

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**ANULAÇÃO E CONVALIDAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO  
E DOS PROCESSOS DECISÓRIOS E SEUS EFEITOS**



**RODRIGO RIBEIRO PEREIRA**

Advogado, com especialização em Processo Civil pela Universidade  
Federal de Uberlândia, Postgrado em Derechos y Garantias  
Fundamentales - Faculdade de Direito Castilla La Mancha - Espanha  
Mestre em Direito Público pela PUC/MG

# **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**ANULAÇÃO E CONVALIDAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO  
E DOS PROCESSOS DECISÓRIOS E SEUS EFEITOS**



Belo Horizonte  
2018

## CONSELHO EDITORIAL

Álvaro Ricardo de Souza Cruz	Jorge Bacelar Gouveia – Portugal
André Cordeiro Leal	Jorge M. Lasmar
André Lipp Pinto Basto Lupi	Jose Antonio Moreno Molina – Espanha
Antônio Márcio da Cunha Guimarães	José Luiz Quadros de Magalhães
Bernardo G. B. Nogueira	Kiwonghi Bizawu
Carlos Augusto Canedo G. da Silva	Leandro Eustáquio de Matos Monteiro
Carlos Bruno Ferreira da Silva	Luciano Stoller de Faria
Carlos Henrique Soares	Luiz Henrique Sormani Barbugiani
Claudia Rosane Roesler	Luiz Manoel Gomes Júnior
Clèmerson Merlin Clève	Luiz Moreira
David França Ribeiro de Carvalho	Márcio Luís de Oliveira
Dhenis Cruz Madeira	Maria de Fátima Freire Sá
Dirceô Torrecillas Ramos	Mário Lúcio Quintão Soares
Emerson Garcia	Martonio Mont’Alverne Barreto Lima
Felipe Chiarello de Souza Pinto	Nelson Rosendal
Florisbal de Souza Del’Olmo	Renato Caram
Frederico Barbosa Gomes	Roberto Correia da Silva Gomes Caldas
Gilberto Bercovici	Rodolfo Viana Pereira
Gregório Assagra de Almeida	Rodrigo Almeida Magalhães
Gustavo Corgosinho	Rogério Filippetto de Oliveira
Gustavo Silveira Siqueira	Rubens Beçak
Jamile Bergamaschine Mata Diz	Vladmir Oliveira da Silveira
Janaína Rigo Santin	Wagner Menezes
Jean Carlos Fernandes	William Eduardo Freire

---

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos reprográficos, sem autorização expressa da editora.

Impresso no Brasil | Printed in Brazil

Arraes Editores Ltda., 2018.

**Coordenação Editorial:** Fabiana Carvalho  
**Produção Editorial e Capa:** Danilo Jorge da Silva  
**Revisão:** Fabiana Carvalho

---

341.5517 Pereira, Rodrigo Ribeiro.  
P436i Improbidade administrativa e administração pública: anulação  
2018 e convalidação do ato administrativo e dos processos decisórios  
e seus efeitos. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.  
125 p.

ISBN: 978-85-8238-437-4  
ISBN: 978-85-8238-438-1 (E-book)

1. Administração pública. 2. Improbidade administrativa. 3. Ato administrativo. 4. Administração pública – Processos decisórios. 5. Administração pública – Infrações. I. Título.

CDD(23.ed.)–345.8102323  
CDDir – 341.5517

Elaborada por: Fátima Falci  
CRB/6-700

---

**MATRIZ**  
Av. Nossa Senhora do Carmo, 1650/loja 29 - Bairro Sion  
Belo Horizonte/MG - CEP 30330-000  
Tel: (31) 3031-2330

**FILIAL**  
Rua Senador Feijó, 154/cj 64 - Bairro Sé  
São Paulo/SP - CEP 01006-000  
Tel: (11) 3105-6370

[www.arraeseditores.com.br](http://www.arraeseditores.com.br)  
[arraes@arraeseditores.com.br](mailto:arraes@arraeseditores.com.br)

Belo Horizonte  
2018

À Tatiana, minha inspiração, a quem tudo dedico.  
Sem você tudo se resumiria a nada! Seu olhar, seus  
abraços e seu sorriso estiveram sempre comigo, em  
cada página desse trabalho.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Brenno e Nilcéia, pelo exemplo, pela casa cheia de livros e pelo gosto de conhecer o mundo, sua história e tudo que nele existe.

