

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

JANAÍNA RIGO SANTIN

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG - Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove - São Paulo

Representante Discente - FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF - Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP - São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM- Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG - Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB - Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSC - Rio Grande do Sul) Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor - Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec - Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC - Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali - Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC - Minas Gerais)

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Janaína Rigo Santin; José Sérgio da Silva Cristóvam – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-157-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O II Encontro Virtual do CONPEDI, ocorrido entre os dias 2 e 8 de dezembro de 2020, conseguiu avançar na inovação e, inclusive, ampliar o espaço horizontal e democrático de participação não apenas dos programas de pós-graduação em direito do Brasil, mas efetivamente de toda a comunidade jurídica, ao possibilitar a apresentação de pesquisas de iniciação científica dos acadêmicos de graduação em direito, num modelo de evento totalmente virtual e em meio a uma das maiores pandemias da história da humanidade, a Covid-19. Um evento de sucesso total, não somente por oferecer aos seus participantes conferências, painéis e grupos de trabalho de elevadíssima qualidade, a exemplo do Grupo de Trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública I”, mas também por reunir um amplo, qualificado e plural conjunto de pesquisadores de todas as regiões do país.

Seguramente, a Covid-19 e seus desdobramentos permearam os debates e as comunicações. Mas não somente isso, o Grupo de Trabalho (GT) foi marcado pelo apuro intelectual e a respectiva atualidade, com comunicados científicos e discussões de alta qualidade, sobre as mais diversas temáticas do Direito Administrativo, envolvendo alunos de iniciação científica (graduação), mestrado e doutorado, bem como professores e profissionais, num diálogo horizontal, democrático e plural.

Os artigos aqui publicados gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. A (IN)COMPATIBILIDADE ENTRE O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O SEGREDO DE ESTADO: BREVES CONSIDERAÇÕES TOMADAS A PARTIR DA TEORIA E IDEOLOGIA DA SEGURANÇA NACIONAL PÓS-1964

2. PRINCÍPIOS BASILARES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3. O INFLUXO DA CIBERCIDADANIA E DA TELEDemocRACIA PARA OS PARÂMETROS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

4. QUILOMBOS E A FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: RESISTÊNCIA E PRIVILÉGIOS.

5. ESTADO – PATRIMONIALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS

6. A CRISE DO CORONAVÍRUS E A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INCENTIVO A DESCONCENTRAÇÃO DE RIQUEZA

7. A RECOMENDAÇÃO DA CLOROQUINA E HIDROXICLOROQUINA PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE: PRINCÍPIO DO INTERESSE PÚBLICO E LIMITES DA DISCRICIONARIEDADE E A VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE

8. AS ALTERAÇÕES NA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO E O PROBLEMA DA REVOGAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CULPOSO

9. OS LIMITES MATERIAIS DOS ACORDOS CÍVEIS NAS HIPÓTESES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

10. O COMPLIANCE NAS COMPRAS PÚBLICAS: MITIGAÇÃO DE RISCOS E RESPONSABILIDADES NA ATUAÇÃO DE AGENTES POLÍTICOS

11. RESPONSABILIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS POR ATOS ANTIECONÔMICOS NA ADMINISTRAÇÃO CONCERTADA

12. O AFASTAMENTO DO SIGILO DE DADOS BANCÁRIOS DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE SAÚDE PELO TRIBUNAL DE CONTAS

13. O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIDADE CIVIL: PRINCIPAIS INSTRUMENTOS CRIADOS PELA LEI Nº 13.019/2014 E DESAFIOS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO

Um conjunto de temáticas que evidencia a interdisciplinaridade e a contemporaneidade das discussões afetas à atividade administrativa e à gestão pública, de forma a indicar novos rumos para a pesquisa e o debate sobre os grandes temas do Direito Administrativo na atualidade.

Registramos a satisfação pela participação na Coordenação desse relevante Grupo de Trabalho (GT), bem como os cumprimentos ao CONPEDI, pelo empenho e a qualidade da organização desse II Encontro Virtual - um espaço que proporcionou relevante momento de encontro e divulgação da pesquisa científica na área do Direito!

Esperamos que os leitores apreciem essa coletânea e suas temáticas.

De Passo Fundo (RS) e de Florianópolis (SC), dezembro de 2020.

Profa. Dra. Janaína Rigo Santin – Universidade de Passo Fundo (UPF) e Universidade de Caxias do Sul (UCS)

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Nota técnica: O artigo intitulado “O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: PRINCIPAIS INSTRUMENTOS CRIADOS PELA LEI Nº 13.019 /2014 E DESAFIOS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO” foi indicado pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade FUMEC, nos termos do item 5.1 do edital do Evento.

Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública I apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**AS ALTERAÇÕES NA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO
BRASILEIRO E O PROBLEMA DA REVOGAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA CULPOSO**

**THE CHANGES TO INTRODUCTION TO THE RULES OF BRAZILIAN LAW ACT
AND THE REVOCATION OF THE UNINTENTIONAL ADMINISTRATIVE
IMPROBITY MISCONDUCT**

Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini ¹
Francisco Cardozo Oliveira ²

Resumo

Visou o artigo, a partir de pesquisa bibliográfica e mediante o emprego do método dedutivo, a solução da seguinte questão: a nova redação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) revogou a modalidade culposa de ato de improbidade administrativa (artigo 10 da Lei 8.429/1992)? Para dar resposta à essa pergunta, analisou-se a compatibilidade entre as duas Leis, bem como verificou-se o especial dever de cuidado do agente público em face da Constituição de 1988, cujos princípios serviram de base para analisar a posição doutrinária que defende a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa apenas aos desonestos.

Palavras-chave: Lei de introdução às normas do direito brasileiro, Lei 8.429/1992, Ato de improbidade administrativa culposo

Abstract/Resumen/Résumé

The article aimed, based on bibliographic research and using the deductive method, the solution to the following question: the new Introduction to the Rules of Brazilian Law Act (LINDB) revoked the unintentional administrative improbity misconduct (article 10, Law 8,429/1992)? In order to answer this question, the compatibility between the two Acts was studied, as well as the duty of care to the public agent in relation to the Constitution, the concatenation of the principles served as a basis to analyze the doctrinal position that defends the Application of the Administrative Improbity Law only to the dishonest.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Introduction to the rules of brazilian law act, Law 8,429/1992, Act of unintentional administrative misconduct

¹ Doutor em direito pela UFPR, Professor do PPGD do Unicuritiba e Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná

² Doutor em direito pela UFPR, Professor do PPGD do Unicuritiba e Juiz de Direito no Paraná

Introdução

Muito se tem falado das alterações da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) promovidas pela Lei 13.655/2018, que introduziu 10 novos artigos no aludido diploma legal.¹

Segundo os autores do projeto, as mudanças foram necessárias para se atualizar a Lei de Introdução, especialmente em relação à interpretação do Direito Público, porque a Lei de 1942 foi criada para orientar a interpretação do Código Civil de 1916, e, portanto, demandava mudanças após mais de 70 anos de vigência para também cuidar das numerosas alterações havidas no Direito brasileiro, especialmente no Direito Público.

