

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

Juliana Jorge Albano de Aguiar

**AS ALTERAÇÕES DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO  
BRASILEIRO E O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO:  
O POSICIONAMENTO DO TCU QUANTO À RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES  
PÚBLICOS DIANTE DO NOVO ART. 28 DA LINDB E DO DECRETO 9.830/2019**

Florianópolis

2020

Juliana Jorge Albano de Aguiar

**AS ALTERAÇÕES DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO  
BRASILEIRO E O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO:  
O POSICIONAMENTO DO TCU QUANTO À RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES  
PÚBLICOS DIANTE DO NOVO ART. 28 DA LINDB E DO DECRETO 9.830/2019**

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. José Sérgio da Silva Cristóvam, Dr..

Florianópolis

2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Aguiar, Juliana Jorge Albano de

As alterações da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e o controle externo da administração : o posicionamento do TCU quanto à responsabilização dos agentes públicos diante do novo art. 28 da LINDB e o decreto 9.830/2019 / Juliana Jorge Albano de Aguiar ; orientador, José Sérgio da Silva Cristóvam, 2020.

127 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -  
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Direito Administrativo. 3. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. 4. Decreto nº 9.830/19. 5. Tribunal de Contas da União. I. Cristóvam, José Sérgio da Silva. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

Juliana Jorge Albano de Aguiar

**AS ALTERAÇÕES DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO  
BRASILEIRO E O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO:  
O POSICIONAMENTO DO TCU QUANTO À RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES  
PÚBLICOS DIANTE DO NOVO ART. 28 DA LINDB E DO DECRETO 9.830/2019**

Este Trabalho Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de “Bacharel” e aprovado em sua forma final pelo Curso de Graduação em Direito.

Florianópolis, 07 de dezembro de 2020.

---

Prof. Luiz Henrique Urquhart Cadernatori, Dr.  
Coordenador do Curso

**Banca Examinadora:**

---

Prof. José Sérgio da Silva Cristóvam, Dr.  
Orientador  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Elisa Berton Eidt, Me.  
Avaliadora  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Paulo Ricardo Maroso Pereira, Me.  
Avaliador  
Universidade Federal de Santa Catarina

*Dedico este trabalho aos que fizeram da minha  
também a sua jornada.*

## AGRADECIMENTOS

É com imensa sensação de satisfação e dever cumprido que finalizo minha graduação na Universidade Federal de Santa Catarina, a quem devo meu maior agradecimento, pela oportunidade única da expansão do conhecimento, da evolução pessoal, da criação de laços verdadeiros e de tornar-me a primeira mulher à conclusão de ensino superior em minha família.

Aos meus pais, é com carinho e honra que agradeço pelo fornecimento de tudo o necessário para que chegasse ao presente momento, desde a infância, abdicando dos prazeres próprios e do conforto, com amor incondicional por mim. A minha vitória é antes a de vocês.

Aos meus familiares, que, a sua maneira, ofertaram tudo o preciso e acreditaram e em mim, celebrando sempre minhas conquistas, em especial minha madrinha, Tatiane, quem me comprou o primeiro uniforme no maternal e esteve presente a cada dificuldade até o término desta graduação, após 20 anos de minha vida.

Com muito carinho, à minha bisavó Maura, mulher forte e à frente de seu tempo, quem sempre se orgulhou e me desejou vitórias através da educação.

De igual modo, à João Artur Koerich, meu companheiro de todos os momentos, advogado e amigo, a quem devo a paciência, os ensinamentos e o amor compartilhado.

Às minhas amigas, confidentes e parceiras nesta caminhada, Bruna, Gabriela, Lígia e Fabricia, por todos os grupos e estudos, matérias discutidas, lugares guardados às manhãs, cadernos, almoços e tardes ao NPJ da UFSC. O direito não seria o mesmo sem vocês.

Às trajetórias profissionais, por terem me apresentado a realidade e a atuação jurídica. Em especial, ao gabinete da 18ª Promotoria de Justiça da Capital e ao Escritório Fey Probst & Brustolin, nas pessoas de cada qual os integram, que representam exemplo de atuação e responsabilidade, a quem possuirei respeito e estima, por toda minha vida.