Aos meus filhos, Pedro e Miguel, que me ensinam a cada dia o que é realmente amar.

Ao meu amigo Arnaldo, pelo incentivo, pela parceria de vida e estudos... pela amizade verdadeira.

Ao professor Edimur Ferreira de Faria, pelas orientações, sempre presentes, desde a concepção de minha pesquisa.

A todos que, de uma forma ou de outra, me ajudaram, me apoiaram, ou mesmo somente torceram para dar certo.

Para que uma obra intelectual de algum valor consiga produzir de imediato efeitos amplos e profundos, carece existir uma afinidade secreta, e mesmo uma harmonia íntima, entre o destino individual de seu criador e o destino coletivo de seus contemporâneos. (MANN, 1970).

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLA

CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais
TSE	Tribunal Superior Eleitoral



## SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	
INTRODUÇÃO .....	1
CAPÍTULO 2	
A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....	7
2.1. A improbidade administrativa como consequência do modelo político: aspectos econômicos, históricos e culturais .....	9
CAPÍTULO 3	
O PODER PÚBLICO E OS ATOS ADMINISTRATIVOS .....	20
3.1. O ato administrativo e a teoria das nulidades .....	20
3.2. Atos administrativos convalidáveis ou não convalidáveis .....	25
3.3. Do dever de convalidar atos administrativos convalidáveis .....	31
CAPÍTULO 4	
A ANULAÇÃO E CONVALIDAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO E DOS PROCESSOS DECISÓRIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	36
4.1. A anulação e a convalidação no direito brasileiro.....	39
4.2. A Súmula 473 do STF .....	44
CAPÍTULO 5	
DA CONFIGURAÇÃO DA CONDUTA ÍMPROBA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	48
5.1. O dolo e a culpa como requisito essencial da atuação ímproba .....	53

5.2. O dolo sob a perspectiva dos Tribunais Superiores no Brasil .....	61
5.3. A atuação culposa e seus reflexos na configuração da improbidade administrativa: o art. 10 da LIA.....	65
5.4. A tomada de decisões de alta complexidade técnica e jurídica .....	70
5.5. O problema da violação de princípios enquanto tipos sancionadores da improbidade administrativa.....	76
CAPÍTULO 6	
O PROCESSO DE REVISÃO E CONTROLE DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA .....	
6.1. Processo administrativo .....	80
6.2. Inquérito civil e criminal.....	87
6.3. Ação civil pública.....	88
6.4. Ação popular .....	89
CAPÍTULO 7	
OS EFEITOS DA REVISÃO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA SOBRE A CONFIGURAÇÃO DA IMPROBIDADE .....	
7.1. A interpretação judicial dos atos posteriores ao cometimento da improbidade: a restauração da legalidade como forma de afastar a imputação por ato de improbidade.....	96
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	96
REFERÊNCIAS .....	106
	108

# CAPÍTULO 1

## INTRODUÇÃO

A busca pela punição aos maus administradores da chamada res pública tem ganhado cada vez mais relevância, tanto no campo do debate legislativo, quanto no corpo do Poder Judiciário. Em poucos anos, o Brasil produziu normas jurídicas que incrementaram a investigação, o processamento e a punição de agentes públicos que em tese teriam praticado atos ilícitos no exercício de suas funções administrativas. A passos largos, se definiu como fragilização das imunidades (OSÓRIO, 2010), através de métodos de controle previstos no contemporâneo constitucionalismo brasileiro. Nesse sentido, para aprimoramento do controle do Poder Público pode-se citar a Lei Federal 12.850/2013 (BRASIL, 2013b), que regulamentou a colaboração premiada e a Lei Federal 12.846/2013 (BRASIL, 2013a), denominada lei “anticorrupção” ou de leniência. Somam-se a essas novas experiências legislativas a crescente exigência da sociedade em relação ao Poder Público, no atendimento de suas demandas por serviços públicos universais e de qualidade. Nesse contexto, a exigência de uma administração pública eficaz ganhou, no Brasil, *status* de princípio constitucional através da Emenda Constitucional n. 19 (BRASIL, 1998).