A preocupação central das alterações promovidas pela Lei 13.655/2018 foi no sentido de conter os excessos dos órgãos de controle interno e externo, em relação aos atos da Administração Pública e a responsabilidade dos agentes públicos seus autores, muitas vezes alcançados por uma interpretação estritamente legalista, não consideradas as circunstâncias de fato em que essas decisões são tomadas. Também se almejou com as mudanças patrocinar os princípios da eficiência e da segurança jurídica, preservando o quanto possível os interesses das partes envolvidas nos negócios da Administração Pública, praticamente eliminando a possibilidade de decretação de nulidade com efeitos retroativos, mediante a imposição de regimes de transição.

As mudanças implementadas foram significativas, sendo certo que seus dispositivos merecem estudo por parte da doutrina, objetivando-se conhecer a sua compatibilidade com a Constituição de 1988 e com o regime jurídico-administrativo dela derivado, avaliando-se os seus impactos na interpretação e aplicação do Direito Público, em especial, do Direito Administrativo, ramo do Direito para o qual a Lei 13.655/2018 mirou com maior intensidade.

Este artigo, no entanto, haja vista os limites próprios deste tipo de estudo, tem por objetivo avaliar quais os reflexos da LINDB na interpretação do art. 10 e do § 1º, da Lei de Improbidade Administrativa, supostamente alterados pelo art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

A importância do tema é evidente, pois o art. 10 da Lei 8.429/1992 cuida dos denominados “atos de improbidade administrativa que causam lesão ao erário”, única

¹ Lei que introduziu o art. 28 e outros nove novos dispositivos (arts. 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 29 e 30) na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

modalidade de ato de improbidade administrativa que permite a punição culposa dos agentes públicos. Segundo alguns, o art. 28 da LINDB teria acabado com essa possibilidade, de modo que eles passariam a responder apenas quando agissem dolosamente, restando impunes no caso de culpa. O tema desse estudo, portanto, circunscreve-se a uma questão fundamental: a LINDB alterou o art. 10 da LIA revogando tacitamente a modalidade culposa?

Para a construção das respostas a esses problemas, utilizar-se-á o método dedutivo, a partir da análise da textura legal, sistemática e finalística dos dois diplomas legislativos que ocupam o centro desse estudo, mediante a imprescindível pesquisa bibliográfica de textos sobre a matéria, publicados inclusive no meio eletrônico, e da contemporânea jurisprudência sobre a temática investigada.

1. Quais os reflexos da LINDB na interpretação do art. 10 da LIA?

A Lei 8.429/1992, conhecida pelos operadores do Direito como Lei de Improbidade Administrativa – LIA, encontra o seu fundamento no § 4º do art. 37 no Texto Maior, que estabelece: *Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.*

Esse dispositivo da Constituição de 1988 criou uma nova modalidade de responsabilidade dos agentes públicos, cujos atos posteriormente tipificados na Lei 8.429/1992 foram definidos em três dispositivos: o art. 9º incumbiu-se de delimitar os “Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito”; o art. 10, os “Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário”; e o art. 11, os chamados “Atos de Improbidade Administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública”. Uma quarta modalidade, verdadeira subespécie do art. 10, foi instituída pela Lei Complementar 157/2016, que incluiu o art. 10-A na LIA, intitulado “Atos de Improbidade Administrativa Decorrentes de Concessão ou Aplicação Indevida de Benefício Financeiro ou Tributário”.

Essa modalidade de responsabilidade dos agentes públicos, aplicável a qualquer destes, segundo a dicção do art. 2º da LIA,² passou a conviver com as tradicionais responsabilidades civil, penal, disciplinar e política, relativamente incidentes aos agentes da Administração Pública. Os particulares, embora coadjuvantes, também passaram a ser alcançados, inclusive as

² Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

peças jurídicas,³ diversamente das tradicionais modalidades de responsabilidade aplicáveis estritamente aos agentes do Estado, a exceção da responsabilidade civil.

O ato de improbidade administrativa pode ser assim conceituado:

Considera-se ato de improbidade administrativa para os fins do art. 37, § 4.º, da Constituição Federal, e de sua Lei de regência (8.429/92), as condutas de qualquer agente público contrárias diretamente aos princípios da finalidade, publicidade, do concurso público, da prestação de contas e da licitação, bem como a violação de segredo e a prevaricação, independentemente de qualquer resultado material, e os comportamentos prescritos na lei (regras), que produzam os resultados prejuízo ao erário e enriquecimento sem justa causa do agente e ou do terceiro, ensejando tais procedimentos, normalmente dolosos e excepcionalmente culposos, marcados pela violação do princípio da moralidade, responsabilização sujeita a um regime jurídico próprio, autorizador da aplicação proporcional das sanções pertinentes e compatíveis de perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios fiscais ou creditícios, independentemente das instâncias administrativa, criminal, civil e política, tendo em vista a concretização do projeto constitucional de probidade na Administração Pública (BERTONCINI, 2007, p. 260-261).

Das três modalidades de ato de improbidade administrativa, a única a admitir a culpa é a prevista no art. 10 da Lei 8.429/1992, que expressamente prevê a sua prática mediante “qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa”.⁴

Até o advento das reformas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, era pacífico na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, tribunal responsável pela fixação nacional da interpretação da lei federal, a possibilidade da prática culposa do ato de improbidade administrativa do art. 10 da LIA, para além da modalidade dolosa,⁵ posição majoritariamente aceita pela doutrina,⁶ havendo, no entanto, estudiosos que entendiam e

³ Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

⁴ Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...).

⁵ AgRg no REsp 1500812/SE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, j. em 21/05/2015, DJE 28/05/2015; AgRg no REsp 968447/PR, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, j. em 16/04/2015, DJE 18/05/2015; REsp 1238301/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, j. em 19/03/2015, DJE 04/05/2015; AgRg no AREsp 597359/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, j. em 16/04/2015, DJE 22/04/2015; REsp 1478274/MT, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, j. em 03/03/2015, DJE 31/03/2015; AgRg no REsp 1397590/CE, Rel. Ministra ASSUETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, j. em 24/02/2015, DJE 05/03/2015; AgRg no AREsp 560613/ES, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, j. em 20/11/2014, DJE 09/12/2014; REsp 1237583/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, j. em 08/04/2014, DJE 02/09/2014.

⁶ BERTONCINI, Mateus. Ato de Improbidade Administrativa: 15 anos da Lei 8.429/1992. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 203; BITENCOURT NETO, Eurico. Improbidade Administrativa e violação de princípios. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, 112-115; BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paula de Rezende (Coord.). Improbidade Administrativa – questões polêmicas e atuais: Reflexões sobre Improbidade Administrativa no Direito Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 87-89; CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 33ª ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 1215; FIGUEIREDO, Marcelo. Probidade administrativa: Comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 80-83; GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 429-440; MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Probidade administrativa. São Paulo: Saraiva,

entendem que a improbidade administrativa só pode ocorrer na modalidade dolosa, “pois está ínsita em sua matriz constitucional o elemento desonestidade” (HARGER, 2015, p. 45).⁷

A questão que se coloca, mencionada na introdução, é se o art. 28 da LINDB revogou parcialmente o art. 10 da LIA, excluindo a possibilidade de sua prática mediante culpa. Diz o dispositivo da Lei de Introdução, incluído pela Lei 13.655/2018: *O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.*

Numa análise inicial do citado art. 28, não se vislumbra tenha o dispositivo alterado o art. 10 da LIA, porquanto nada se detecta em sua redação no sentido de expressamente reformar o referido artigo da Lei 8.429/1992, suprimindo a possibilidade de sua configuração mediante ação ou omissão culposa. Ademais, o próprio art. 28 da LINDB fala em erro grosseiro, expressão reconhecidamente ligada à ideia de culpa.

