



ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

Revista de Informação Legislativa

volume 63

251

julho a setembro de 2026

SENADO FEDERAL



Extensão do ato de improbidade e limites da responsabilização: o art. 1º da *Lei de improbidade administrativa* e o controle externo

Scope of the Improbability Act and Limits of Liability: Article 1 of the *Administrative Improbability Act* and External Control

Bruno Dantas¹

Thaís Pereira dos Santos Lucon²

Resumo

A Lei nº 14.230/2021 costuma ser descrita como movimento de retração do regime da improbidade administrativa. Este estudo investiga se essa descrição se sustenta quando os §§ 5º a 8º do art. 1º são lidos em conjunto e qual o significado, para o controle externo, da interpretação conforme atribuída ao § 8º no julgamento de duas ações diretas de inconstitucionalidade. A hipótese é que a reforma promoveu dois movimentos simultâneos e de sentidos opostos: ampliou o alcance objetivo da tutela e restringiu a imputação pessoal do erro interpretativo. Emprega-se metodologia jurídico-dogmática, com análise legislativa, jurisprudencial e de Direito Comparado, apoiada na experiência do Tribunal de Contas da União na aplicação do art. 28 da *Lei de introdução às normas do Direito brasileiro*. Conclui-se que a conduta amparada em orientação administrativa vinculante não realiza o tipo subjetivo da improbidade e que a excludente conserva função processual própria.

Palavras-chave: improbidade administrativa; controle externo; erro grosseiro; divergência interpretativa; segurança jurídica.

¹ Bruno Dantas é doutor e mestre em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil, com estudos pós-doutorais em Direito na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil; professor da UERJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, da Fundação Getúlio Vargas Direito Rio, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, e da Universidade Nove de Julho, São Paulo, SP, Brasil; ex-ministro do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, Brasil. E-mail: bruno.dantas@fgv.br

² Thaís Pereira dos Santos Lucon é mestra em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; assistente do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, Brasil. E-mail: thaislucon@gmail.com

Abstract

Law n. 14,230/2021 is usually described as a retraction of the Brazilian administrative improbity regime. This study asks whether that reading holds once paragraphs 5 to 8 of Article 1 are read together, and what the constitutional construction given to paragraph 8 in two direct actions of unconstitutionality means for external control. The hypothesis is that the reform produced two simultaneous and opposing movements: it broadened the objective scope of protection and narrowed the personal attribution of interpretive error. The article adopts a legal-dogmatic methodology, combining statutory, case-law and comparative analysis, supported by the experience of the Federal Court of Accounts in applying Article 28 of the *Law of Introduction to Brazilian Law Norms*. It concludes that conduct grounded in binding administrative guidance does not satisfy the subjective element of improbity and that the statutory defence retains a procedural function of its own.

Keywords: administrative improbity; external control; gross error; interpretive divergence; legal certainty.

Recebido em 4/8/26

Aprovado em 4/8/26

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v63_n251_p141

Como citar este artigo: ABNT³ e APA⁴

1 Introdução: duas perguntas, um só dispositivo

A Lei nº 14.230/2021 – que reformou a Lei nº 8.429/1992 (*Lei de improbidade administrativa* (LIA)) – costuma ser descrita como movimento de retração do regime da improbidade: a amplitude teria cedido lugar à contenção, e as cláusulas abertas, a tipos estritamente delimitados. A descrição capta com fidelidade o que ocorreu no campo de incidência da ação de improbidade. Dela não decorre, porém, que a probidade tenha passado a receber proteção menor. O equívoco da inferência está em confundir o instrumento de tutela com o bem jurídico tutelado. Restringir o alcance da ação de improbidade delimita as situações

³ DANTAS, Bruno; LUCON, Thaís Pereira dos Santos. Extensão do ato de improbidade e limites da responsabilização: o art. 1º da *Lei de improbidade administrativa* e o controle externo. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 63, n. 251, p. 141-169, jul./set. 2026. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v63_n251_p141. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/63/251/ril_v63_n251_p141

⁴ Dantas, B., & Lucon, T. P. dos S. (2026). Extensão do ato de improbidade e limites da responsabilização: o art. 1º da *Lei de improbidade administrativa* e o controle externo. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 63(251), 141-169. https://doi.org/10.70015/ril_v63_n251_p141

em que as sanções da LIA podem ser aplicadas, sem tocar nos demais mecanismos do ordenamento: os controles interno e externo, as responsabilidades civil, penal e eleitoral, a ação civil pública e os acordos de leniência (Mendes; Rosa, 2023).

O legislador procurou estabelecer essas fronteiras com a redação reformada do art. 1º, cujos §§ 5º a 8º tratam de questões diversas mas estreitamente ligadas. Os §§ 5º, 6º e 7º definem o alcance objetivo da tutela, ao indicarem os patrimônios que estão protegidos e em que condições a lei incide; e o § 8º delimita o âmbito da responsabilização, ao estabelecer quando o erro decorrente de divergência interpretativa impede a caracterização do ilícito (Brasil, [2021a]).

Propõe-se aqui a leitura sistemática desses quatro parágrafos do art. 1º, em vez de examiná-los em separado, como é habitual. Assim se formula o problema desta pesquisa: a reforma de 2021 enfraqueceu a tutela da probidade administrativa ou redistribuiu seus termos? A objeção de proteção deficiente, que animou a impugnação do § 8º e a suspensão cautelar de sua eficácia, extraiu boa parte de sua força da dissociação entre os dispositivos: quem examina a excludente de forma isolada identifica uma retração e quem a lê ao lado da ampliação promovida pelos §§ 5º a 7º encontra saldo diverso. A seção 5.2 retoma esse ponto.

O ponto de observação escolhido é a experiência do controle externo, o que não pressupõe identidade entre os regimes. A LIA não disciplina o processo de contas, dotado de fundamento constitucional próprio e de pressupostos específicos de responsabilização. Os problemas, contudo, são equivalentes: também os tribunais de Contas precisam definir quem responde pelo dever de prestar contas, como se quantifica o dano ao erário e quando o erro do gestor autoriza sua responsabilização.

A hipótese sustentada é mais estreita e mais verificável que a simples afirmação de proximidade temática. A fórmula de que se valeu o Supremo Tribunal Federal (STF) para conformar o § 8º à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) percorreu trajeto documentado antes de chegar ao julgado. Ela nasceu na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o art. 28 do Decreto-lei nº 4.657/1942 (*Lei de introdução às normas do Direito brasileiro* (LINDB)); depois foi codificada no Decreto nº 9.830/2019 e recebeu chancela constitucional na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.421. Mais que reivindicar precedência intelectual, interessa reconstituir essa cadeia porque ela explica o conteúdo que a fórmula carrega e antecipa as dificuldades de sua aplicação.

O problema, ademais, não é peculiaridade nacional. A fixação de um limiar de gravidade abaixo do qual o erro do administrador deixa de ser imputável a título pessoal ocupa há décadas a jurisprudência do Conseil d'État (conselho de Estado) francês, a dogmática alemã do *Beurteilungsspielraum* (margem de apreciação) e a jurisdição contábil italiana. Na Itália, foi objeto de reforma legislativa aprovada em dezembro de 2025 e convertida na *Legge 7 gennaio 2026, n. 1*, quase simultânea ao julgamento das ADIs brasileiras e com ele convergente em pontos de precisão surpreendente. Com efeito, o Direito Comparado demonstra que a graduação do erro responde à exigência estrutural dos sistemas de controle e elide a suspeita de complacência legislativa.

Sob o ponto de vista metodológico, a investigação é jurídico-dogmática e de natureza qualitativa. Combina três procedimentos: a) a análise dos enunciados normativos em sua evolução legislativa, mediante o cotejo entre a redação originária e a atual do art. 1º da LIA; b) o levantamento e a sistematização da jurisprudência do TCU produzida entre 2018 e 2026 a propósito do art. 28 da LINDB, bem como dos pronunciamentos do STF sobre a matéria; e c) o exame comparado das soluções francesa, alemã e italiana, tomadas não como modelos a transplantar, mas como termos de contraste que permitem aferir se a solução brasileira é uma exceção ou se com elas converge.

Justifica-se a pesquisa pela atualidade e pela repercussão prática do tema. O julgamento de mérito das ações diretas encerrou-se em 1º/7/2026 e, além de conformar o § 8º, alterou o quadro normativo em que atuam os tribunais de Contas, inclusive ao declarar a inconstitucionalidade do art. 17-B, § 3º, da LIA. A literatura produzida até aqui concentrou-se na excludente considerada isoladamente e pouco abordou sua articulação com os parágrafos que a antecedem, bem como a sua genealogia no processo de contas.

No percurso argumentativo deste estudo, a seção 2 examina a extensão objetiva da tutela; a seção 3 reconstitui a experiência do controle externo na graduação do erro administrativo; a seção 4 apresenta os fundamentos teóricos da excludente e os limiares análogos de outros ordenamentos; a seção 5 analisa o julgamento de mérito das ações diretas e propõe a leitura que se considera mais consistente do § 8º; a seção 6 investiga suas consequências para o controle externo; e a seção 7 sumariza as conclusões.

2 O dinheiro público sob roupagem privada: a extensão objetiva

O § 5º do art. 1º da LIA estabelece que os “atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções”, bem como a integridade do patrimônio público e social dos três Poderes e da Administração direta e indireta, na União, nos estados, nos municípios e no Distrito Federal (Brasil, [2021a]). Tomado isoladamente, acrescenta pouco ao art. 37 da CRFB; sua função é sobretudo declaratória. Ao incorporar ao texto legal um entendimento já consolidado, o legislador explicita o alcance orgânico da lei e reduz incertezas interpretativas.

O ganho é de *congruência*, na acepção que Fuller (1969) emprestou ao termo: a correspondência entre a norma enunciada e a atuação das autoridades encarregadas de aplicá-la, um dos requisitos da moralidade interna do Direito, cuja violação decorre do descompasso entre o Direito declarado e a prática administrativa, ainda que o texto normativo permaneça formalmente inalterado. Sunstein e Vermeule (2020) retomam a exigência no âmbito do Estado administrativo e relacionam-na à observância dos princípios do Estado de Direito pela Administração Pública. A divergência que antes existia sobre o alcance orgânico da lei media a distância entre o Direito declarado e a prática dos aplicadores – e o dispositivo propõe fechar essa distância.