No entanto, a inovação legislativa que realmente mais impactou a administração pública e que mudou o modo com que o Poder Judiciário enfrenta o controle do ato administrativo e da própria gestão pública é a Lei Federal 8.429/92 (BRASIL, 1992), denominada “Lei de Improbidade Administrativa”, que trouxe uma nova concepção de responsabilização ao agente público, prevendo condutas ímprobas e graves consequências tanto sob os aspectos patrimoniais, quanto sobre aspectos de limitações de exercícios de direitos fundamentais dos administradores públicos.

Como toda norma, a aplicação da Lei de Improbidade pelos Tribunais brasileiros enfrentou, nesses poucos anos de vigência, as mais variadas interpretações que, em um determinado momento, indicavam uma aplicação mais comedida da norma, chegando a momentos opostos de exacerbação

na utilização da improbidade pelo Ministério Público (MP), com aplicação indevida da Lei de Improbidade a atos meramente ilegais.

Esse trabalho tem por objetivo estudar, em primeiro lugar, como se insere a Administração Pública no atual contexto constitucional, onde deve atuar não só vinculada ao princípio da legalidade, mas também em respeito à economicidade, à eficiência, à moralidade e a outros princípios igualmente previstos no art. 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) (BRASIL, 1988). Além disso, propõe investigar como é hoje tratada a responsabilização dos agentes públicos que, apesar de corrigirem – através da anulação ou convalidação – a atividade administrativa, ainda assim são responsabilizados pelo ato ou decisão administrativos originalmente ilegais, com fundamento unicamente na subsunção de sua conduta àquelas infrações previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

Nesse contexto, para melhor compreensão da presente pesquisa, o estudo em questão está dividido em 8 capítulos. Na introdução, capítulo 1, tem-se os objetivos e a escolha do tema.

No capítulo 2, analisou-se o quadro atual sobre probidade administrativa, assim delineado como consequência do modelo político brasileiro, envolvendo os aspectos econômicos, históricos e sociais de como esse modelo político foi implementado e se desenvolveu em nosso País.

No capítulo 3, dedicou-se a considerações gerais sobre o ato administrativo e a teoria das nulidades, abordando a diferenciação entre atos convalidáveis e não convalidáveis e tratou-se sobre o dever de convalidar os atos administrativos convalidáveis e que tivessem produzido efeitos para terceiros de boa-fé.

No capítulo 4, abordou-se as teorias jurídicas sobre anulação e convalidação dos atos administrativos e dos processos decisórios da administração pública, especialmente sob a perspectiva da doutrina brasileira e ante a abordagem que o Supremo Tribunal Federal (STF) deu ao tema através da Súmula 473.

No capítulo 5, enfrentou-se a questão tormentosa sobre os requisitos de configuração da improbidade administrativa, especialmente no que trata sobre a presença do dolo e da culpa na conduta do agente público, a abordagem do tema pelos Tribunais Superiores, abordando aspectos mais recentes sobre a compreensão jurídica dos pressupostos jurídicos de validade e aplicação da Lei de Improbidade, inclusive quando o ato inquinado de improbidade envolve decisões de alta complexidade técnica e jurídica.

No capítulo 6, tratou-se sobre os processos onde se pode exercer o poder/dever de revisão dos atos administrativos, compreendendo análise sobre os efeitos da prescrição desse processo revisional, abordando o tema sob a perspectiva do processo revisional no âmbito do processo administrativo, do inquérito civil, da ação civil pública e da ação popular.