Essa primeira impressão, no entanto, precisa ser melhor investigada no plano sistemático, visando-se apurar o real significado do aludido art. 28.

2. O alcance da norma

O art. 28 da LINDB tem produzido interpretações divergentes quanto ao seu alcance, havendo ao menos três posições a respeito.

2.1 Maria Sylvia Zanella Di Pietro, comentando o então art. 27 do Projeto de Lei do Senado Federal nº 349/2015 – atual art. 28 –, entendeu que o dispositivo “tem por objeto acabar com a controvérsia quanto a responsabilização profissional, especialmente dos advogados públicos, pela opinião técnica ou jurídica que emitem para dar embasamento a uma decisão adotada no âmbito da Administração Pública.” Apenas em caso de dolo ou erro grosseiro tais agentes poderiam ser responsabilizados (DI PIETRO, 2015, p. 36).

2001, p. 204-205; MATTOS, Mauro Roberto Gomes. O limite da improbidade administrativa: O direito dos administradores dentro da Lei n. 8.429/92. 3ª ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006, p. 287-291; MEDEIROS, Sérgio Monteiro. Lei de improbidade administrativa: Comentários e anotações jurisprudenciais. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003, p. 42-45; OLIVEIRA, Alexandre Albagli; CHAVES, Cristiano; GHIGNONE, Luciano (Org.). Estudos sobre Improbidade Administrativa: O princípio da culpabilidade e a improbidade administrativa na lei n. 8.429/92. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 123-127; PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de improbidade administrativa comentada: Aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. São Paulo: Atlas, 2011, p. 64-65; PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JUNIOR, Waldo. Improbidade administrativa: Aspectos da defesa do patrimônio público. São Paulo: Atlas, 1996, p. 69-72; OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da improbidade administrativa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 270-272.

⁷ No mesmo sentido: ALVARENGA, Aristides Junqueira. Reflexões sobre improbidade administrativa no direito brasileiro. *In*: Improbidade administrativa, questões polêmicas e atuais (BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende, orgs.). São Paulo, Malheiros, 2001, p. 89.

Dessa leitura, em nenhum momento a jurista considerou a possibilidade do citado dispositivo aplicar-se a qualquer agente público, restringindo-se a lição aos profissionais responsáveis por opiniões técnicas. Também não considerou em seus comentários a Lei 8.429/1992 e muito menos fez alusão ao art. 10.

2.2 Defendendo posição diversa, há a lição de Alcir Moreno da Cruz e Mauro Borges, que entendem que o art. 28 da LINDB deve ser interpretado em conjunto com o art. 22 da mesma Lei, para ao final concluírem que aquele “trata apenas do direito sancionador, em especial o observado pela autoridade na sua função administrativa, e não da responsabilidade civil” (CRUZ; BORGES, 2018). Dito de outro modo, o art. 28 é aplicável exclusivamente ao Direito Administrativo Sancionador, e impõe ao Estado o dever de comprovar o dolo ou a culpa grave do agente público para poder sancioná-lo em razão de infração cometida, não sendo suficiente a culpa leve ou comum. Expressamente, os autores excluíram a responsabilidade civil do servidor.

2.3 Por sua vez, o IBDA – Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – posicionou-se de maneira diversa por intermédio de enunciados relativos à interpretação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Cuida-se dos Enunciados 18, 19 e 20 do IBDA (2019, p. 167-168). O primeiro deles tem em foco o alcance da LINDB;⁸ o segundo trata do art. 10 da Lei 8.429/1992;⁹ enquanto o terceiro propõe nova interpretação do art. 37, § 6º da Constituição de 1988.¹⁰

A proposta de interpretação do Instituto é amplíssima, conferindo ao art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro um alcance bastante arrojado, de espectro mais amplo que o Direito Administrativo Sancionador. Não se pode esquecer, no entanto, que dentre “todas as regras de direito público” há as regras de Direito Penal, bem como o dogma de que uma lei infraconstitucional não pode almejar interpretar a Constituição para restringir o seu

⁸ Enunciado 18. A LINDB é norma jurídica que impacta todas as regras de direito público, especialmente aquelas que tratam da responsabilização dos agentes públicos que decidem ou emitem opiniões técnicas.

⁹ Enunciado 19. A modalidade culposa de improbidade administrativa não se harmoniza com a Constituição, porque improbidade é ilegalidade qualificada pela intenção desonesta e desleal do agente. Não obstante, analisando-se a legislação infraconstitucional, o art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa deve ser interpretado de acordo com o art. 28 da LINDB, afastando-se a possibilidade de configuração da improbidade sem a presença de erro grosseiro do agente (culpa grave).

¹⁰ Enunciado 20. O art. 28 da LINDB, para os casos por ele especificados (decisões e opiniões técnicas) disciplinou o § 6º do art. 37 da Constituição, passando a exigir dolo ou erro grosseiro (culpa grave) também para os fins da responsabilidade regressiva do agente público.

alcance, especialmente em se tratando de “norma constitucional deôntica”,¹¹ conforme a lição de José Afonso da Silva, que expressa um determinado dever-ser, sem exceção. Na espécie, a norma constitucional (§ 6º do art. 37) é clara: *assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa*.¹²

O Código Penal é lei especial, que precisamente definiu o *crime culposo* no seu art. 18, inc. II: *culposo, quando o agente deu causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia*. No que tange à responsabilidade civil dos agentes públicos, onde se lê culpa no § 6º do art. 37 da CF parece não ser possível se ler “erro grosseiro”, mesmo que essa interpretação esteja restrita a agentes responsáveis por decisões e opiniões técnicas, sob pena de inversão hierárquica da pirâmide normativa. Em matéria de responsabilidade civil dos agentes públicos, independentemente do tipo de comportamento, o sentido da interpretação parte da Constituição para a lei ordinária e não o inverso, imperando a força da “norma constitucional deôntica” (SILVA, 2014, p. 425).

Portanto, em que pese o respeito pela autoria do enunciado, ousa-se divergir para entender que, ao menos nos campos da responsabilidade criminal e da responsabilidade civil, o art. 28 da LINDB não incide.

2.4 Em síntese, poder-se-ia falar em 3 (três) correntes de interpretação no que se refere ao alcance do art. 28:

- 1ª – os advogados públicos respondem por suas opiniões somente em caso de dolo ou culpa grave;
- 2ª – o dispositivo se aplica aos agentes públicos responsáveis por suas decisões e opiniões, no âmbito exclusivo do Direito Administrativo Sancionador; e
- 3ª – a LINDB impacta todas as regras de direito público, especialmente aquelas que tratam da responsabilização dos agentes públicos que decidem ou emitem opiniões técnicas, inclusive a Lei de Improbidade Administrativa e em matéria de responsabilidade civil (§ 6º do art. 37 da CF), que, a partir da vigência da Lei de Introdução, incidirão somente em caso de comportamento doloso ou de culpa grave.

A priori, a 2ª posição parece ser a mais acertada, embora ela ainda precise ser testada relativamente à Lei 8.429/1992. Antes disso, no entanto, há que se compreender o sentido da expressão “erro grosseiro”.

3. Erro grosseiro

¹¹ “Uma regra constitucional qualifica-se como *deôntica* quando exprime algum modo deôntico *obrigatório, proibido e permitido*, manifestações do dever-ser que é o operador específico da regra deôntica – da *norma*, portanto”.