O § 5º, porém, silencia sobre o Ministério Público, a Defensoria Pública e os tribunais de Contas, instituições autônomas que não se acomodam sem atrito na tripartição clássica. Medauar (2020) observa que a realidade contemporânea do controle estatal recomenda desvincular as instituições de controle da tradicional separação de Poderes e admite formas de controle exercidas por órgãos externos à estrutura dos três Poderes, entre os quais as cortes de Contas. A omissão é mais gravosa que parece, porque se propaga: o § 6º define os entes cuja subvenção atrai a incidência da lei por remissão expressa ao § 5º, de modo que a deficiência de redação de um contamina o âmbito de aplicação do outro.

Contudo, não há imunidade. O termo *Poderes* comporta sentido orgânico-funcional, sob pena de se criar, por descuido redacional, uma zona de exclusão da improbidade no interior das instituições encarregadas de controlar a Administração. A hipótese não é de laboratório: o TCU já julgou irregulares as contas de responsáveis pela gestão administrativa de unidade do Ministério Público Federal e consignou que o exame não dizia respeito à organização finalística do órgão nem ao exercício de suas funções institucionais, mas à gestão puramente administrativa de seus recursos, sem que a autonomia institucional obstasse o exame da economicidade do gasto (Brasil, 2022c).

O argumento vale, com igual força, para os tribunais de Contas. Não seria coerente sustentar que os órgãos incumbidos de fiscalizar a aplicação do dinheiro público estivessem fora do alcance da lei que sanciona os atentados à probidade; a gestão administrativa de um tribunal de Contas envolve contratações, pagamentos e concessão de vantagens tão sujeitos ao dever de probidade quanto os de qualquer outro órgão. Precisamente por essa razão, a CRFB submeteu as cortes de Contas ao controle do Poder Legislativo e ao julgamento de suas próprias contas. A leitura orgânico-funcional do vocábulo *Poderes*, longe de forçar o texto, evita um resultado que o sistema não comporta: a criação, por omissão redacional, de um perímetro de imunidade coincidente com o das instituições de controle.

Os §§ 6º e 7º projetam essa amplitude sobre entidades privadas que, sem integrarem necessariamente a Administração, recebem ou administram recursos do erário. O § 6º submete às sanções da lei os atos praticados contra o patrimônio de entidade privada beneficiária de subvenção, benefício ou incentivo fiscal ou creditício concedido pelos entes previstos no § 5º. Determinante é a origem pública dos recursos, e pouco importa a natureza jurídica de quem os administra, na mesma lógica do controle externo, em que o dever de prestar contas acompanha o dinheiro público qualquer que seja a roupagem societária de quem o receba. O § 7º diz respeito aos atos praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra, ainda que ela não integre a Administração indireta, e limita o ressarcimento de prejuízos à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

O cotejo com a redação original revela um movimento que a literatura sobre a reforma pouco tem examinado. O art. 1º repartia então o universo das entidades privadas por um divisor quantitativo: o *caput* alcançava aquelas para cuja criação ou custeio o erário houvesse concorrido “com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual”,

e o parágrafo único cuidava das demais, ao limitar nesses casos “a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos” (Brasil, [2021a]). A reforma suprimiu o divisor e trocou o objeto da limitação. O § 7º passou a referir-se a qualquer participação do erário, por menor que seja, o que amplia a incidência; ao substituir sanção patrimonial por *ressarcimento de prejuízos*, estreitou o teto, que já não abrangia a multa civil. Entidade tocada por contribuição pública ínfima hoje se submete ao regime; o limite proporcional protege apenas a obrigação reparatória, e a sanção pecuniária é dimensionada pelos critérios gerais do art. 12.

Separam-se, desse modo, o juízo de incidência da lei e o de quantificação do dano ressarcível. Resta saber se o teto proporcional do § 7º se estende ao § 6º, que não contém expressa limitação equivalente. A resposta afirmativa apoia-se na coerência do bem jurídico protegido. Se a incidência da lei se justifica pela administração de recursos de origem pública, tal circunstância delimita o dever de ressarcir, sob pena de o regime da improbidade converter-se em instrumento de tutela do patrimônio privado.

O argumento contrário tem força e pede resposta. Como o legislador dispôs sobre o teto num parágrafo e silenciou no imediatamente anterior, e como a redação revogada continha limitação em ambas as hipóteses, poder-se-ia sustentar um silêncio eloquente. A objeção esbarra na estrutura dos dispositivos: o § 6º concerne a entidade que apenas recebe subvenção, benefício ou incentivo, ao passo que o § 7º alcança aquela para cuja formação o erário concorreu, de forma que a parcela pública se identifica com mais nitidez na primeira hipótese que na segunda. Interpretar o silêncio como autorização para um ressarcimento superior à repercussão pública protegeria menos o patrimônio privado justamente onde o vínculo com o erário é mais tênue.

Nada disso, de resto, foi introduzido pela reforma. O art. 70, parágrafo único, da CRFB (Brasil, [2026a]) já submetia ao dever de prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos⁵. Com fundamento nele, o art. 5º da Lei nº 8.443/1992 (que dispõe sobre a *Lei orgânica do Tribunal de Contas da União*) incluiu entre os jurisdicionados do TCU as entidades privadas beneficiárias de recursos públicos, contribuições para fiscais e incentivos, e da mesma matriz o TCU extraiu a competência para julgar as contas de pessoas jurídicas de Direito privado causadoras de dano ao erário (Brasil, 2016). Em 2026 o entendimento foi assim sumulado:

Compete ao TCU julgar as contas de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que causem dano ao erário, independentemente da coparticipação de servidor, empregado ou agente público, desde que as ações do particular contrárias ao interesse público

⁵ A redação original da CRFB dizia respeito apenas a pessoa física e a entidade pública. Dez anos depois, a Emenda Constitucional nº 19/1998 estendeu às pessoas jurídicas de Direito privado o dever de prestar contas (Brasil, [2017]).

derivem de ato, contrato administrativo ou instrumento congênere sujeito ao controle externo (Brasil, 2026f).

Do mesmo dispositivo constitucional decorre o ônus, imposto a quem administra recursos públicos, de comprovar a regularidade de sua aplicação. Os §§ 6º e 7º incorporam à LIA, com atraso considerável, um critério há muito praticado pelo controle externo.

A proximidade entre os regimes não os torna idênticos, e a diferença aparece com clareza na quantificação do dano. No processo de contas, o débito resulta do nexo entre a conduta e o prejuízo apurado no caso concreto; sendo indivisível o objeto, pode ser imputada a integralidade do dano, conquanto os recursos públicos tenham custeado apenas parte dele. O julgamento de mérito das ações diretas aproximou os dois regimes também nesse ponto, ao preservar a vedação à solidariedade para efeito de sanção, mas admiti-la para efeito de responsabilidade patrimonial na recomposição do erário (Brasil, 2026c, 2026d). A distinção entre o juízo sancionatório, que se individualiza, e o juízo reparatório, que pode ser solidário, é precisamente a que estrutura o processo de contas.

3 A graduação do erro: o que o controle externo já sabia

O § 8º não inaugurou a preocupação com os limites da responsabilização do gestor por erro. Desde a Lei nº 13.655/2018 (que dispõe sobre segurança jurídica e eficiência do Direito público), o art. 24 da LINDB veda a invalidação de ato praticado sob orientação geral posteriormente alterada, e o art. 28 condiciona a responsabilidade pessoal do agente público à presença de dolo ou erro grosseiro (Brasil, 2018a). Ao aplicar esses dispositivos, o controle externo desenvolveu os critérios de graduação do erro administrativo.

Todavia, antes de prosseguir impõe-se uma objeção. O art. 28 disciplina a intensidade da culpa; o § 8º cuida de erro de Direito, isto é, da escolha entre interpretações defensáveis. Transpor um repertório ao outro poderia parecer deslizamento conceitual. A objeção seria decisiva se a aproximação dependesse de analogia doutrinária. O STF, porém, acoplou ao § 8º a ressalva do dolo ou erro grosseiro e importou para a hipótese da divergência interpretativa o vocabulário construído a propósito da graduação da culpa – e o fez remetendo ao regulamento do art. 28 da LINDB (Brasil, 2026c, 2026d). A convergência entre os dois planos consta do dispositivo do julgado, e ao intérprete cabe reconstituir a genealogia que a tornou possível.

Essa genealogia é curta e documentada. Entre junho e outubro de 2018, o TCU abandonou o parâmetro do *administrador médio* e passou a exigir *culpa grave*, no percurso que a subseção seguinte examina. Ao regulamentar os arts. 20 a 30 da LINDB, o Decreto nº 9.830/2019 converteu a construção pretoriana em enunciado normativo, e no art. 12, § 1º, definiu o erro grosseiro como “aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência,

imprudência ou imperícia” (Brasil, [2024a]). O decreto foi editado oito meses após o Acórdão nº 2.391/2018 – Plenário, e a proximidade entre as formulações permite identificar a origem jurisprudencial do enunciado normativo.

A chancela constitucional veio com a ADI nº 6.421, em que o STF: a) declarou a constitucionalidade do art. 28 da LINDB e dos arts. 12 e 14 do Decreto nº 9.830/2019; b) assentou que compete ao legislador ordinário dimensionar o conceito de culpa definido no art. 37, § 6º, da CRFB, respeitada a vedação à proteção insuficiente; e c) firmou que estão abrangidas pela ideia de *erro grosseiro* as noções de *imprudência*, *negligência* e *imperícia* quando efetivamente graves (Brasil, 2024b). Quatro anos depois de nascida na prática do controle externo, a categoria integrava o patrimônio constitucional. O percurso também revela que as dificuldades enfrentadas pelo STF no exame do § 8º decorrem menos do caso concreto que da natureza do problema, pois graduar a culpa do administrador exige critérios que nenhum enunciado normativo fornece de antemão.

3.1 Do administrador médio à culpa grave: a construção do erro grosseiro

O legislador não definiu o conteúdo da expressão *erro grosseiro*; coube à jurisprudência delimitá-lo, tarefa que recaiu sobretudo no TCU. A resposta inicial foi conservadora: no Acórdão nº 1.628/2018, o Plenário adotou como referência o comportamento esperado do administrador médio (Brasil, 2018c). A leitura reduzia o alcance da reforma; mantido um parâmetro equivalente ao grau ordinário de diligência exigido do gestor, o art. 28 pouco acrescentaria ao regime existente. Poucos meses depois, no Acórdão nº 2.391/2018, o TCU definiu o *erro grosseiro* como decorrente de grave inobservância do dever de cuidado e equiparou-o à culpa grave (Brasil, 2018d).

