Carlos Carus; FERREIRA, Fábio Luiz Bragança. A atualidade do pensamento autoritário no Brasil no caso das 10 (dez) medidas contra a corrupção: uma visão do Direito a partir de Francisco Campos, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 123, pp. 387-429, jul./dez. 2021.

HORTA, Bernardo Tinôco de Lima. *Parâmetros para a justa causa na ação de improbidade administrativa*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG. Belo Horizonte, 2022.

MAIA FILHO, Napoleão Nunes. *A justa causa e outros temas atuais da ação de improbidade administrativa: ensaio de crítica jurídica*. Fortaleza: Imprece, 2017.

MARQUES, Daniela de Freitas. *Sistema jurídico-penal do perigo proibido e do risco permitido*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2008..

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa*. 5ed. revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

RIBEIRO, Eduardo Kahler. *A imputação subjetiva na improbidade administrativa: dolo e culpa do agente público na Lei n. 8.429/92*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

SUNDFELD, . C. A. .; DE CASTRO NEVES, C. A nova LINDB e os movimentos de reforma do direito administrativo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 126, 4 jul. 2023.

Recebido em: 28/11/2022
Aprovado em: 05/12/2023

Cristiana Fortini

E-mail: cristiana@carvalhopereirafortini.adv.br

Fabrício Motta

E-mail: fabriciomotta@gmail.com

Bernardo Tinôco de Lima Horta

E-mail: bernardotinoco@gmail.com