¹² Parte final do § 6º do art. 37 da Constituição de 1988.

A expressão “erro grosseiro”, presente na redação do art. 28 da LINDB, é equívoca, importando ao menos em dois sentidos: ora reconhecida como sinônimo de dolo; ora transitando entre a culpa grave e o dolo eventual.

3.1 Numa primeira acepção, há jurista que entende que o “erro grosseiro fica caracterizado pela conduta de descumprir deliberadamente norma jurídica aplicável voltada ao incremento da competitividade, sem justificativa plausível, contribuindo para a continuidade do conluio” (MOTTA, 2018). Trata-se de compreensão que, a rigor, ultrapassa os limites da culpa em *sentido estrito*, que pode ser definida como “a violação do dever de cuidado objetivo, decorrente da imprudência, negligência ou imperícia” (DOTTI, 2005, p. 314).

Sobre o delito culposo, leciona Dotti o seguinte: “Existe o crime culposo quando o agente, violando o dever de cuidado objetivo a que estava obrigado em face das circunstâncias, não prevê o resultado previsível ou, prevendo, supõe levemente que o mesmo não ocorreria ou que poderia evitá-lo”. No primeiro caso – não previsão do resultado previsível –, se está diante do que a doutrina denomina de “culpa inconsciente”; no segundo – previsão do resultado, com a leviana crença de que ele não ocorreria ou poderia ser evitado –, fala-se em “culpa consciente”, que é muito próxima do dolo eventual e “em muitas hipóteses é difícil fixar entre uma e outra situação” (DOTTI, 2005, p. 315).

Na essência, pode-se afirmar que não há distinção entre culpa (em sentido estrito) na esfera civil, na esfera penal ou na esfera administrativa, pois em todos os casos se está a falar da violação do dever de cuidado por parte de quem estava incumbido dessa obrigação, mas, que, por negligência, imprudência ou imperícia correu o risco de produzir o resultado lesivo. O Código Civil prevê expressamente em seu art. 186: *Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito*. O conceito de crime culposo previsto no art. 18, inc. II do Código Penal não deixa dúvida quanto ao que se afirmou: *culposo, quando o agente deu causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia*.

Por outro lado, se é voluntária a ação ou a omissão, se está diante de comportamento doloso. Como lecionam Franciso Muñoz Conde e Mercedes García Arán (2015, p. 283): “Aqui se entiende simplemente como *conciencia y voluntad* de realizar el tipo objetivo de um delito”. A consciente vontade de praticar o ilícito importa em dolo, direto ou eventual: “Ele poderá ser *direto* (quando o agente quis o resultado) ou *eventual* (quando o agente assumiu o risco do resultado)” (DOTTI, 2005, p. 313).

Portanto, não se alinha com a doutrina majoritária a lição que considera que o “erro grosseiro fica caracterizado pela conduta de descumprir deliberadamente norma jurídica”, pois, se assim se entender, estar-se-ia equiparando o referido erro com o dolo, de maneira a se emprestar à expressão utilizada pelo art. 28 da LINDB o mesmo sentido do dolo, como se seu sinônimo fosse. Essa equiparação tornaria a expressão inútil, contrariando o clássico preceito de hermenêutica *verba cum effectu, sunt accipienda* (MAXIMILIANO, 2009, p. 204),¹³ o que não parece adequado.

3.2 Numa segunda acepção, erro grosseiro é o erro indesculpável, segundo ensina De Plácido e Silva (1984, p. 185):

*Erro grosseiro, pois, é o erro crasso ou palmar, é o erro que, se mostrando tão despropositado, tão injustificável, tão inadmissível em razão da pessoa que o comete ou que o produz, resulta indesculpável e formulado por maldade, dada a presuntiva certeza de que o fato ou a circunstância de que se desviou não pode ser do desconhecimento do agente.*¹⁴

O conceito de erro grosseiro, na lição do linguista, não faz referência à culpa grave, mas a um comportamento indesculpável da parte do agente encarregado do dever de cuidado, que jamais poderia ser por ele desconhecido. Cuida-se do dever de cuidado próprio dos agentes públicos, porquanto decorrente da obrigação legal de agir, decidir ou opinar diligentemente no desempenho de seu ofício.

Outra acepção, muito próxima da segunda, é a que equipara o erro grosseiro à culpa grave. O Decreto Federal 9.830/2019 – aplicável somente no âmbito da Administração Federal, editado para esclarecer a LINDB, estabelece em seu art. 12, § 1º: *Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.*

3.3 Daquilo que até aqui se discorreu, poder-se-ia afirmar que a expressão “erro grosseiro” comportaria duas compreensões:

1ª – fica caracterizado pela conduta de descumprir deliberadamente norma jurídica; e

2ª – é o erro inescusável, praticado com culpa grave, com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia no descumprimento do dever de cuidado.

Sintetizando o estudo do art. 28 da LINDB, compreendido gramaticalmente e no contexto da Lei 13.655/2018, e tendo em conta especificamente os dois aspectos anteriormente

¹³ Literalmente: “Devem-se compreender as palavras como tendo alguma eficácia”. Ou, de outra forma: “Não se presumem na lei, palavras inúteis”.

¹⁴ Itálico no original.

tratados nesse estudo – *alcance da norma (art. 28) e o significado da expressão “erro grosseiro”* –, é possível formular-se as seguintes *hipóteses provisórias*:

1ª – no que tange ao *alcance da norma*, o dispositivo se aplica aos agentes públicos responsáveis por suas decisões e opiniões, no âmbito exclusivo do Direito Administrativo Sancionador; e

2ª – no que se refere ao significado de *erro grosseiro*, cuida-se do erro inescusável, daquele que é praticado com culpa grave, marcado pelo elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia no descumprimento do dever de cuidado.

Adjetivadas de provisórias, essas conclusões precisam ser testadas relativamente ao que dispõe o art. 10 da Lei 8.429/1992.

4. O art. 28 da LINDB e o art. 10 da LIA

Não parece possível, a partir de uma interpretação isolada do art. 28 da LINDB, se dizer que esse dispositivo da lei geral tenha revogado parcialmente o art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, de modo a excluir a possibilidade do reconhecimento da prática de ato de improbidade administrativa na sua forma culposa, contrariando o que está expressamente previsto no referido artigo.

Para isso, é necessário aprofundar a investigação analisando-se os dois dispositivos sob verificação nos planos constitucional, sistêmico e finalístico, para se poder concluir – ou não – no sentido de que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro acabou com a possibilidade do reconhecimento do ato de improbidade administrativa culposos.

Visando a essa verticalização, algumas importantes questões precisam ser respondidas:

1. A Lei 8.429/1992 está fundada diretamente na Constituição de 1988? 2. Qual é a posição do Supremo Tribunal Federal relativamente à constitucionalidade da Lei de Improbidade Administrativa? 3. É possível se afirmar que seria materialmente inconstitucional a existência de modalidade culposa de ato de improbidade administrativa? Superadas essas questões relacionadas à Constituição, outras ainda precisam ser respondidas no plano sistêmico, especialmente no que diz respeito à relação entre as duas Leis – LINDB e LIA – no contexto do regime-jurídico administrativo. As perguntas seriam as seguintes: 4. A LINDB expressamente revogou o art. 10 da LIA? 5. O art. 10 da LIA exige “erro grosseiro” ou culpa grave para o reconhecimento da modalidade culposa de improbidade administrativa, ou é suficiente a violação do dever de cuidado, ou seja, a culpa em sentido estrito para a sua configuração? 6. Qual é a contemporânea posição do Superior Tribunal de Justiça sobre esse tema? 7. Do ponto de vista finalístico, a redação do art. 10 da LIA harmoniza-se com o sistema?