A consequência prática foi relevante. O parâmetro anterior permitia responsabilizar o agente que descesse abaixo do nível ordinário de diligência, ao passo que a exigência de culpa grave eleva o patamar: já não basta o erro ou a simples inobservância do dever de cuidado; reclama-se falha manifesta, marcada por acentuado afastamento da conduta razoavelmente esperada. O Decreto nº 9.830/2019, ao acolher essa formulação no art. 12, § 1º, converteu em norma o produto de construção pretoriana de poucos meses.

A fixação do parâmetro de aferição, entretanto, demorou. Entre 2018 e 2022 conviveram formulações distintas sobre o grau de afastamento necessário para caracterizar a culpa grave: ora se exigia uma conduta acentuadamente distante da esperada do administrador médio (Brasil, 2018c, 2018e, 2022b, 2024c, 2025b), ora uma falha perceptível até por alguém com diligência abaixo do normal (Brasil, 2019b, 2020b, 2023a, 2025a)⁶.

A oscilação ilustra, no interior do órgão de controle, o que Kahneman, Sibony e Sunstein (2021) chamam de *ruído*: a variabilidade indesejada entre julgamentos que deveriam

⁶ No Acórdão nº 755/2025 – Plenário, o erro grosseiro foi associado ao afastamento acentuado da conduta esperada de gestor comum, capaz e prudente; no Acórdão nº 63/2023 – Primeira Câmara, consignou-se que a adoção do homem médio como parâmetro tornaria a culpa grave equivalente à culpa comum ou ordinária.

coincidir, cuja origem está na arquitetura do juízo humano antes que em qualquer má-fé. Os autores distinguem *ruído* e *viés*: enquanto este desloca sistematicamente os julgamentos em uma direção, aquele os dispersa de modo aleatório e produz decisões divergentes sobre casos idênticos. Se a densificação de um conceito jurídico indeterminado exige anos de maturação de quem o aplica profissionalmente, não se podia pedir ao gestor que, no instante da decisão, antecipasse qual formulação viria a prevalecer.

A jurisprudência convergiu. A formulação hoje adotada combina os dois referenciais, mantém a exigência de culpa grave e conserva o padrão do administrador médio, de modo que incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente onde não falharia quem emprega diligência normal no desempenho de suas funções, consideradas as dificuldades reais à época do ato, como determina o art. 22 da LINDB (Brasil, 2026e). O último elemento antecipa uma exigência que reaparecerá adiante: avalia-se a conduta no contexto que o gestor de fato enfrentou, sem as condições ideais que a reconstrução posterior costuma supor.

Sobre uma questão correlata a jurisprudência do TCU atravessa inflexão relevante. Durante anos prevaleceu o entendimento de que o art. 28 compreendia apenas a pretensão sancionatória e que subsistiria a responsabilidade financeira pelo débito mesmo em casos de culpa leve, desde que bastasse a demonstração do nexo causal entre conduta e dano (Brasil, 2018d). Essa interpretação tem sido superada. Reconheceu-se que a interpretação literal, sistemática e teleológica do dispositivo conduz a conclusão diversa, pois expressões como *responderá pessoalmente* e *responsabilização* não distinguem a pretensão punitiva da ressarcitória. Também se definiu que a obrigação primária de reparar recai sobre quem se beneficiou diretamente da irregularidade e que o agente público responde de forma solidária apenas quando comprovados dolo ou erro grosseiro (Brasil, 2025c, 2025d).

A revisão do entendimento foi antecipada por dois acórdãos: a) o nº 1.370/2023 – Plenário, que reconheceu razoabilidade na proposta do Ministério Público junto ao TCU de que somente condutas caracterizadas por dolo ou erro grosseiro podiam atrair a imputação de débito (Brasil, 2023b); e b) o nº 1.835/2024 – Plenário, cujo subitem 9.19.2 determinou a realização de estudos sobre os efeitos da eventual mudança jurisprudencial (Brasil, 2024d), apreciados no Acórdão nº 2.305/2025 – Plenário (Brasil, 2025e). A inflexão consolidou-se com o Acórdão nº 886/2025 – Plenário, cujo voto revisor condutor distinguiu a persecução do débito da responsabilização pessoal dos agentes públicos e, não vislumbrada a ocorrência de erro grosseiro, direcionou a obrigação de ressarcimento apenas à pessoa jurídica que se beneficiou dos pagamentos e não cumpriu o contrato (Brasil, 2025c). No mesmo sentido pronunciou-se o Acórdão nº 8.007/2025 – Primeira Câmara, que aplicou o art. 28 da LINDB para afastar a responsabilidade ressarcitória (Brasil, 2025f).

A inflexão repercute no objeto deste artigo. Se a exigência de culpa qualificada alcança também o dever de ressarcir, o afastamento da improbidade por divergência interpretativa deixa de ser episódio isolado no sistema de responsabilização e passa a manifestar um princípio mais amplo, segundo o qual o erro escusável do gestor não gera responsabilidade pessoal, seja no plano sancionatório, seja no ressarcitório.

3.2 A quem se imputa a responsabilidade: gestão de fato, individualização e contemporaneidade

Definido o grau de erro que justifique a responsabilização, é necessário identificar a quem a conduta pode ser atribuída. No TCU prevalece o critério funcional: responde quem efetivamente concorreu para o resultado, ainda que sem investidura em competência para praticar atos de gestão. Insere-se nesse contexto a figura do gestor de fato – aquele que, mesmo sem designação formal, participa de modo determinante da decisão ou da execução do gasto. Na redação da Lei nº 14.230/2021 (Brasil, 2021b), a lógica assemelha-se à dos arts. 2º e 3º da LIA, que vinculam a responsabilidade à efetiva participação na prática do ato.

A legitimidade do critério depende de sua aplicação simétrica. Em processo relativo ao custeio de força-tarefa mediante pagamento continuado de diárias e passagens, o TCU responsabilizou os agentes que conceberam e mantiveram o modelo, inclusive os que não detinham designação formal (Brasil, 2022c). Ao apreciar embargos de declaração, porém, afastou a responsabilidade de agente ao qual se atribuía apenas a solicitação inicial de constituição do grupo, pois a distorção consolidou-se depois mediante sucessivas prorrogações das quais ele não participou (Brasil, 2022d)⁷. Assim, o critério opera em duas direções: a ausência de competência formal não exclui a responsabilidade de quem concorreu para o resultado, bem como sua existência não basta para responsabilizar a quem se manteve alheio à irregularidade.

O critério funcional recebeu reforço no julgamento de mérito das ações diretas. Ao declarar inconstitucional a exigência de benefícios *diretos* para a responsabilização de sócios, cotistas, diretores e colaboradores de pessoas jurídicas, estabelecida no art. 3º, § 1º, da LIA, o STF decidiu que basta a participação dolosa no ato, mesmo que o proveito auferido seja indireto (Brasil, 2026c, 2026d). A decisão desloca o eixo da imputação do benefício para a conduta e aproxima-a do critério há muito praticado no processo de contas, no qual responde quem concorreu para o resultado danoso, e não apenas quem dele extraiu vantagem imediata. A convergência é significativa porque mostra que a individualização exigida pela reforma não implica estreitamento do universo de responsáveis: exige demonstração mais rigorosa do nexo entre conduta e resultado, sem reduzir o rol de quem pode ser alcançado.

Duas proposições resultam do episódio. A primeira diz respeito à contemporaneidade: a regularidade da conduta afere-se à luz das circunstâncias disponíveis no momento do ato, e não da alternativa que, conhecido o resultado, passa a parecer ideal. A segunda é relativa à centralidade da motivação, pois a irregularidade ali reconhecida não decorreu da escolha do modelo de custeio, insuscetível de substituição retrospectiva pelo TCU, mas

⁷ Ambos os julgados foram proferidos no Processo TC nº 006.470/2022-0. O segundo apreciou embargos de declaração opostos contra o primeiro e acolheu-os com efeitos infringentes quanto a um dos responsáveis, com o fundamento em erro de fato sobre a natureza de sua responsabilidade, na aceção do art. 966, § 1º, do *Código de processo civil*.

da ausência de motivação capaz de demonstrar sua compatibilidade com a economicidade, a razoabilidade e a impessoalidade.

O mesmo raciocínio aplica-se aos pareceres técnicos e jurídicos. Como em regra não vinculam, sua existência não afasta por si só a responsabilidade do agente, embora possa pesar na dosimetria da sanção, por demonstrar a busca prévia de orientação especializada (Brasil, 2021c). O art. 12, § 6º, do Decreto nº 9.830/2019 dispõe que “a responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir”, salvo se presentes elementos bastantes para que este aferisse o dolo ou o erro grosseiro da opinião, ou na hipótese de conluio (Brasil, [2024a]). O § 8º adota estrutura análoga: não basta a mera existência de precedente favorável; é necessário que a interpretação defensável tenha realmente alicerçado a decisão.

4 A penumbra da regra: textura aberta, limiares de gravidade e administração defensiva

A exigência de motivação contemporânea e a valoração dos pareceres remetem a um pressuposto que o § 8º enuncia e que convém explicitar: o Direito nem sempre oferece ao gestor apenas uma resposta correta. O dispositivo afasta a improbidade da ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, conquanto não pacificada, mesmo que posteriormente não prevaleça nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário.

4.1 Textura aberta e desacordo razoável

A premissa teórica está consolidada. Hart (2012) demonstrou que toda regra contém um núcleo de casos claros e uma zona de penumbra, na qual sua aplicação exige escolha entre interpretações juridicamente defensáveis. O autor emprega a expressão *open texture* (textura aberta) para designar a indeterminação inevitável dos termos gerais utilizados pelo Direito; nos casos situados na zona de penumbra, a aplicação da regra deixa de ser operação dedutiva e passa a exigir do intérprete uma escolha entre soluções juridicamente sustentáveis.

Waldron (1999, p. 1-17) acrescentou que o desacordo sobre o conteúdo do Direito é inerente às sociedades plurais, longe de constituir anomalia a ser eliminada. Nieto (2012), em sentido convergente, sustenta que o Direito Administrativo sancionador só amadurece quando abandona a pretensão de punir a mera ilegalidade e passa a exigir tipicidade e culpabilidade específicas. Admitidas essas premissas, o Estado não pode reclamar do administrador um grau de certeza que o próprio sistema jurídico não oferece. Responsabilizá-lo por adotar uma dentre diferentes interpretações defensáveis equivaleria a exigir-lhe a antecipação de qual delas viria a prevalecer.