Ao curso de Direito, que me proporcionou experiências gratificantes e esclarecedoras, fazendo de mim uma profissional, através da atuação de professores excepcionais, a quem sempre lembrarei pelo repasse de uma parte de si, o conhecimento.

Também, ao professor José Sérgio da Silva Cristóvam, que entrou na proposta deste trabalho desde o primeiro debate, mesmo face às suas grandes demandas acadêmicas, auxiliando imediatamente em todas as solicitações, demonstrando a grande admiração ao Direito Administrativo, que possui o prazer em ensinar.

A todos, só tenho a agradecer imensamente.

*“Os homens devem ser tratados de modo diverso, porque são diferentes; o seu estado jurídico, representante da sua situação enquanto referencial na relação com seus semelhantes, deve alternar-se para cada um em particular, uma vez que cada um, em relação a todos, manifesta-se de forma essencialmente diferente. Se uma doutrina adota como lógica definida a igualdade absoluta e matemática dos homens, ela se opõe à realidade e por isso deve ser prescindida”.*

*(Léon Duguit, 1859-1928)*

## RESUMO

O presente trabalho objetiva a correlação entre as atualizações do ordenamento jurídico brasileiro a respeito da responsabilização dos administradores públicos e o posicionamento do Tribunal de Contas da União na tomada de decisões no âmbito do controle externo. Em especial, avaliam-se as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018, que inseriu dez novos artigos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, e o Decreto nº 9.830/2019, que colaborou à primeira normativa, suprimindo controvérsias hermenêuticas e pacificando entendimentos. Adota-se o método dedutivo e eminentemente descritivo, partindo-se das premissas legais e posicionamentos doutrinários para, posteriormente, analisar dados jurisprudenciais e operar a conclusão. Dividido em três capítulos, o trabalho faz um estudo sobre a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro e os artigos acrescidos, assim como o intuito do legislador e os objetivos práticos da nova normativa, seguida de uma avaliação mais precisa a respeito da responsabilização dos administradores públicos, com foco no art. 28 acrescido pela Lei nº 13.655/18 e o Decreto nº 9.830/19, relacionando-se controvérsias na compreensão dos dispositivos e o objetivo inicial de garantir maior inovação para a Administração Pública. Por fim, busca-se a avaliação do posicionamento do Tribunal de Contas da União sobre o tema, tratando-se de suas funções e dos entendimentos pretéritos sobre a verificação do elemento subjetivo na conduta do agente público, para então se operar a avaliação e discussão jurisprudencial sobre a aplicação da nova lei e do decreto nas suas decisões e o atendimento das expectativas criadas através da edição dos diplomas normativos.

**Palavras-chave:** Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Lei nº 13.655/18. Artigo 28. Administrador Público. Decreto nº 9.830/19. Tribunal de Contas da União. Elemento subjetivo.

## ABSTRACT

This paper presents the connection between the Brazilian Law updates about the accountability of public administrators and the Union's Court of Counts' positioning in the decision-making process in the scope of external control. In special, the study analyzes the alterations promoted by the Law n. 13.655/2018 and the Decree n. 9.830/2019, which collaborated with the first normative, suppressing hermeneutic controversies and settling understandings. The study adopts the deductive method and eminently descriptive, using the legal premises and doctrinal positions to, then, analyze legal precedents and formulate the conclusion. Divided into three chapters, the paper studies the Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro and the added articles, as well as the Legislator's will and the new normative's practical objectives, followed by a more precise evaluation of the public administrators' accountability, focusing in the 28º article, added by the Law n. 13.655/18 and the Decree n. 9.830/19, relating controversies in the articles' understandings and the initial goal to assure innovation to the public administration. At last, the study aims to evaluate the Union's Court of Counts' position about this theme, referring to its functions and former understandings about the subjective element's verification and precedents discussion about the new law and the Decree's application in its decisions and the correspondence to the expectations raised by the normatives' creation.