No capítulo 7, dedicou-se à análise dos efeitos da revisão da atividade administrativa sobre a configuração da improbidade administrativa, especialmente no que concerne à correta interpretação judicial dos atos posteriores ao cometimento do suposto ato de improbidade, como forma de afastar a imputação por ato de improbidade administrativa.

O último capítulo, de número 8, dedicou-se as considerações finais da dissertação.

Toda a compreensão do trabalho deve ter por perspectiva que a Administração Pública faz editar, para a consecução de seus fins, uma enorme variedade de atos administrativos e seus agentes tomam várias decisões administrativas, com variados graus de complexidade e diferentes motivações. Assim, a atividade administrativa é complexa e se desenvolve através de seguidos atos administrativos, praticados pelas mais diversas categorias de servidores públicos. Esses atos e processos decisórios na Administração Pública constantemente tem sua legitimidade questionada administrativa e judicialmente, inclusive sob o aspecto da improbidade dos agentes públicos envolvidos. Este livro tem por objetivo apresentar conclusões no sentido de que a anulação ou convalidação desses atos e decisões administrativos tem repercussão jurídica na configuração da improbidade administrativa.

No âmbito da Administração Pública, são corriqueiros os atos administrativos que padeçam de vícios de forma, de conteúdo, de motivação, de finalidade e, em última análise, de legalidade. Esses atos administrativos podem (ou não) ser revistos pelo próprio gestor público, através de sua anulação ou convalidação, como forma de restauração da legalidade, promovendo um novo ato administrativo, com finalidade de suprir os defeitos do ato administrativo anterior, resguardando (ou não) os efeitos jurídicos por ele produzidos. Assim, o que se pretende através desse trabalho é demonstrar que o reestabelecimento da legitimidade da prática administrativa terá - sempre e necessariamente - efeitos na responsabilização por atos supostamente ímprobos.

Atualmente, a jurisprudência tem caminhado no sentido de limitar a verificação da ocorrência do ato de improbidade apenas com base em dois elementos, o dolo e a subsunção do fato à hipótese normativa prevista na Lei de Improbidade. Pretende-se demonstrar que o processo decisório acerca da existência ou não da improbidade não dispensa (ao contrário, exige) a análise de todo o contexto dos atos praticados pelo agente público, inclusive os posteriores à consumação (em tese) do ato de improbidade, praticados com fins de restauração da legitimidade do ato ou decisão administrativa. Com isso, pretende-se comprovar que os efeitos da anulação e convalidação do ato administrativo terão repercussão na esfera de responsabilidade do agente público.

Para efeito de responsabilização e configuração da improbidade, atualmente tanto a doutrina e jurisprudência sobre o tema tem se revelado muito

vinculada à subsunção dos fatos às condutas previstas na norma como infratoras da probidade administrativa, desprezando por completo as circunstâncias que levaram ao agente público a tomar determinada decisão ou a praticar determinado ato administrativo.

Mais grave ainda é o fato de a jurisprudência desprezar qual o comportamento do agente público após a ocorrência da conduta tida por ilegal ou ímproba. Ao sugerir como tema que a anulação e convalidação do ato ou decisão administrativa tem repercussão na configuração da improbidade, este trabalho buscará comprovar que esses instrumentos jurídicos de restabelecimento da legalidade não configuram apenas circunstâncias favoráveis para fixação das penas de improbidade, mas conduta que deve ser sopesada para própria configuração do ato de improbidade.

Importante esclarecer que o autor deste trabalho se dedica profissionalmente à defesa de agentes públicos em ações civis públicas que visam responsabilização por atos de improbidade administrativa, sendo certo que essa circunstância ficará evidente no decorrer da exposição das ideias.

Importante ressaltar que, sobre o tema, após anos de debates sobre a correta aplicação da Lei de Improbidade, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou aspectos importantes de interpretação da Lei de Improbidade:

- a) a improbidade não depende de existência de dano ao erário;
- b) a improbidade exige dolo do agente público em praticar o ato ímprobo;
- c) a ilegalidade do ato ou da decisão administrativa não acarreta, por consequência, a improbidade;
- d) a Lei de Improbidade visa punir o agente público desonesto e não o incapaz ou inexperiente.