A preocupação orientou a Lei nº 13.655/2018, que elevou o patamar da responsabilidade pessoal, determinou a consideração dos obstáculos concretos enfrentados pelo gestor, vedou a invalidação fundada em orientação superveniente e reforçou o dever de promover segurança jurídica (Brasil, 2018a). O § 8º é pertinente a essa política legislativa, necessária sobretudo em ambiente de elevada densidade normativa e de múltiplas instâncias de controle.

4.2 Limiares de gravidade no Direito Comparado

Poder-se-ia supor que a proteção assim desenhada seja singularidade brasileira, concessão de legislador tolerante com a má gestão. O exame comparado desmente a suposição: os ordenamentos que mais desenvolveram o controle da Administração convergiram, por caminhos independentes, na construção de limiares análogos.

O Direito francês oferece o exemplo mais antigo. Desde meados do século 20, o Conseil d'État delimita o alcance de sua sindicância sobre as apreciações administrativas mediante a categoria do *erreur manifeste d'appréciation* (erro manifesto de julgamento), que autoriza a anulação somente quando o juízo da autoridade se revela claramente errôneo, preservando aquém desse patamar o espaço de valoração do administrador. A categoria firmou-se no *arrêt* (caso) *Lagrange*, julgado em 15/2/1961 a propósito de equivalência entre empregos públicos (France, 1961); e consolidou-se no *arrêt Société anonyme Librairie François Maspero*, decidido em 2/11/1973, quando se assentou que, perante poder discricionário, o controle jurisdicional restringe-se ao erro manifesto de apreciação (France, 1973)⁸.

A dogmática alemã chegou a resultado funcionalmente equivalente por outra via, ao reconhecer à Administração, na aplicação de conceitos jurídicos indeterminados, uma *margem de apreciação*, cuja revisão judicial se limita à verificação de erros manifestos de valoração, de desrespeito ao procedimento ou de consideração de premissas fáticas incorretas (Maurer; Waldhoff, 2020). Em ambos os casos, afirma-se que a zona legítima de escolha administrativa impõe ao controlador a demonstração de erro qualificado, sem que baste a preferência por solução diversa.

O caso italiano é o mais próximo do brasileiro: nele o limiar opera na imputação pessoal do dano ao erário, e não na validade do ato. O art. 1º, *comma* (parágrafo) 1, da *Legge* n. 20, de 14/1/1994, já condicionava à presença de *dolo* o *colpa grave* a *responsabilità amministrativa* perante a Corte dei conti (tribunal de contas), fórmula cuja proximidade com o art. 28 da LINDB dispensa comentário (Italia, 1994). A convergência tornou-se mais expressiva na década seguinte. Com a percepção de que o receio de responsabilização paralisava a execução do *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (plano nacional de recuperação e resiliência), o legislador italiano introduziu – com o art. 21, *comma* 2, do *Decreto-legge* n. 76, de 16/7/2020, convertido na *Legge* n. 120, de 11/9/2020 – o chamado *scudo erariale* (escudo do erário),

⁸ Sobre a função da categoria na demarcação da intensidade do controle jurisdicional, ver Chapus (2001).

que limitou ao dolo a responsabilidade por condutas comissivas, medida sucessivamente prorrogada até o final de 2025 (Italia, 2020).

Provocada a respeito, a Corte costituzionale (tribunal constitucional) na *Sentenza* nº 132, depositada em 16/7/2024, declarou inadmissíveis as questões suscitadas, julgou constitucionalmente tolerável o regime como disciplina transitória e conclamou o legislador a substituí-lo por uma reforma orgânica. Dentre os instrumentos disponíveis, indicou a tipificação da culpa grave, a fixação de teto ao dano imputável ao agente e o reforço da função consultiva da Corte dei conti, com a correlata exclusão da culpa grave na hipótese de conformação da Administração às orientações recebidas – tudo com a finalidade de repartir com mais equidade o risco do dano entre o funcionário individual e a coletividade e de aliviar o que denominou *fatica dell'amministrare* (fadiga da administração) (Italia, 2024).

A resposta legislativa veio com a reforma da Corte dei conti, aprovada em definitivo pelo Senado em 27/12/2025, publicada como *Legge* n. 1, de 7/1/2026, e vigente desde 22/1/2026; ela tipificou a *colpa grave*, que passa a exigir violação manifesta de norma de Direito aplicável, considerados o grau de clareza e de precisão do enunciado violado e a inescusabilidade da inobservância, com a consequência de que interpretações discutíveis, desde que não abertamente contrárias a texto claro, deixam de gerar responsabilidade. Excluiu também a gravidade da culpa quando o agente se houver conformado a orientações jurisprudenciais predominantes ou a pareceres das autoridades competentes, inclusive os emanados da Corte dei conti no âmbito do controle preventivo ou consultivo; e estabeleceu tetos objetivos ao ressarcimento, além de prazo prescricional quinquenal contado do fato danoso (Italia, 2026).

Em dezoito meses, dois ordenamentos de tradições distintas, ambos dotados de jurisdição de contas, chegaram à conclusão de que a interpretação discutível de norma pouco clara não pode fundar responsabilidade pessoal. Ademais, a fórmula italiana da *violazione manifesta* é similar ao critério que o Tribunal de Justiça da União Europeia estabeleceu para a responsabilidade dos Estados-membros por violação suficientemente caracterizada do Direito da União, na qual se exige, dentre outros elementos, a consideração do grau de clareza e de precisão da norma violada (União Europeia, 1996), critério depois transposto para a responsabilidade decorrente de decisões judiciais, então condicionada à violação manifesta do Direito aplicável (União Europeia, 2003). Sugere-se, com isso, ter-se tornado o limiar de manifesta gravidade um padrão transnacional de imputação em matéria de erro jurídico.

Interessa sobretudo a solução italiana quanto aos pareceres e às orientações consolidadas, que antecipa, por via legislativa, a argumentação desenvolvida adiante na subseção 5.3 a propósito do Direito brasileiro.

4.3 Vieses cognitivos e administração defensiva

Os limiares assim concebidos respondem a uma preocupação que a literatura sobre decisão sob incerteza permite formular com precisão. Onde qualquer erro autoriza

responsabilização, o resultado previsível é a administração defensiva, em que o gestor evita decidir, contratar ou inovar, fenômeno que a literatura brasileira tem descrito como *apagão das canetas* (Dantas, 2025). A dogmática italiana batizou-o de *burocrazia difensiva e paura della firma* (burocracia defensiva e medo da assinatura), e a Corte costituzionale reconheceu-o como dado a ser considerado na conformação do regime de responsabilidade (Italia, 2024).

A exigência de contemporaneidade formulada na subseção 3.2 encontra respaldo nos estudos sobre vieses cognitivos. Desde os experimentos de Fischhoff (1975) sabe-se que o conhecimento do desfecho altera a percepção posterior de sua previsibilidade: sujeitos informados do resultado de um evento atribuíam a ele, retrospectivamente, probabilidade muito superior à estimada por sujeitos que o desconheciam, sem terem consciência do deslocamento. A esse fenômeno soma-se o viés de resultado identificado por Baron e Hershey (1988), segundo o qual decisões tomadas com base nas mesmas informações são avaliadas de maneira distinta apenas em razão do que produziram; a pesquisa isolou o viés ao apresentar a avaliadores decisões idênticas quanto à informação disponível *ex ante*, variando apenas o resultado, e as decisões que produziram desfecho desfavorável foram julgadas menos competentes.

Kahneman (2011) observa que o viés retrospectivo se torna especialmente nocivo quando incide sobre agentes que decidem por conta de terceiros, pois a avaliação orientada pelo resultado, e não pelo processo, induz o decisor a rotinas burocráticas e avessas a risco. Hood (2011, p. 6-16, 67-92) examina a dimensão organizacional do fenômeno e demonstra como a antecipação da atribuição de culpa reorganiza a conduta institucional muito antes de qualquer sanção. Power (1997, p. 1-14, 121-146) identifica o risco último desse arranjo, que está na conversão do controle em finalidade autônoma, desligada dos resultados que deveria assegurar.

O TCU tem reconhecido esse efeito. Ao afastar a responsabilidade ressarcitória de gestor cuja conduta não configurava erro grosseiro, declarou que, diante da complexidade da Administração e dos riscos envolvidos, responsabilizar o gestor por qualquer falha – mesmo que decorrente de culpa leve, e sem que tenha havido dolo ou benefício direto – pode gerar desproporcionalidade e inibir a eficiência administrativa. Também registrou que, nos casos em que se constata erro escusável do gestor, o custo da ineficiência administrativa é absorvido pelo erário, em prol da segurança jurídica preconizada pela LINDB (Brasil, 2025f).

Nada disso autoriza uma interpretação ilimitada do § 8º. Na petição inicial da ADI nº 7.236, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público questionou a possibilidade de que qualquer decisão isolada bastasse para afastar a improbidade, objeção que evidenciou a necessidade de critérios que distinguíssem as divergências qualificadas e a invocação oportunista de pronunciamentos avulsos.

5 A conformação constitucional do § 8º

5.1 Da cautelar ao julgamento de mérito

A conformação constitucional do § 8º teve início com a medida cautelar deferida em 27/12/2022, que suspendeu a eficácia do dispositivo diante da amplitude do critério adotado pelo legislador (Brasil, 2022a). Considerou-se que, dada a multiplicidade de órgãos competentes para interpretar a legislação administrativa, pronunciamentos isolados proferidos em estágio inicial da controvérsia ou vinculados a circunstâncias específicas poderiam ser invocados para afastar a improbidade sem representar orientação suficientemente consolidada.

A decisão repercutiu no controle externo. Ao lado do § 8º, suspendeu-se a eficácia do art. 17-B, § 3º, que condicionava a celebração do acordo de não persecução cível à oitiva do tribunal de Contas competente para a apuração do dano. Na sessão de 1º/2/2023, o Plenário do TCU aprovou a Questão de Ordem nº 1/2023, que: a) determinou o sobrestamento dos feitos em curso; b) autorizou a autuação e o imediato sobrestamento dos processos que viessem a ser protocolados; e c) incumbiu a Consultoria Jurídica de acompanhar a ação (Brasil, 2023c). O episódio revela a repercussão que a interpretação da LIA produz sobre a atuação das cortes de Contas, mesmo quando elas não integram a relação processual.