**Keywords:** Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Law n. 13.655/18. 28º Article. Public administrator. Decree n. 9.830/19. Union's Court of Counts. Subjective element's.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Precedentes exemplificativos do Tribunal de Contas da União referentes à aplicação de teoria do “administrador médio” para avaliação do elemento subjetivo do agente.....	84
Tabela 2 - Precedentes exemplificativos do Tribunal de Contas da União referentes à aplicação dos artigos da nova LINDB na responsabilização dos administradores públicos, no período compreendido entre a publicação da Lei nº 13.655 e do Decreto Federal nº 9.830.....	93
Tabela 3 - Precedentes exemplificativos do Tribunal de Contas da União referentes à aplicação dos artigos da nova LINDB na responsabilização dos administradores públicos, no período compreendido após a publicação do Decreto Federal nº 9.830/2019.....	99

## **ABREVIATURAS E SIGLAS**

AGU - Advocacia-Geral da União

AJUFE - Associação dos Juizes Federais do Brasil

ANAMATRA - Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho

ANPR - Associação Nacional dos Procuradores da República

ANPT - Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho

CCJ - Comissão de Constituição e Justiça

CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania

CGU - Controladoria-Geral da União

CONAMP - Associação Nacional dos Membros do Ministério Público

CPC - Código de Processo Civil

FGV - Fundação Getúlio Vargas

IBDA - Instituto Brasileiro de Direito Administrativo

LIA - Lei de Improbidade Administrativa

LICC - Lei de Introdução ao Código Civil

LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

MPU - Ministério Público da União

SBDP - Sociedade Brasileira de Direito Público

SINAIT - Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho

TCU - Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>A LEI 13.655/2018 E AS ALTERAÇÕES À LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO .....</b>	<b>18</b>
2.1	A LINDB E A REGULAÇÃO DO DIREITO PÚBLICO NO BRASIL .....	18
2.2	A ELABORAÇÃO DA NOVA NORMATIVA .....	21
2.2.1	<b>A necessidade imperiosa de reforma legislativa .....</b>	<b>21</b>
2.2.2	<b>O projeto de Lei 7.448/2017 e a suas tratativas.....</b>	<b>24</b>
2.2.3	<b>A sanção e os vetos presidenciais.....</b>	<b>27</b>
2.3	A EDIÇÃO DA LEI 13.655/2018 E AS MUDANÇAS OPERADAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO .....	30
2.3.1	<b>Os insertos artigos 20 a 30 da LINDB.....</b>	<b>30</b>
2.3.2	<b>Panorama geral da norma .....</b>	<b>38</b>
2.4	AS NOVAS DIRETRIZES PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A NECESSÁRIA MUDANÇA DE POSTURA DO JULGADOR .....	40
2.4.1	<b>Eficiência e segurança jurídica.....</b>	<b>41</b>
2.4.2	<b>Realismo e consequencialismo.....</b>	<b>44</b>
2.5	O PAPEL DA LEI 13.655/18 NA CONSTRUÇÃO DE UM NOVO REFERENCIAL PARA A RESPONSABILIZAÇÃO DOS ADMINISTRADORES .....	47
<b>3</b>	<b>A RESPONSABILIDADE DO ADMINISTRADOR PÚBLICO COM O ADVENTO DA LEI 13.655/2018 .....</b>	<b>49</b>
3.1	O NOVEL ARTIGO 28 DA LINDB – A CLÁUSULA GERAL DO ERRO ADMINISTRATIVO .....	49
3.1.1	<b>Um novo olhar sobre o elemento subjetivo.....</b>	<b>51</b>
3.1.2	<b>O abandono do “crime de hermenêutica” e o incentivo a atuação inovadora do administrador .....</b>	<b>56</b>
3.1.3	<b>O veto ao parágrafo primeiro do art. 28 e a problemática em torno da expressão “dolo ou erro grosseiro” .....</b>	<b>60</b>