4.1 Iniciando-se pelo enfrentamento das questões relacionadas à Constituição, a resposta à primeira pergunta é positiva. A criação da LIA decorreu de expressa vontade da Constituição, que no art. 37, § 4º dispôs: *Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.* O tratamento especial que a Constituição de 1988 deu ao tema revela o cuidado que o legislador infraconstitucional, os estudiosos do Direito e os seus operadores devem ter com a interpretação e aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, lei especial definidora da matéria, fundada diretamente na Constituição, temática que também foi objeto de outras leis infraconstitucionais instituidoras de outros tipos de ato de improbidade administrativa.¹⁵ Diversamente, a LINDB – lei ordinária – não está fundada diretamente no Texto Maior.

Retomando, o constituinte deixou ao legislador a liberdade necessária para definir os atos de improbidade administrativa, que são múltiplos no ordenamento jurídico brasileiro, não restringindo a Constituição o elemento subjetivo necessário para a configuração do ato de improbidade administrativa. Embora deva ser descartada a possibilidade de responsabilidade objetiva, dolo ou culpa podem estar na base dessa modalidade especial de responsabilidade dos agentes públicos.

Um outro aspecto importante da Lei de Improbidade Administrativa, diz respeito à análise de sua constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal. A Lei 8.429/1992 foi objeto de 2 (duas) ações diretas de controle de constitucionalidade: a Ação Direta de Inconstitucionalidade 2182-6, do Distrito Federal (STF, 2010), que analisou a constitucionalidade formal da LIA; e a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4295, do Distrito Federal, pendente de julgamento, que trata especificamente da constitucionalidade material da Lei. No plano formal, já não resta dúvida alguma quanto ao acerto do procedimento do legislador na regulamentação do disposto no § 4º do art. 37 da Constituição de 1988; a contestação material da Lei de Improbidade Administrativa ainda não foi definida pela Corte Constitucional brasileira.

O terceiro problema está relacionado à alegada inconstitucionalidade material, em razão da existência de modalidade culposa de ato de improbidade administrativa. Com efeito, não

¹⁵ Vide art. 30, parágrafo único, da Lei nº 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações); art. 73, §7º da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições); art. 73 da LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); art. 59, parágrafo único da Lei nº 10.233/2001 (Lei da ANTT/ANTAQ); art. 52 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); art. 32 da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação Pública); art. 12 da Lei nº 12.813/2013 (Lei de Conflitos de Interesses); art. 29, §2º da Lei nº 13.303/2016 (Estatuto das Empresas Estatais).

parece razoável afirmar-se que “a modalidade culposa de improbidade administrativa não se harmoniza com a Constituição”. Não há qualquer indicativo de que o Texto Maior afaste a possibilidade de se definir em lei modalidade culposa de ato de improbidade administrativa, pois o dever de cuidado do agente público há de ser muito superior ao dever de cuidado do homem comum, porquanto o agente público, no exercício de suas funções, é informado constitucionalmente pelos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, normas não aplicáveis às relações puramente particulares e, naturalmente, ao seu respectivo dever de cuidado.

Diversamente, os agentes públicos devem agir com maior cuidado, com um cuidado qualificado pelos valores do art. 37, *caput* da Constituição de 1988: ***obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência***. Esses agentes ainda se submetem a controle, interno e externo,¹⁶ não apenas de legalidade, mas também de resultados – ***eficácia, eficiência e economicidade***,¹⁷ o que modifica e agrava o dever de cuidado dos agentes estatais, justificando e fundamentando a existência do ato de improbidade administrativa culposos, em absoluta harmonia com o Texto Maior.

Ora, o que a Constituição almeja é um comportamento especial do agente público no zelo pelo patrimônio público, cuja lesão, mesmo que causada por culpa, deve impor a esse agente não só o dever de indenizar (art. 37, § 6º, CF), mas também recomenda sancioná-lo proporcionalmente por seu comportamento negligente, imprudente ou imperito, sem a necessidade de configuração de um comportamento doloso, ou de culpa inexcusável.

Exigir culpa grave ou erro grosseiro para a punição do agente público por ato de improbidade administrativa lesivo ao erário (cuida-se da única modalidade de improbidade que admite culpa), é conferir ao agente ou ao administrador público salvo conduto para um agir desidioso, descuidado e despreocupado com o desempenho de suas funções, criando-se uma zona de irresponsabilidade – a da culpa comum – própria dos incapazes, que em razão de sua condição não respondem por seus atos. Isso é simplesmente inaceitável em relação aos agentes públicos.

¹⁶ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

¹⁷ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; (...).

A tese de que a Constituição não recomenda a culpa como elemento subjetivo para o reconhecimento do ato de improbidade administrativa é um sofisma, baseado em duas premissas equivocadas: 1ª) a indevida equiparação do dever de cuidado do homem médio com o dever constitucionalmente atribuído aos agentes do Estado no zelo pelo patrimônio público; 2ª) a de que a improbidade administrativa só alcançaria o desonesto. Como se viu, o dever do agente público é qualificado pela Constituição de 1988, diferentemente do particular; e para além do desonesto, a Lei também pune a lesão ao erário e a violação de princípios da Administração Pública.

Nessa medida, não há que se falar em incompatibilidade entre a Constituição de 1988 e o ato de improbidade administrativa culposo; muito pelo contrário, o que se quer é um agente público que aja vinculado à Constituição, de forma sempre zelosa e eficaz. Em outras palavras, informado por um dever de cuidado que vai além do dever do homem médio. O descumprimento desse dever, seja por dolo ou culpa, quando gerador de prejuízo material ao erário caracteriza improbidade administrativa.

Além de sancionar aqueles que se locupletam dos recursos públicos – os *desonestos* –, a Lei também pune os *desidiosos* – que descumprem com o seu qualificado dever de cuidado malbaratando o patrimônio público – e os *arbitrários* – violadores de princípios e deveres descritos na Lei 8.429/1992, que intencionalmente agem ao arrepio do regime jurídico-administrativo.

Excluir do alcance da LIA os desidiosos no zelo pelo patrimônio público (art. 10) e os arbitrários (art. 11) que fazem pouco caso dos princípios constitucionais e deveres da Administração Pública, não apenas é interpretação que frontalmente nega vigência à Lei de Improbidade Administrativa, como também fere as normas constitucionais que dão sustentação aos referidos comportamentos tipificados na Lei 8.429/1992.

4.2 Superadas as questões relacionadas à Constituição de 1988, é preciso se tratar da relação sistêmica entre a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a Lei de Improbidade Administrativa.

Com efeito, não é possível interpretar-se a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, como se fosse lei de hierarquia superior à Lei de Improbidade Administrativa, pois, a rigor, a relação entre esses dois diplomas nada mais é que a relação existente entre leis ordinárias, de mesma hierarquia: uma mais recente, a Lei 13.655/2018, que alterou a LINDB e lhe introduziu o art. 28; outra mais antiga, a Lei 8.429/1992, que regulamentou o § 4º do art. 37

da CF. Estudar a relação entre essas duas leis é importante, para se medir o eventual impacto das mudanças legislativas de 2018, especialmente no que se refere ao art. 10 da LIA.