Desenvolvido em sessões plenárias entre maio e julho de 2026 e encerrado em 1º/7/2026, o julgamento de mérito apreciou juntas as ADIs nºs 7.156 e 7.236 (relatadas respectivamente pelos ministros André Mendonça e Alexandre de Moraes) e resultou na parcial procedência dos pedidos (Brasil, 2026c, 2026d). No que aqui interessa, o STF reafirmou que a improbidade exige dolo e nestes termos conferiu interpretação conforme ao § 8º:

exceto nos casos que evidenciado o dolo ou erro grosseiro, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração, nos termos do art. 14 do Decreto nº [9.830/2019], não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência assentada nos Tribunais Superiores ou no Supremo Tribunal Federal e, na falta dessa jurisprudência, em decisão de mérito transitada em julgado proferida por órgão colegiado de 2º Grau, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente (Brasil, 2026c, 2026d)⁹.

Convém situar o julgado em seu conjunto antes de se depreenderem consequências. A leitura predominante entre os primeiros comentadores registra que, na maior parte dos temas apreciados, o STF restringiu o alcance das limitações introduzidas pela reforma. Isso ocorreu quando ele: a) afastou a limitação da perda da função pública ao vínculo de mesma

⁹ A transcrição é provisória: até a conclusão deste artigo, o STF havia divulgado apenas o extrato de julgamento, sem publicação do acórdão.

qualidade e natureza detido à época do ato; b) estendeu a todos os entes federativos a proibição de contratar com o Poder Público; c) declarou a inconstitucionalidade dos §§ 10-C, 10-D e 10-F, I, do art. 17, que proibiam ao magistrado alterar a capitulação jurídica dos fatos narrados na petição inicial; d) afastou a extinção automática da ação de improbidade em caso de absolvição criminal; e e) declarou inconstitucional a redução pela metade do prazo prescricional após a interrupção, com prazo máximo fixado em vinte anos (Brasil, 2026c, 2026d). O reconhecimento dessa direção geral delimita a tese aqui sustentada, circunscrita ao § 8º. No ponto específico da excludente, o STF recorreu a uma categoria forjada na experiência do controle externo, sem que disso se possa inferir uma orientação protetiva no conjunto do julgamento.

5.2 Os dois filtros, a ressalva do erro grosseiro e a objeção de proteção deficiente

A tese firmada introduz dois filtros: um subjetivo, relacionado ao estado anímico do agente, e outro qualitativo, concernente à fonte jurisprudencial da divergência. O filtro subjetivo deve ser compreendido em harmonia com a exigência de dolo específico, sob pena de contradição interna. Como o STF associou o erro grosseiro à culpa grave na ADI nº 6.421 (Brasil, 2024b), sua ocorrência não basta para configurar ato ímprobo. A ressalva deve ser lida como indicação de que o afastamento da improbidade preserva outras formas de responsabilização – a civil, a disciplinar e a financeira perante os tribunais de Contas –, observados os pressupostos de cada uma; dentre eles, no processo de contas, está a exigência de dolo ou erro grosseiro examinada na subseção 3.1. Nessa hipótese, o art. 17, § 16, da LIA permite a conversão da ação de improbidade em ação civil pública.

A ressalva apresenta particularidade que a publicação do acórdão há de esclarecer. A interpretação conforme, tal como divulgada no extrato de julgamento, remete ao art. 14 do Decreto nº 9.830/2019 para a consideração das circunstâncias do caso e da gravidade da infração. Todavia, a definição de *erro grosseiro* está no art. 12, § 1º, e os critérios de dosimetria estão no art. 16, ao passo que o art. 14 disciplina o exercício do direito de regresso estabelecido no art. 37, § 6º, da CRFB, que o condiciona à demonstração de dolo ou erro grosseiro (Brasil, [2024a])¹⁰. Deliberada a remissão, e não a simples imprecisão a ser corrigida na redação final, seu significado é considerável: conduz a ressalva ao terreno da responsabilidade patrimonial e oferece mais um suporte constitucional à inflexão da jurisprudência examinada na subseção 3.1, tanto mais porque o art. 14 foi declarado constitucional na ADI nº 6.421.

Cabe agora enfrentar a objeção que animou a impugnação do dispositivo e, antes dela, boa parte da crítica dirigida à reforma de 2021. Sustentou-se que o § 8º produziria proteção deficiente do patrimônio público, ao permitir que o gestor se escudasse em qualquer

¹⁰ O art. 16 do Decreto nº 9.830/2019 enumera os elementos a se considerarem na decisão que impuser sanção ao agente público, dentre eles: a) a natureza e a gravidade da infração; b) as circunstâncias agravantes ou atenuantes; e c) a culpabilidade.

pronunciamento judicial isolado para afastar a improbidade. A força persuasiva do argumento decorre em larga medida de se haver examinado a excludente de forma isolada, desligada dos parágrafos que a antecedem.

Lida em conjunto com eles, a reforma revela um balanço distinto. No mesmo art. 1º em que restringiu a imputação pessoal do erro interpretativo, o legislador: a) suprimiu o divisor de 50% que excluía do regime as entidades com participação pública minoritária; b) estendeu a incidência da lei a qualquer entidade privada tocada por contribuição do erário, por diminuta que seja; e c) estreitou o teto proporcional às pretensões ressarcitórias, liberando a multa civil de limitação equivalente. O saldo do art. 1º é de redistribuição: amplia-se o universo de patrimônios protegidos e, ao mesmo tempo, exige-se mais para imputar a violação a um agente determinado. Formulada contra o § 8º isoladamente, a objeção de proteção deficiente mede apenas um dos dois movimentos.

5.3 O filtro qualitativo e a orientação administrativa

O filtro qualitativo suscita questão de maior alcance prático. A exigência de jurisprudência dos tribunais superiores impede que pronunciamentos isolados sejam invocados para afastar a improbidade, mas deixa de fora as controvérsias próprias da atividade administrativa ainda não submetidas ao Poder Judiciário. É perfeitamente possível que o agente fundamente sua conduta em orientação consolidada de um tribunal de Contas, de um órgão central de sistema ou da Advocacia-Geral da União sobre matéria a respeito da qual não exista pronunciamento judicial algum. A dificuldade foi apontada por Ferraz (2026) logo após a divulgação do resultado; segundo ele, a tese prestigia a interpretação judicial, mas deixa desamparadas as divergências que ainda não chegaram aos tribunais.

A tentação, nesse ponto, consiste em acrescentar tais orientações ao rol fixado pelo STF. A via é imprópria. A interpretação conforme proferida em ADI produz eficácia contra todos e efeito vinculante, e propor a inclusão de fonte que o STF não incluiu significaria substituir o que se decidiu pelo que se preferiria ter decidido. Tampouco socorre a leitura ampliativa o argumento de que o § 8º mencionaria as decisões dos órgãos de controle; a menção figura na oração concessiva do dispositivo, que cuida do foro onde a tese pode vir a não prevalecer, e está ausente da oração que identifica a fonte apta a amparar a conduta.

Uma confusão frequente no debate brasileiro precisa ser afastada antes da solução. Reconhecer efeito jurídico à conduta amparada em orientação administrativa não significa conferir deferência hermenêutica ao intérprete administrativo, isto é, de vincular o juiz à leitura que a Administração faz da lei. A distinção ganhou nitidez com a experiência norte-americana recente. Ao superar em 2024 a doutrina da *Chevron deference* firmada em 1984 (United States, 1984), a Suprema Corte firmou que a interpretação da lei compete ao Judiciário, sem obrigação de acatar a construção adotada pela agência (United States, 2024). O Direito brasileiro caminhou no mesmo período em sentido aparentemente oposto, ao ampliar a proteção do gestor que interpreta.

A oposição é apenas aparente, porque os dois movimentos operam em planos diversos. O que o § 8º protege é a posição pessoal do agente que de boa-fé adotou determinada leitura, e a autoridade da interpretação administrativa fica integralmente sindicável. O juiz permanece livre para declarar equivocada a leitura seguida pelo gestor e, mesmo assim, recusar-lhe a imputação de improbidade. Definida a distinção, a solução mais consistente prescinde do alargamento do rol e opera no plano do tipo subjetivo. Se a improbidade exige dolo específico (isto é, vontade dirigida à finalidade ilícita) e se o ordenamento impõe ao agente a observância de determinadas orientações administrativas, a conduta que se conforma a elas não realiza o tipo, e a questão resolve-se antes de qualquer indagação sobre a incidência da excludente.

Os fundamentos normativos estão postos. O art. 30 da LINDB atribui às autoridades o dever de promover segurança jurídica por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas (Brasil, 2018a). O art. 5º, § 3º, do Decreto nº 9.830/2019 inclui a jurisprudência administrativa majoritária entre as orientações gerais cuja alteração superveniente não autoriza invalidar situação plenamente constituída; conforme o dispositivo, consideram-se “orientações gerais as interpretações e as especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária e as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público” (Brasil, [2024a]). E o art. 19, parágrafo único, desse decreto confere caráter vinculante, em relação ao órgão destinatário, aos instrumentos de uniformização:

As autoridades públicas atuarão com vistas a aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de normas complementares, orientações normativas, súmulas, enunciados e respostas a consultas. Parágrafo único. Os instrumentos previstos no *caput* terão caráter vinculante em relação ao órgão ou à entidade da administração pública a que se destinarem, até ulterior revisão (Brasil, [2024a]).

Seria incoerente exigir do gestor a observância de orientação vinculante e, ao mesmo tempo, imputar-lhe finalidade ilícita pelo fato de tê-la seguido.

A construção encontra confirmação no Direito Comparado mais recente. Como se observou na subseção 4.2, a reforma italiana resolveu o mesmo problema por via legislativa expressa, ao dispor que não incorre em *colpa grave* quem se conformou a pareceres ou orientações consolidadas, inclusive os provenientes da jurisdição de contas (Italia, 2026). A diferença de técnica – lá a tipificação legal e aqui a construção a partir do tipo subjetivo e do regulamento da LINDB – não obscurece a identidade da solução, e o dado comparado desarma de antemão a suspeita de engenhosidade destinada a proteger a classe dos gestores.

Pode-se objetar que a construção torna supérfluo o § 8º: se a improbidade já reclama dolo específico, a divergência interpretativa amparada em jurisprudência praticamente nunca coexistirá com ele, e a excludente nada acrescentaria ao regime. A tensão foi apontada pela literatura, com o argumento de que, sendo o erro grosseiro modalidade de culpa,

sua ressalva em tipo que exige dolo específico produziria contradição interna no julgado (Ferraz, 2026), na linha do que já se sustentara a propósito da natureza jurídica da improbidade e da atipicidade da conduta praticada sem dolo específico (Forni; Ferraz, 2025).