A existência do dolo, para configuração da improbidade, restringe-se, atualmente, à valoração da conduta do agente antes ou no momento da prática do ato ou decisão administrativa considerados ilegais. A verdade é que a jurisprudência e a doutrina sempre trilharam o caminho extremamente positivista: de adequação do fato às circunstâncias previstas na norma como ímproba.

A análise dos fatos tidos como ímprobos, sob essa perspectiva, sugere que essa interpretação, nos moldes dos tipos penais, consistiria em mais um mecanismo de segurança jurídica aos jurisdicionados, mas mostrou-se, na prática, um mecanismo de aplicação indevida das penas de improbidade, dado ao fato de que as dezenas de condutas descritas como ímprobas pela Lei Federal 8.429/92 revelam-se extremamente abertas, como a que considera improbidade “praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência (inciso I, do art. 11) ou a que também imputa como improbidade retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de

ofício” (inciso II, art. 11) e, por fim, como exemplo máximo dessa “norma punitiva em aberto”, a que define como ímprobo qualquer ato que atente “contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições” (art. 11, *caput*). (BRASIL, 1992).

Assim, é necessário ultrapassar essa interpretação positivista, para adequar principalmente a atividade jurisdicional à racionalização da aplicação do Direito. O tema é atualíssimo, pois apesar de relativamente nova, a Lei de Improbidade já produziu efeitos concretos no cotidiano da administração pública. Mais atual se faz esse debate porque é recente (e paradigmático) o precedente do STJ que afastou, corretamente, a simples subsunção do fato à norma em tipificação de condutas ímprobas. Trata-se do Recurso Especial n. 1.253.368/MG, em que atuou como advogado o autor do presente trabalho.

No caso, o STJ, reformando sentença de 1º grau e Acórdão unânime do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), sopesou e valorou, para configuração da improbidade, os atos do agente público praticados após a conduta tida por ímproba, reconhecendo os efeitos do poder revisional administrativo do agente como forma de comprovação do desinteresse em praticar o ato de improbidade. O caso mereceria, se aplicada visão puramente positivista, a confirmação da condenação por improbidade, já que havia clara subsunção dos fatos à norma caracterizadora da improbidade. A solução do STJ, ao reverso, foi pela não ocorrência da improbidade, ao considerar os atos posteriores realizados pelo agente público praticados com objetivo de restaurar a legalidade.

De fato, essa valoração, efetivada no precedente, superando a simples interpretação positivista do caso, para justificar a decisão em fatos posteriores à suposta conduta típica deverá trazer novas luzes à Súmula 473<sup>1</sup> do STF, no que se refere à autotutela dos atos ilegais.

Também no que se refere à convalidação dos atos administrativos ilegais, as consequências deverão ser as mesmas, pois constatada a ilegalidade do ato administrativo, o Administrador Público poderá restabelecer a legalidade, promovendo um novo ato administrativo, com finalidade de suprir os defeitos do ato administrativo anterior, resguardando os efeitos jurídicos por ele produzidos.

Realmente, a **convalidação** do ato administrativo atende, de uma só vez, dois princípios que devem ser preservados pela administração pública: o da legalidade (que se vê restaurada) e o da segurança jurídica, para que haja estabilidade nas relações jurídicas advindas do ato administrativo ilegal. Assim,

---

<sup>1</sup> A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (BRASIL, 1969a)

faz-se necessário buscar, ao máximo, prestigiar o instituto da convalidação, consagrando, no processo decisório da improbidade, a compreensão de fatos e valores que não seriam valorados pela simples subsunção dos fatos à norma.

O que se propõe, sobre a compreensão da improbidade e sobre os efeitos dos atos de anulação e convalidação do ato administrativo, é a superação dos paradigmas sobre a improbidade e a penalização de agentes públicos.