Os critérios para a solução de eventual conflito entre a LINDB e a LIA estão previstos, aliás, na própria Lei de Introdução, no seu art. 2º, §§ 1º e 2º.¹⁸

Aplicando-se o § 1º do art. 2º da LINDB no aparente conflito entre o art. 28 da LINDB e o art. 10 da LIA, não é possível se afirmar que aquele dispositivo tenha expressamente alterado o art. 10 da LIA, especialmente no que diz respeito ao elemento culpa. Aliás, nenhum dos 10 (dez) novos artigos da LINDB, nela introduzidos pela Lei 13.655/2018 – especialmente o art. 28 –, revogou parcial e expressamente a Lei de Improbidade Administrativa.

A pergunta que fica é a seguinte: houve revogação tácita?

A resposta também é negativa, porque não há incompatibilidade entre os multicitados artigos 28 e 10. Se se entendesse que o art. 28 da Lei de Introdução excluiu a culpa do art. 10 da LIA, substituindo-a por “erro grosseiro” ou “culpa grave”, ter-se-ia que entender que essa alteração também alcançaria os “Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito” e os “Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública”, pois também nesses dois casos “o agente público responde pessoalmente por suas decisões e opiniões técnicas”, interpretação teoricamente congruente com aqueles que minoritariamente entendem que o art. 10 da LIA teria sido parcialmente revogado pela LINDB. Ora, se a expressão “culpa grave” alterou o art. 10, também teria alterado os arts. 9º e 11 da mesma Lei, introduzindo-a nas aludidas disposições.

O princípio lógico aristotélico do terceiro excluído aplica-se à essa discussão: ou os arts. 10 (10-A), 9º e 11 da LIA foram modificados; ou nenhum deles foi tacitamente reformado pelo art. 28 da LINDB, não havendo uma terceira possibilidade, como a que ora se está tratando, que fatia a interpretação apenas para querer atingir o art. 10. A pauta firmada por Eros Grau (2008, p. 164), no sentido de que “não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços”, aplica-se ao problema em causa, porquanto o referido critério está vinculado à interpretação sistemática, à ordem jurídica como um todo, que, aliás, tem como centro de gravidade o Texto Maior, no qual

¹⁸ Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

é expreso o fundamento de validade da responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

A melhor posição, pelo que se nota, é a que não reconhece nenhum impacto do art. 28 da LINDB na compreensão do art. 10 da LIA, pois se em tese os seus infratores poderiam receber algum benefício na aplicação do art. 10 – deixando de responder por culpa para somente serem alcançados por erro grosseiro (culpa grave) –, essa inovação também modificaria a lei especial para agravar a situação dos ímprobos, que também passariam a responder por erro grosseiro (culpa grave) nos casos de enriquecimento ilícito (art. 9º) e violação de princípios da Administração Pública (art. 11), raciocínio que igualmente se aplicaria ao novel art. 10-A (dos atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário). Como ensina Carlos Maximiliano (2009, p. 181-182), as leis restritivas devem ser interpretadas de modo estrito. “Todo acréscimo seria inútil; toda restrição, prejudicial. Logo é caso de exegese *estrita*”.

A finalidade da Lei 8.429/1992 é completamente diversa da lei de interpretação sob enfoque (LINDB), cuja natureza, em razão de sua textura muito aberta, é muito mais retórica do que outra coisa, pois se assim não fosse ter-se-ia que entender que a Lei de Introdução teria alterado não apenas a tipologia da LIA (arts. 9º, 10, 10-A e 11), mas também as leis punitivas como um todo, como é o caso dos estatutos dos servidores públicos, e até o próprio Código Penal, na parte referente aos crimes praticados por servidores públicos contra a Administração Pública, haja vista a suposta abrangência das alterações introduzidas *às normas do direito brasileiro*, o que seria inaceitável, como anteriormente mencionado.

O problema da LINDB é que ela para além de ser geral, não afetando as leis especiais, é lei de interpretação que almeja impor a vontade do legislador aos demais Poderes do Estado (Executivo e Judiciário) na aplicação do Direito, Poderes esses timbrados pela independência e autonomia, consoante o princípio da tripartição e independência dos poderes previsto no art. 2º da CF: ***São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.***

No fundo, o art. 28 e a Lei do qual derivou (Lei 13.655/2018) constituem um grande equívoco apresentado como novidade, que de novidade não tem nada. Carlos Maximiliano

(2009, p. 76) já alertava há mais de 95 anos para o problema da lei de interpretação,¹⁹ desalinhada com a tripartição de poderes:

O ideal do Direito, como de toda ciência, é a certeza, embora relativa; pois bem, a forma autêntica de exegese oferece um grave inconveniente – a sua constitucionalidade posta em dúvida por escritores de grande prestígio. Ela positivamente arranha o princípio de Montesquieu; ao Congresso incumbe fazer leis; ao aplicador (Executivo e Judiciário) interpretá-las. A exegese autêntica transforma o legislador em juiz; aquele toma conhecimento de casos concretos e procura resolvê-los por meio de uma disposição geral. Amplifica-se, deste modo, a autoridade da legislatura, num regime de freios de contrapesos; revela-se o desamor pelo dogma da divisão dos poderes, pedra angular das instituições vigentes.

Ironicamente, por mais contraditório que isso possa ser, trata-se de lei arbitrária, ao visar fazer prevalecer a exegese autêntica, ou seja, a vontade do legislador sobre os demais agentes políticos do Estado, responsáveis pelas funções administrativa e jurisdicional. Não fosse o esquecimento da hermenêutica clássica pelos patrocinadores do Projeto de Lei do Senado Federal 349/2015, ter-se-ia evitado dar vigência à uma lei de interpretação (Lei 13.655/2018) retrógrada – *apesar de apresentada como o suprasumo da inovação* –, e “de constitucionalidade duvidosa”.

Noutra perspectiva, o art. 28 da LINDB *não regulou inteiramente a matéria* tratada na LIA – outra hipótese de revogação prevista no § 1º do art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, especialmente no que se refere à tipificação dos atos ilícitos que recebem o *nomem iuris* “Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário”.

Já no que se refere ao § 2º do art. 2º da LINDB, a disposição confirma o que se vem dizendo quanto à ausência de impacto do art. 28 da LINDB na interpretação do art. 10 da LIA, pois essa é lei especial enquanto aquela é lei geral nova, que *não revoga nem modifica a lei anterior*. Do ponto de vista da lei especial (LIA), culpa é negligência, imprudência e imperícia, conforme, aliás, estabelecem as suas específicas disposições sobre a matéria:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou *culposa*, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, *malbaratamento* ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:
X - *agir negligentemente* na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;
XIX - *agir negligentemente* na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas; (...).

A Lei 8.429/1992, que não foi tacitamente revogada pela lei geral, é clara ao tratar da culpa. Portanto, onde se lê *ação ou omissão culposa, malbaratamento* ou *agir negligentemente*, não se pode entender coisa diversa, como *erro grosseiro* ou *culpa grave*.

¹⁹ A primeira edição da obra *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, de Carlos Maximiliano, data de novembro 1924.

Outra questão importante é a seguinte: qual é a posição do Superior Tribunal de Justiça sobre esse tema, após o advento da Lei 13.655/2018, que reformou a LINDB?