A objeção tem parte de razão no plano material e nenhuma no processual. O § 8º conserva função própria e relevante: a) distribui o ônus argumentativo; b) autoriza o encerramento antecipado do processo quando a inicial nada imputa além do desacerto interpretativo; e c) enuncia como regra aquilo que, sem ele, dependeria de aferição casuística do elemento subjetivo ao longo de toda a instrução. A economia processual resultante não é ganho menor num regime cujas sanções se projetam sobre direitos políticos e cuja mera pendência já produz efeitos gravosos sobre o gestor.

Nada disso exclui, no plano da política legislativa e da densificação futura do julgado, a conveniência de se reconhecer para as orientações qualificadas dos órgãos de controle um estatuto equivalente ao das fontes arroladas pelo STF, tal como o fez o legislador italiano. Formulada como proposta, e não como leitura do que se decidiu, a providência preserva a autoridade da interpretação conforme e pode ser oportunamente submetida ao STF numa eventual oposição de embargos ou numa futura reforma legislativa.

5.4 Parâmetros de aferição

Seja pela via da atipicidade subjetiva, seja mediante a excludente propriamente dita, a aferição judicial deve submeter-se a parâmetros que impeçam a conversão do § 8º em cláusula geral de exclusão da improbidade. Quatro deles parecem indispensáveis, e todos incidem sobre o processo decisório, não sobre o acerto do resultado.

São parâmetros: a) a *seriedade da tese*, que reclama fundamento jurídico objetivamente defensável, extraído de precedente qualificado, de orientação de órgão de controle ou de manifestação técnica motivada; b) a *contemporaneidade*, pela qual a conduta se aprecia à luz do quadro normativo vigente ao tempo de sua prática; c) a *motivação*, que impõe o registro prévio das razões da decisão e impede sua formulação retrospectiva no curso da defesa; e d) a *não instrumentalidade*, que afasta a incidência do dispositivo quando a interpretação invocada serve de expediente para encobrir finalidade ilícita previamente concebida, hipótese em que há utilização instrumental do Direito, e não divergência autêntica.

A operacionalização dos parâmetros é menos abstrata do que pode parecer. Considere-se o gestor que, em dúvida sobre a exigibilidade de certa garantia contratual, decide dispensá-la e registra na motivação do ato o precedente do Superior Tribunal de Justiça que a considera inexigível em contratos de idêntica natureza. Se o entendimento for superado, os quatro parâmetros acarretarão o afastamento da improbidade: a) a tese era séria, porque extraída de precedente qualificado; b) era contemporânea, porque vigente ao tempo do ato; c) era motivada, porque consignada previamente; e d) não era instrumental, porque nada indica que a dispensa servisse a finalidade diversa. Inverta-se agora um só elemento: se a invocação do precedente aparecer somente na defesa apresentada anos depois, sem registro

contemporâneo, falha o parâmetro da motivação; e a excludente não socorre o agente, não porque a tese fosse insustentável, mas porque ela não determinou a conduta. A distinção é decisiva e explica por que os parâmetros incidem sobre o processo decisório: protege-se não o acerto da interpretação, mas a honestidade do percurso que a ela conduziu.

Os dois últimos parâmetros são especialmente adequados à aferição do elemento subjetivo, pois a inexistência da vontade dirigida ao resultado ilícito demonstra-se na motivação contemporânea e na ausência de instrumentalidade.

6 Repercussões do § 8º no controle externo

Estabelecido que a conduta amparada em orientação vinculante não realiza o tipo subjetivo da improbidade e que a excludente do § 8º conserva ao lado disso uma função processual própria, cabe examinar o que disso decorre para o controle externo. A fórmula empregada pelo STF não é estranha aos tribunais de Contas. Ao aplicar o art. 28 da LINDB desde 2018, o TCU deu ao conceito de *erro grosseiro* os contornos práticos que a lei não fornecera e que o decreto regulamentar viria a codificar. A tese firmada recorre a uma categoria que o processo de contas já praticava, com o efeito de que ambos passam a exigir o mesmo grau de culpa para responsabilizar o gestor por um mesmo fato, mesmo que as sanções de cada regime permaneçam distintas.

Um dos efeitos alcança a prescrição, e sua delimitação precisa ser cuidadosa, sob a pena de atribuir ao § 8º um efeito que ele não produz. No processo de contas, a pretensão de ressarcimento já é prescritível por força do Tema 899 da repercussão geral, no qual se definiu ser prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de um tribunal de Contas (Brasil, 2020a), e o prazo quinquenal do art. 2º da Resolução-TCU nº 344/2022 incide independentemente de qualquer juízo sobre a caracterização da improbidade (Brasil, 2022e)¹¹.

O que o § 8º altera é o circuito paralelo. No Tema 897 da repercussão geral, o STF decidiu que o ressarcimento ao erário somente é imprescritível quando fundado em ato doloso tipificado na LIA (Brasil, 2018b). Reconhecida a excludente (ou afastado o dolo específico pela via examinada na subseção 5.3), desaparece a única hipótese de imprescritibilidade disponível; e submete-se a prazo a pretensão reparatória que o Ministério Público poderia deduzir com esteio na mesma base fática. O pronunciamento do STF sobre a incidência do § 8º na prática repercute fora do processo de contas e condiciona a estratégia processual de quem receba a comunicação de que trata o parágrafo seguinte.

Essa comunicação também se altera. O art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/1992 determina que, verificada irregularidade indicativa de ilícito de outra natureza, deve ser remetida uma cópia

¹¹ O art. 3º da Resolução-TCU nº 344/2022 ressalva a hipótese de recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, caso em que a prescrição se rege pelo prazo previsto na lei penal.

dos autos ao Ministério Público (Brasil, [2019a])). Antes bastava apontar a irregularidade; agora, o pronunciamento que identifica possível ato ímprobo deve informar, ainda que de forma sumária, por que a excludente não incide. O TCU não pode declarar a improbidade, matéria reservada ao Judiciário, e por isso sua manifestação é sempre em tese. Tampouco deve omitir-se e transferir a quem não instruiu o processo um exame que reúne melhores condições de realizar. Trata-se do dever de cooperação entre instituições que se controlam reciprocamente, no sentido que O'Donnell (1998) atribuiu à *accountability* horizontal.

Há uma consequência instrutória correlata que recai sobre a unidade técnica antes de recair sobre o colegiado. Se o pronunciamento que aponta possível ato ímprobo deve enfrentar a incidência da excludente, a instrução precisa reunir os elementos que permitam esse enfrentamento: a) qual era o entendimento em vigor no momento do ato; b) se havia orientação administrativa aplicável; c) se a decisão foi motivada de modo contemporâneo; e d) se a motivação invocava fundamento jurídico defensável. Trata-se de exame que a citação já deveria provocar, ao delimitar a conduta imputada, mas que a prática nem sempre realiza com essa nitidez. A exigência não onera desproporcionalmente o controle: em boa medida coincide com o que a aplicação do art. 22 da LINDB já reclama, ao mandar considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo.

A exigência mais difícil dirige-se ao controle externo. O § 8º protege quem agiu amparado em jurisprudência, e sua aplicação supõe que se possa identificar o entendimento vigente na ocasião em que se perfez o ato. Quando um tribunal muda de orientação sem declarar que mudou, a identificação torna-se impraticável, e a excludente resulta inaplicável mesmo para o gestor que seguiu a orientação então em vigor. Os deveres de estabilidade, integridade e coerência definidos no art. 926 da Lei nº 13.105/2015 (*Código de processo civil* (Brasil, [2026b])), somados ao art. 30 da LINDB, impõem aos tribunais de Contas que explicitem suas mudanças de entendimento e, quando delas resultar novo dever ao administrado, estabeleçam regime de transição na forma do art. 23 da LINDB. A observação vale sobretudo para o percurso reconstituído na subseção 3.1, cuja oscilação entre 2018 e 2022 seria hoje, ela mesma, fonte de insegurança para quem houvesse decidido no intervalo.

Resta o acervo sobrestado pela Questão de Ordem nº 1/2023, cuja condição se verificou com o julgamento de mérito, embora em sentido distinto do que se poderia antecipar. Confirmada a cautelar, o STF declarou a inconstitucionalidade do art. 17-B, § 3º, com o fundamento de que a exigência criava condicionante indevida à atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário, de modo que o valor do dano poderá ser apurado na mesma ação de improbidade (Brasil, 2026c, 2026d). A supressão é definitiva, e não mais provisória: já não há prazo de 90 dias nem oitiva obrigatória a cumprir.

Disso não decorre a inutilidade técnica da manifestação das cortes de Contas. Excluída a via impositiva, permanece aberta a cooperativa, sem prazo compulsório e sem efeito vinculante. O Ministério Público que pretenda celebrar acordo de não persecução cível também pode solicitar ao tribunal competente os parâmetros de quantificação do dano – e esse tribunal pode oferecê-los, agora por iniciativa de ambos e no interesse da qualidade da

solução consensual, e não por imposição legal cuja constitucionalidade se revelou frágil. Com isso, o sobrestamento determinado em 2023 perde seu objeto, e os processos correspondentes devem retomar o curso ordinário.

7 Conclusão

Considerar a Lei nº 14.230/2021 como simples retração do regime da improbidade capta apenas parte do que a reforma realizou. Os §§ 5º a 8º do art. 1º promovem dois movimentos simultâneos e de sentidos opostos: a) *ampliam* o alcance objetivo da tutela, submetendo à lei o patrimônio público onde quer que esteja, inclusive sob a administração privada e mesmo que a contribuição do erário seja diminuta; e b) *restringem* o alcance subjetivo da responsabilização, ao afastar a improbidade quando o gestor, diante de norma de sentido controvertido, adota interpretação juridicamente defensável. Contradição entre eles não há, porque respondem a perguntas diversas: uma relativa ao patrimônio sobre o qual incide o dever de probidade, outra à imputação de sua violação. Confirma-se, assim, a hipótese formulada na introdução: o saldo da reforma, no art. 1º, é de redistribuição, e não de enfraquecimento.