Para o STJ, os atos de improbidade administrativa são basicamente dolosos, admitindo-se culpa somente nas hipóteses do art. 10 da LIA, sendo inaceitável falar-se em responsabilidade objetiva. Esse é o teor de sua reiterada jurisprudência, consolidada no seguinte enunciado:

É inadmissível a responsabilidade objetiva na aplicação da Lei 8.429/1992, exigindo-se a presença de dolo nos casos dos arts. 9º e 11 (que coíbem o enriquecimento ilícito e o atentado aos princípios administrativos, respectivamente) e ao menos de culpa nos termos do art. 10, que censura os atos de improbidade por dano ao Erário (BRASIL. STJ, Jurisprudência em Teses nº 38).

Esse posicionamento continua pacífico nas duas turmas do Superior Tribunal de Justiça, mesmo depois da entrada em vigor da Lei 13.655/2018.²⁰ O excerto a seguir é bastante representativo da compreensão do que seja culpa na esfera da improbidade administrativa, no âmbito do Tribunal da Cidadania:

Além disso, a conduta exigida do agente público não se limita à sua convicção pessoal sobre a licitude, abrangendo também a observância de um padrão mínimo esperado no âmbito da administração pública, tendo em vista o objetivo primordial de atender o interesse público. Por essa razão, comportamentos que revelem ter o agente público causado danos em virtude de uma atuação despreocupada e descompromissada com o bem comum (culpa) não podem ser tolerados em um Estado Democrático de Direito, no qual a Administração Pública é regida, inclusive, pelo princípio da eficiência, conforme preceitua o "caput" do artigo 37 da Constituição Federal. É que essa espécie de comportamento demonstra deslealdade com o dever de bem servir ao interesse público e reclama punição, na forma do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa. Destaque-se que do agente público exige-se grau de diligência superior ao do homem médio. Isso porque ele não pode dispor da coisa pública como bem lhe aprouver. Ao contrário, deve empregar na proteção da res publica zelo maior do que aquele com que trata dos seus interesses privados (BRASIL. STJ, REsp. 1816332/PA).

O que se espera dos agentes públicos é um dever de cuidado superior no trato da coisa pública, superlativo relativamente àquele que se espera do homem comum, inclusive porque, como já se afirmou, para além dos princípios e regras constitucionais que informam a função administrativa e, portanto, a atuação de seus agentes, esse dever é parte de seu trabalho, remunerado pelos recursos recolhidos via tributação de cada contribuinte desse País; portanto, esses agentes não fazem favor algum ao agirem diligentemente.

Do ponto de vista finalístico, a redação do art. 10 da LIA harmoniza-se com o sistema. Com efeito, a Constituição de 1988 é a Constituição, dentre todas as Constituições brasileiras, que mais se preocupou em zelar pelo patrimônio público e defender a probidade na

²⁰ STJ, AgInt no AREsp 818.503/RS, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, j. em 01/10/2019, DJe 17/10/2019; STJ, AgInt no REsp 1448317/CE, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, j. em 24/09/2019, DJe 03/10/2019; REsp 1819704/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, j. em 01/10/2019, DJe 11/10/2019; STJ, AgInt no AREsp 1196753/PB, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, j. em 07/05/2019, DJe 13/05/2019.

Administração Pública, tratando dessa temática em diversos dispositivos distribuídos pelo Texto Maior: art. 14, § 9º, 15, inc. V, 37, § 4º e 85, inc. V.

O constituinte originário, portanto, ao frisar em diversas disposições, espalhadas estrategicamente pelo corpo do texto constitucional – ou seja, nos capítulos atinentes aos direitos políticos, à Administração Pública e ao Poder Executivo – deixou clara a necessidade de sancionar gravemente os atos de improbidade administrativa, estabelecendo como uma das metas da República Federativa do Brasil o controle e combate incessante da improbidade administrativa (BERTONCINI, 2007, p. 23-24).

Essa é a finalidade última da Lei de Improbidade Administrativa, objetivo nem de longe cogitado pela Lei 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluindo-lhe novos artigos.

De outra parte, cogitou-se anteriormente que o art. 28 da LINDB teria alterado o art. 37, § 6º da Constituição de 1988. A tese não é aceitável. O art. 37, § 6º, da Constituição de 1988, afirma que *as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa*. Esse dispositivo não guarda qualquer antinomia com o art. 28 da LINDB, porque é a Constituição Federal que prevalece, seja pelo critério da especialidade seja pelo critério da hierarquia. À toda evidência, onde se lê culpa no aludido dispositivo da Constituição, jamais se poderá ler *erro grosseiro* ou *culpa grave*, mesmo que se trate de agentes públicos responsáveis por suas decisões ou opiniões.

4.3 Nessa perspectiva, no momento em que se analisa o art. 28 da LINDB e seus reflexos em face do art. 10 da LIA, o que se nota é que as hipóteses provisórias anteriormente indicadas (item 3.3), decorrentes de uma análise isolada do aludido art. 28, não se confirmam nos planos sistêmico e finalístico, de modo que, as proposições que realmente podem ser deduzidas da referida relação entre essas duas Leis são as seguintes:

1ª – no que tange ao *alcance da norma*, o art. 28 da LINDB é lei de interpretação, que não pode invadir competência judiciária ou administrativa, sob pena de violação do princípio constitucional da tripartição dos poderes, não tendo alterado expressa ou tacitamente o teor do art. 10 da LIA;

2ª – no que se refere ao significado de *erro grosseiro*, cuida-se do erro inescusável, daquele que é praticado com culpa grave, marcado pelo elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia no descumprimento do dever de cuidado, disposição legislativa que não alterou os arts. 9º, 10, 10-A e 11 da LIA, bem como o teor do art. 37, § 6º da Constituição de 1988;

3ª – a Lei 8.429/1992 não visa a punição somente do *desonesto*, também sancionando o agente público *desidioso* que descumpra com o seu especial dever de cuidado, bem como o *arbitrário* que viola princípios constitucionais da Administração Pública.

Com efeito, se a Lei de Improbidade Administrativa demanda reformas, que assim se proceda diretamente e não por intermédio do perigoso expediente de lei de interpretação.

Em resumo: se a lei tem defeitos de forma, é obscura, imprecisa, faça-se outra com o caráter franco de disposição nova. Evite-se o expediente perigoso e retrógrado, a exegese por via de autoridade, irretorquível, obrigatória para os próprios juizes; não tem mais razão de ser; coube-lhe um papel preponderante outrora, evanescente hoje (MAXIMILIANO, 2009, p. 76).

Sendo assim, e respondendo à indagação dessa pesquisa, é possível se afirmar que o art. 28 da LINDB não alterou o art. 10 da LIA, dispositivo que integra lei especial sistêmica e finalisticamente harmonizado com a Constituição de 1988.

Conclusão

O ato de improbidade administrativa lesivo ao erário continua a admitir o elemento subjetivo culpa, não havendo que se falar em erro grosseiro ou culpa grave, pois a lei geral (LINDB) não revogou expressamente o art. 10 da LIA, para lhe retirar o elemento culpa; porque não há incompatibilidade entre o art. 10 (lei especial) e o art. 28 da LINDB, e porque é constitucionalmente recomendável a existência da figura culposa, pois a responsabilidade do agente público no zelo pelo patrimônio público (dever de cuidado) é mais intensa que a responsabilidade do particular, pois aquele não apenas recebe dos cofres públicos para exercer profissionalmente essa tarefa, como também porque é informado pelos princípios constitucionais da Administração Pública, dentre os quais os princípios da eficiência, economicidade e prestação de contas, o que impõe a ele, agente público, um dever de cuidado especial, e, portanto, uma responsabilidade mais intensa, inclusive por culpa, por suas ações ou omissões.

Aplicar-se a Lei de Improbidade Administrativa somente aos desonestos, é reduzir indevidamente o alcance dessa categoria de responsabilidade dos agentes públicos, deixando sem proteção o patrimônio público, cuja indisponibilidade não pode ser olvidada, assim como os valores axiológicos da Administração Pública também não podem ser esquecidos, pois isso criaria um espaço de impunidade e, portanto, de estímulo ao mau gestor público, que poderia passar a ser desidioso e arbitrário, em detrimento do zelo pelo patrimônio público e do respeito ao regime jurídico-administrativo, enfim, do interesse público primário, do interesse e do direito da população à uma Administração Pública proba e eficiente.

Sinteticamente, é possível se retirar da pesquisa que ora se encerra as seguintes conclusões:

1ª – no que tange ao *alcance da norma*, o art. 28 da LINDB é lei de interpretação, que não pode invadir competência judiciária ou administrativa, sob pena de violação do princípio constitucional da tripartição dos poderes, não tendo alterado expressa ou tacitamente o teor do art. 10 da LIA;

2ª – no que se refere ao significado de *erro grosseiro*, cuida-se do erro inescusável, daquele que é praticado com culpa grave, marcado pelo elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia no

descumprimento do dever de cuidado, disposição legislativa que não alterou os arts. 9º, 10, 10-A e 11 da LIA, bem como o teor do art. 37, § 6º da Constituição de 1988;

3ª – a Lei 8.429/1992 não visa a punição somente do *desonesto*, também sancionando o agente público *desidioso* que descumpra com o seu especial dever de cuidado, bem como o *arbitrário* que viola princípios constitucionais da Administração Pública.

Em arremate, as alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro não tiveram impacto na interpretação e aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, consoante demonstrado nesse estudo.

Referências bibliográficas

1. Livros e artigos

ALVARENGA, Aristides Junqueira. Reflexões sobre improbidade administrativa no direito brasileiro. In: Improbidade administrativa, questões polêmicas e atuais (BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende, orgs.). São Paulo, Malheiros, 2001.

BERTONCINI, Mateus. Crise da Jurisdição e a Resolução n. 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público: é possível o ajustamento de conduta em matéria de improbidade administrativa? In: Revista Sequência, v. 39, n. 79 (2018). Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2018v39n79p63/37633>>. Acesso em: 19.09.2020.

_____. Ato de Improbidade Administrativa: 15 anos da Lei 8.429/1992. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

BITENCOURT NETO, Eurico. Improbidade Administrativa e violação de princípios. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paula de Rezende (Coord.). Improbidade Administrativa – questões polêmicas e atuais: Reflexões sobre Improbidade Administrativa no Direito Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 33ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CONDE, Franciso Muñoz; ARÁN, Mercedes García. Derecho Penal: Parte General, 9ed. Valência: Tirant lo Blanch Libros, 2015.

CRUZ, Alcir Moreno da; BORGES, Mauro. O artigo 28 da LINDB e a questão do erro grosseiro. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-mai-14/opiniaio-artigo-28-lindb-questao-erro-grosseiro>>. Acesso em: 23.10.2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Artigo 27, p. 36-39. In: SEGURANÇA JURÍDICA E QUALIDADE DAS DECISÕES PÚBLICAS: desafios de uma sociedade democrática. Coordenação: Flávio Henrique Unes Pereira. Brasília: Senador Federal, 2015. Disponível em: <<http://antonioaugustooanastasia.com.br/wp-content/uploads/2015/09/segurancajuridica.pdf>>. Acesso em: 22.09.2020.

DOTTI, René Ariel. Curso de Direito Penal – Parte Geral, 2ed. revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005.

DUGUIT, Léon. Fundamentos do Direito, 3ed. São Paulo: Martin Claret, 2009.

FIGUEIREDO, Marcelo. Probidade administrativa: Comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GRAU, Eros. A Ordem Econômica na Constituição de 1988, 13ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

HARGER, Marcelo. Improbidade administrativa: Comentários à Lei 8.429/92. São Paulo: Atlas, 2015.

IBDA. Enunciados do IBDA sobre a interpretação da LINDB. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ao 19, n. 221, p. 167-168, jul. 2019.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Probidade administrativa. São Paulo: Saraiva, 2001.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes. O limite da improbidade administrativa: O direito dos administradores dentro da Lei n. 8.429/92. 3ª ed. Rio de Janeiro: América Jurídica.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 19ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

MEDEIROS, Sérgio Monteiro. *Lei de improbidade administrativa: Comentários e anotações jurisprudenciais*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

MOTTA, Fabrício. Ainda sobre o debate em torno do conceito de "erro grosseiro". Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-dez-13/ainda-debate-torno-conceito-erro-grosseiro>>. Acesso em: 23.09.2020.

OLIVEIRA, Alexandre Albagli; CHAVES, Cristiano; GHIGNONE, Luciano (Org.). *Estudos sobre Improbidade Administrativa: O princípio da culpabilidade e a improbidade administrativa na lei n. 8.429/92*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada: Aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Atlas, 2011.

___; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JUNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa: Aspectos da defesa do patrimônio público*. São Paulo: Atlas, 1996.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*, volumes I e II, 8ed. Rio de Janeiro: Forense.

SILVA, José Afonso da. *Teoria do Conhecimento Constitucional*, 2014. São Paulo: Malheiros Editores.

2. Julgados do STF e STJ

Brasil. STF. Pleno. ADI 2.182 Distrito Federal. Relatora para o Acórdão Min. Cármen Lúcia, j. 12.05.2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=614087>>. Acesso em: 30.10.2019.

___ STJ. Jurisprudência em Teses, edição n. 38. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/internet_docs/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprud%C3%Aancia%20em%20teses%2038%20-%20Improb%20Administrativa%20I.pdf>. Acesso em: 31.10.2019.

___ STJ. AgRg no REsp 1500812/SE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, j. em 21/05/2015, DJE 28/05/2015

___ STJ. AgRg no REsp 968447/PR, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, j. em 16/04/2015, DJE 18/05/2015

___ STJ. REsp 1238301/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, j. em 19/03/2015, DJE 04/05/2015

___ STJ. AgRg no AREsp 597359/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA j. em 16/04/2015, DJE 22/04/2015

___ STJ. REsp 1478274/MT, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, j. em 03/03/2015, DJE 31/03/2015

___ STJ. AgRg no REsp 1397590/CE, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, j. em 24/02/2015, DJE 05/03/2015

___ STJ. AgRg no AREsp 560613/ES, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, J. em 20/11/2014, DJE 09/12/2014

___ STJ. REsp 1237583/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, J. em 08/04/2014, DJE 02/09/2014

___ STJ, AgInt no AREsp 818.503/RS, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, j. em 01/10/2019, DJe 17/10/2019;

___ STJ. AgInt no REsp 1448317/CE, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, j. em 24/09/2019, DJe 03/10/2019;

___ STJ. REsp 1819704/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, j. em 01/10/2019, DJe 11/10/2019;

___ STJ. AgInt no AREsp 1196753/PB, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, j. em 07/05/2019, DJe 13/05/2019.

___ STJ. REsp 1816332/PA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, j. em 20/08/2019, DJe 13/09/2019.