A experiência do controle externo confirma que a graduação do erro administrativo é exigência técnica de qualquer regime sancionador; ela forneceu ao ordenamento os contornos do erro grosseiro, codificados pelo decreto regulamentar da LINDB, cancelados no julgamento que declarou a constitucionalidade do art. 28 e hoje incorporados à tese firmada sobre o § 8º.

O Direito Comparado confirma que a exigência não é peculiaridade brasileira. O *erreur manifeste d'appréciation*, o *Beurteilungsspielraum* e a *colpa grave* cumprem, cada qual em seu ordenamento, a função de separar a escolha administrativa legítima e o erro imputável. Ao excluir a gravidade da culpa de quem se conformou a orientações consolidadas, a reforma italiana concluída em dezembro de 2025 alcançou por via legislativa o resultado que aqui se extrai do tipo subjetivo e do regulamento da LINDB.

A mesma experiência revela a dificuldade central da matéria. Se o próprio órgão de controle diverge quanto ao sentido de uma expressão normativa ao longo de quatro anos, exigir do administrador que antecipe qual interpretação prevalecerá converte a responsabilização em loteria. O § 8º responde a esse problema ao deslocar o foco do acerto da decisão para a sua fundamentação e assim proteger quem decidiu com base em interpretação juridicamente sustentável e devidamente motivada, mesmo que o desfecho lhe tenha sido desfavorável. Quatro parâmetros foram propostos para operar esse juízo sem convertê-lo em salvo-conduto: seriedade da tese, contemporaneidade, motivação e não instrumentalidade.

O deslocamento tem contrapartida institucional. A proteção conferida a quem age amparado em jurisprudência somente se concretiza se essa jurisprudência puder ser conhecida e se mantiver estável, o que impõe aos órgãos de controle o dever de explicitar

suas mudanças de orientação e de modular seus efeitos quando necessário. Iniciada pelo legislador em 2021 e completada pelo STF em 2026, a delimitação das fronteiras da improbidade depende da coerência de quem a aplica para produzir efeitos.

Aqui convergem as duas dimensões examinadas no artigo. A extensão objetiva submete ao regime da improbidade o patrimônio público onde quer que ele esteja; a delimitação da responsabilidade impede que essa submissão se converta em punição do erro honesto. Compreendidas em conjunto, revelam o sentido da reforma. Longe de enfraquecer a tutela da probidade administrativa, a distinção entre *ato ímprobo* e *erro do gestor* é pressuposto de legitimidade do regime sancionador, pois faz recair suas consequências sobre as condutas que a lei efetivamente pretendeu reprimir.

Duas frentes de investigação permanecem abertas e merecem estudo específico. A primeira diz respeito ao regime de cooperação entre o Ministério Público e os tribunais de Contas na quantificação do dano após a supressão da oitiva obrigatória, tema cuja disciplina depende de arranjos consensuais ainda por se construírem. A segunda concerne ao tratamento a ser dado, *de lege ferenda*, às orientações administrativas qualificadas; à luz da solução italiana, sua equiparação às fontes judiciais arroladas na tese é um caminho que o legislador brasileiro poderá percorrer.

Referências

BARON, Jonathan; HERSHEY, John C. Outcome bias in decision evaluation. *Journal of Personality and Social Psychology*, Washington, DC, v. 54, n. 4, p. 569-579, 1988. DOI: <https://psycnet.apa.org/doi/10.1037/0022-3514.54.4.569>.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2026a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. *Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019*. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [2024a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9830.htm. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2026b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2021b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.421/DF*. Direito administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Medida Provisória nº 966/2020. Art. 28 da LINDB. Arts. 12 e 14 do Decreto nº 9.830/2019. Responsabilidade civil e administrativa de agentes públicos. Hipóteses de dolo ou erro grosseiro [...]. Requerente: Rede Sustentabilidade. Interessado: Presidente da República. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 11 de março de 2024b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=776056246>. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.156/DF*. Constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 8.429/1992, na redação da Lei nº 14.230/2021. Procedência parcial dos pedidos. Requerente: Confederação Nacional dos Servidores e Funcionários Públicos das Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais. Interessados: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. André Mendonça, 1º de julho de 2026c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6396615>. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.236/DF*. Constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 8.429/1992, na redação da Lei nº 14.230/2021. Procedência parcial dos pedidos. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Interessados: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 1º de julho de 2026d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6475588>. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.236/DF*. Suspensão da eficácia de dispositivos da Lei nº 8.429/1992, na redação da Lei nº 14.230/2021. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Interessados: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 27 de dezembro de 2022a. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI7236CautelarLeideImprobidade.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário nº 636.886/AL*. Constitucional e administrativo. Repercussão geral. Execução fundada em acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União. Pretensão de ressarcimento ao erário. Art. 37, § 5º, da Constituição Federal. Prescritibilidade [...]. Recorrente: União. Recorrida: Vanda Maria Menezes Barbosa. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 20 de abril de 2020a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753077365>. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário nº 852.475/SP*. Direito constitucional. Direito administrativo. Ressarcimento ao erário. Imprescritibilidade. Sentido e alcance do art. 37, § 5º, da Constituição [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outro(a/s). Relator: Min. Alexandre de Moraes. Redator do acórdão: Min. Edson Fachin, 8 de agosto de 2018b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749427786>. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (1. Câmara). *Acórdão nº 63/2023*. Tomada de contas especial. Repasse de recursos mediante termo de compromisso para ações de resposta a desastre. Omissão no dever de prestar contas. Revelia. Contas irregulares, com imputação de débito e multa. Entidades: Município de Orizânia - MG; Ministério do Desenvolvimento Regional. Relator: Min. Benjamin Zymler, 24 de janeiro de 2023a. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2569243/NUMACORDAOINT%20asc/O. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 175/2026*. Tomada de contas especial. Instituto Nacional do Seguro Social. Transferência de benefícios assistenciais e previdenciários instruídos com documentação falsa e inserção de dados inidôneos. Fraude [...]. Entidade: Superintendência Estadual do INSS – Teresina/PI. Relator: Min. Bruno Dantas, 28 de janeiro de 2026e. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2715416/NUMACORDAOINT%20asc/O. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 448/2026*. Administrativo. Anteprojeto de Súmula 1/2019, originado em cumprimento ao item 9.2 do Acórdão 321/2019-TCU-Plenário, proferido em incidente de uniformização de jurisprudência. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues, 4 de março de 2026f. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2394758/NUMACORDAOINT%20asc/O. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 591/2025*. Tomada de contas especial. Caixa Econômica Federal. Desvio de numerário na tesouraria e em terminais de autoatendimento. Irregularidade atribuída a empregado da referida empresa pública. Citação. Revelia [...]. Entidade: Caixa Econômica Federal. Relator: Min. Aroldo Cedraz, 19 de março de 2025a. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2624990/NUMACORDAOINT%20asc/O. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 724/2021*. Denúncia. Instituto Federal de Brasília. Construção do campus de Taguatinga Norte/DF. Possível superfaturamento e recebimento de propina por fiscal do contrato. Possível direcionamento de licitações para construção de outros campi [...]. Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília. Relator: Min. Bruno Dantas, 31 de março de 2021c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2425189/NUMACORDAOINT%20asc/O. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 755/2025*. Tomada de contas especial. Irregularidades na execução de contratos pelo Sesc/ARRJ entre 2016 e 2018. Despesas incompatíveis com a finalidade institucional da entidade. Pagamentos antecipados [...]. Entidade: Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Jhonatan de Jesus, 2 de abril de 2025b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2648062/NUMACORDAOINT%20asc/O. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 886/2025*. Representação acerca de supostas irregularidades no contrato de aquisição de 300 ventiladores pulmonares pelo Consórcio Nordeste durante a pandemia da Covid-19. Adiantamento do pagamento [...]. Entidade: Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste). Relator: Min. Jorge Oliveira. Revisor: Min. Bruno Dantas, 23 de abril de 2025c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2686562/NUMACORDAOINT%20asc/O. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 1.370/2023*. Condenação em débito de elevadíssimas quantias de pessoas físicas solidariamente com sociedades empresárias de grande porte. Montantes incompatíveis com o patrimônio esperado e/ou capacidade de pagamento de pessoas físicas [...]. Relator: Min. Benjamin Zymler, 5 de julho de 2023b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2601148/NUMACORDAOINT%20asc/O. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 1.460/2025*. Recurso de revisão. Tomada de contas especial. Contratação emergencial de serviços na área de saúde com recursos do Fundo Nacional de Saúde. Imputação de débito e multa a ex-prefeito [...]. Entidade: Município de São José dos Pinhais – PR. Relator: Min. Bruno Dantas, 2 de julho de 2025d. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2698413/NUMACORDAOINT%20asc/O. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (2. Câmara). *Acórdão nº 1.565/2024*. Tomada de contas especial. Irregularidades na execução de contrato administrativo, cujo objeto era a prestação de serviços de adequação do pavilhão de comando do Hospital de Guarnição de Natal [...]. Entidade: Hospital de Guarnição de Natal. Relator: Min. Marcos Bemquerer, 12 de março de 2024c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2628682/NUMACORDAOINT%20asc/O. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 1.628/2018*. Operacionalização da gestão e execução das atividades e serviços de saúde de hospital municipal. Contratação de prestadores de serviços cujos sócios eram empregados da contratante [...]. Entidade: Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú – SC. Relator: Min. Benjamin Zymler, 18 de julho de 2018c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2290745/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 1.835/2024*. Refinaria Abreu e Lima (RNEST). Construção das tubovias. Superfaturamento por preços excessivos. Citação e audiência dos responsáveis. Contas irregulares. Débito. Multa [...]. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A. Relator: Min. Benjamin Zymler, 4 de setembro de 2024d. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2656319/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (2. Câmara). *Acórdão nº 2.012/2022*. Tomada de contas especial. Impugnação parcial. Dano ao erário. Contas irregulares. Débito e multa. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Elementos insuficientes para a reforma do acórdão recorrido. Não provimento [...]. Entidade: Município de São Leopoldo (RS). Relator: Min. Antonio Anastasia, 3 de maio de 2022b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2533530/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 2.305/2025*. Possível mudança de entendimento jurisprudencial no sentido da aplicação do disposto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro para a imputação de dano [...]. Relator: Min. Benjamin Zymler, 8 de outubro de 2025e. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2721897/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 2.391/2018*. Tomada de contas especial. Supostas irregularidades na liquidação e pagamento de despesas de contrato de prestação de serviços de transporte executivo. Citação. Argumentos apresentados insuficientes para elidir a irregularidade [...]. Entidade: Fundação Nacional de Saúde. Relator: Min. Benjamin Zymler, 17 de outubro de 2018d. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2287602/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 2.860/2018*. Relatório de auditoria. Apuração de prejuízos causados ao *postalis* – Instituto de Seguridade Social dos Correios e Telégrafos. Audiência de gestores do Instituto. Avaliação das condutas dos gestores [...]. Entidades: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT); Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc). Relator: Min. Augusto Sherman, 5 de dezembro de 2018e. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2330343/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (1. Câmara). *Acórdão nº 3.327/2019*. Tomada de contas especial. Convênio. Implantação de terminal turístico na praia de Atalaia, em Luiz Correia/PI. Reconhecimento de boa-fé do responsável. Contas irregulares [...]. Entidade: Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. Relator: Min. Vital do Rêgo, 23 de abril de 2019b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2334285/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (2. Câmara). *Acórdão nº 4.117/2022*. Tomada de contas especial oriunda de representações do Ministério Público de Contas e de parlamentares. Ministério Público Federal. Irregularidades na gestão administrativa da força-tarefa da Operação Lava Jato [...]. Entidade: Ministério Público Federal. Relator: Min. Bruno Dantas, 9 de agosto de 2022c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2545914/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (2. Câmara). *Acórdão nº 4.447/2020*. Representação. Irregularidades em licitações e contratos conduzidos por organizações militares. Audiência dos responsáveis. Rejeição, ainda que em parte, das razões de justificativa apresentadas pela maioria dos gestores [...]. Entidades: Academia Militar das Agulhas Negras; Centro de Capacitação Física do Exército; Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais; Hospital Geral do Rio de Janeiro. Relator: Min. Aroldo Cedraz, 30 de abril de 2020b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2313191/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (2. Câmara). *Acórdão nº 5.040/2022*. Tomada de contas especial oriunda de representações do Ministério Público de Contas e de parlamentares. Ministério Público Federal. Irregularidades na gestão administrativa da força-tarefa da Operação Lava Jato [...]. Entidade: Ministério Público Federal. Relator: Min. Bruno Dantas, 6 de setembro de 2022d. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2549696/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (1. Câmara). *Acórdão nº 8.007/2025*. Contrato de serviços de informática. Falta superveniente de interesse da administração na execução dos serviços. Não ocorrência de rescisão contratual. Pagamentos desnecessários. Irregularidade das contas. Débito [...]. Entidade: Secretaria Executiva do Ministério das Cidades. Relator: Min. Jhonatan de Jesus, 18 de novembro de 2025f. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2733499/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (2. Câmara). *Acórdão nº 8.017/2016*. Tomada de contas especial. Convênio. Ilegalidades e superfaturamento na execução do objeto. Citação solidária do ex-prefeito, de servidores do município e da empresa contratada [...]. Entidade: Município de Novo Horizonte do Oeste/RO. Relator: Min. Augusto Nardes, 5 de julho de 2016. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2035276/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Questão de Ordem nº 1/2023*. Determinar às unidades desta Corte que adotem procedimentos específicos ao tratar de processos abertos e a serem autuados em atendimento ao disposto no § 3º do art. 17-B da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992) [...]. Suscitada por: Min. Bruno Dantas, 1º de fevereiro de 2023c. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/questao-ordem/quest%25C3%25A3o%2520de%2520ordem%25201%252F2023/%2520/ANOATA%2520desc%252CNUMQUESTAOORDEMINT%2520desc/1>. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Resolução TCU nº 344, de 11 de outubro de 2022*. Regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2022e. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/EE/66/BC/12/F02F3810B4FE0FF7E18818A8/Resolucao-TCU-344-2022_prescricao_punitiva_e_ressarcimento.pdf. Acesso em: 26 ago. 2026.

CHAPUS, René. *Droit administratif général*. 15e éd. Paris: Montchrestien, 2001. t. 1. (Domat droit public).

DANTAS, Bruno. Controle externo e consensualismo: da impossibilidade à complementariedade. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 284, n. 3, p. 87-110, set./dez. 2025. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v284.2025.94276>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/94276>. Acesso em: 26 ago. 2026.

FERRAZ, Luciano. Decisão administrativa com divergência interpretativa não é improbidade. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 18 jun. 2026. Interesse Público. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2026-jun-18/decisao-administrativa-com-divergencia-interpretativa-nao-e-improbidade/>. Acesso em: 26 ago. 2026.

FISCHHOFF, Baruch. Hindsight is not equal to foresight: the effect of outcome knowledge on judgment under uncertainty. *Journal of Experimental Psychology: human perception and performance*, Washington, DC, v. 1, n. 3, p. 288-299, 1975. DOI: <https://psycnet.apa.org/doi/10.1037/0096-1523.1.3.288>.

FORNI, João Paulo; FERRAZ, Luciano. Natureza jurídica da improbidade administrativa e *abolitio delictus* na ausência de dolo específico. *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, ano 23, n. 44, p. 132-165, set./dez. 2025. DOI: <https://doi.org/10.12662/2447-6641oj.v23i44.p132-165.2025>. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/5514>. Acesso em: 26 ago. 2026.

FRANCE. Conseil d'État (Section du contentieux). *Sieur Lagrange*. Paris: Conseil d'État, 15 févr. 1961. (Recueil Lebon).

FRANCE. Conseil d'État (Assemblée). *Société anonyme Librairie François Maspero*: n. 82590. Paris: Conseil d'État, 2 nov. 1973.

FULLER, Lon L. *The morality of law*. Rev. ed. New Haven: Yale University Press, 1969. (Storrs lectures on jurisprudence, 1963).

- HART, Herbert Lionel Adolphus. *The concept of law*. 3rd ed. Oxford, UK: Oxford University Press, 2012. (Clarendon law series).
- HOOD, Christopher. *The blame game: spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2011.
- ITALIA. Corte costituzionale. *Sentenza n. 132/2024 (ECLI:IT:COST:2024:132)*. Redattore: Giudice Giovanni Pitruzzella, decisione del 6 giugno 2024. Roma: Corte costituzionale, 2024. Disponível em: <https://www.cortecostituzionale.it/stampa-pdf-pronuncia/2024/132>. Acesso em: 26 ago. 2026.
- ITALIA. *Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76*. Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale. Roma: Gazzetta Ufficiale, 2020. Disponível em: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/07/16/20G00096/s>. Acesso em: 26 ago. 2026.
- ITALIA. *Legge 7 gennaio 2026, n. 1*. Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonche' delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilita' amministrativa e per danno erariale. Roma: Gazzetta Ufficiale, 2026. Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2026-01-07&atto.codiceRedazionale=25G00211&elenco30giorni=false. Acesso em: 26 ago. 2026.
- ITALIA. *Legge 14 gennaio 1994, n. 20*. Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti. Roma: Gazzetta Ufficiale, 1994. Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1994-01-14&atto.codiceRedazionale=094G0034&elenco30giorni=false. Acesso em: 26 ago. 2026.
- KAHNEMAN, Daniel. *Thinking, fast and slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.
- KAHNEMAN, Daniel; SIBONY, Olivier; SUNSTEIN, Cass R. *Noise: a flaw in human judgment*. New York: Little, Brown Spark, 2021.
- MAURER, Hartmut; WALDHOFF, Christian. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 20., überarbeitete und ergänzte Aufl. München: C. H. Beck, 2020. (Grundrisse des Rechts).
- MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 4. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- MENDES, Gilmar Ferreira; ROSA, Lucas Faber de Almeida. Perfil constitucional do regime de improbidade administrativa: repercussões sistêmicas e a Lei 14.230/2021. In: VANIN, Fábio Scopel; ROBL FILHO, Ilton Norberto; ROCHA, Wesley (coord.). *Lei de improbidade administrativa (Lei n. 14.230/2021): comentários e análise comparativa*. São Paulo: Almedina, 2023. p. 23-53.
- NIETO, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2012.
- O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, Baltimore, MD, v. 9, n. 3, p. 112-126, July 1998. Disponível em: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/horizontal-accountability-in-new-democracies/>. Acesso em: 26 ago. 2026.
- POWER, Michael. *The audit society: rituals of verification*. Oxford, UK: Oxford University Press, 1997.
- SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. *Law & Leviathan: redeeming the administrative state*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2020.
- UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Brasserie du Pêcheur SA contra Bundesrepublik Deutschland e The Queen contra Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd e outros*: processos apensos C-46/93 e C-48/93. I. Direito comunitário – Direitos atribuídos aos particulares – Violação por um Estado-Membro – Obrigação de reparar o prejuízo causado aos particulares – Natureza directamente aplicável da disposição violada – Inexistência de incidência [...]. Relator: Juiz G. C. Rodríguez Iglesias, 5 de março de 1996. [Bruxelas]: EUR-Lex, 1996. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:61993CJ0046>. Acesso em: 26 ago. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. *Gerhard Köbler contra Republik Österreich*: Processo C-224/01. 1. Direito comunitário – Direitos conferidos aos particulares – Violação por um Estado-Membro – Obrigação de reparar o prejuízo causado aos particulares – Violação imputável a um órgão jurisdicional supremo – Não incidência – Órgão jurisdicional competente para dirimir um litígio relativo a essa reparação – Aplicação do direito nacional [...]. Relator: Juiz C. W. A. Timmermans, 30 de setembro de 2003. [Bruxelas]: EUR-Lex, 2003. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62001CJ0224>. Acesso em: 26 ago. 2026.

UNITED STATES. Supreme Court. *Chevron U.S.A. Inc. v. NRDC*, 467 U.S. 837 (1984). A government agency must conform to any clear legislative statements when interpreting and applying a law, but courts will give the agency deference in ambiguous situations as long as its interpretation is reasonable. Majority opinion: Justice John Paul Stevens, decided on June 25, 1984. [Mountain View, CA]: Justia, 1984. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/467/837/>. Acesso em: 26 ago. 2026.

UNITED STATES. Supreme Court. *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 603 U.S. ____ (2024). Courts must exercise their independent judgment in deciding whether an agency has acted within its statutory authority. Courts may not defer to an agency interpretation of the law simply because a statute is ambiguous. Majority opinion: Justice Roberts, decided on June 28, 2024. [Mountain View, CA]: Justia, 2024. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/603/22-451/>. Acesso em: 26 ago. 2026.

WALDRON, Jeremy. *Law and disagreement*. Oxford, UK: Clarendon Press; New York: Oxford University Press, 1999.

Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Acesse todas as edições da
Revista de Informação Legislativa

www.senado.leg.br/ril