3.2	O DECRETO REGULAMENTADOR 9.830/2019.....	63
3.2.1	<b>Panorama geral do decreto .....</b>	<b>64</b>
3.2.2	<b>O Capítulo IV - Da Responsabilidade do Administrador Público.....</b>	<b>67</b>
3.3	A REDUÇÃO DAS CONTROVÉRSIAS HERMENÊUTICAS .....	72
3.4	O PAPEL DO DECRETO 9.830/19 NA CONSTRUÇÃO DE UM NOVO REFERENCIAL PARA A RESPONSABILIZAÇÃO DOS ADMINISTRADORES .....	75
4	<b>A APLICAÇÃO DA NOVA NORMATIVA NA RESPONSABILIZAÇÃO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO .....</b>	<b>77</b>
4.1	O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TCU .....	77
4.2	O ENTENDIMENTO PRÉVIO ADOTADO PELO TCU QUANTO À RESPONSABILIZAÇÃO DOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS.....	80
4.2.1	<b>A figura do “administrador médio” e a mensuração da boa-fé do agente.....</b>	<b>81</b>
4.2.2	<b>Precedentes representativos do posicionamento apresentado pelo TCU .....</b>	<b>83</b>
4.2.3	<b>O ambiente de imprevisibilidade criado pelo tribunal.....</b>	<b>89</b>
4.3	O ENFRENTAMENTO DA RESPONSABILIZAÇÃO DO ADMINISTRADOR PELO TCU APÓS A REFORMA LEGISLATIVA .....	92
4.3.1	<b>Análise dos julgados afins no período entre a publicação da Lei 13.655/18 e a edição do Decreto regulamentador 9.830/19 .....</b>	<b>93</b>
4.3.2	<b>O conflito de entendimentos sobre o sentido do art. 28 da LINDB.....</b>	<b>97</b>
4.3.3	<b>Análise dos julgados afins no período após a edição do Decreto regulamentador 9.830/19 .....</b>	<b>99</b>
4.3.4	<b>O posicionamento do TCU quanto à responsabilização dos agentes públicos diante do novo art. 28 da LINDB e do Decreto 9.830/2019.....</b>	<b>105</b>
5	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>112</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>115</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A responsabilização é o ponto focal da aplicação do direito. Antes do estabelecimento de normas de conduta ou o regimento de relações interpessoais, o objetivo do mundo jurídico é a penalização daquele que infringe o que pode ser considerado como aceitável em uma comunidade.

A expressão máxima da responsabilização, e também de onde partiu, nos primórdios, o interesse à criação de estatutos jurídicos – em cada qual das sociedades que possam ser avaliadas como paradigma – é o Direito Penal, por meio do qual se impõe, até os dias atuais, o sancionamento sobre o próprio indivíduo, restringindo sua liberdade ou, em casos graves e a depender da região do globo, o cerceamento de sua vida.

Contudo, a manifestação da responsabilização, dá-se, ainda, nas esferas cível e administrativa, podendo direcionar-se também ao próprio Estado, assim como aos seus agentes, estes, pelo desenvolvimento das atividades funcionais de forma irregular, conflitando com o interesse público – e podendo ensejar sanções de ordem patrimonial ou restrições fáticas, à expressão de direitos políticos, à continuidade nas funções ou às negociações face ao Poder Público.

A penalização de agentes integrantes da Administração, em maioria dos casos, vem atrelada a violações praticadas em detrimento do próprio Estado, quebra de deveres funcionais que, em maioria dos casos, geram lesões ao erário, prejudicando o exercício de tarefas em prol do administrado e o regular funcionamento dos vetores da atuação estatal.

No Brasil, conflitando-se às atuações irregulares de gestores ímprobos (voltados, o mais das vezes, ao enriquecimento ilícito em desfavor da Administração), a atuação judicial, policial e dos órgãos de controle externo desenvolveu-se demasiadamente, em decorrência, especialmente, de crises que tomaram espaço nos últimos anos em decorrência de movimentos de corrupção *lato sensu*.

Tanto através de movimentação legislativa superior, quanto de decisões de cunho mais repressivo, foram evidentemente elevados os gráficos da responsabilização na Administração, com destaque aos gestores de maior grau hierárquico, responsáveis, em tese, pela fiscalização das ações de uma série de indivíduos, órgãos e pareceres emitidos.

E em ascensão constante a responsabilização e o recrudescimento da avaliação fática para o fim da aplicação de sanções, passaram parcela de especialistas na disciplina de Direito Administrativo a reconhecer face diversa desse movimento, consistente na insegurança do

administrador honesto na tomada de decisões, pelo receio da penalização em razão de meros descuidos ou divergências interpretativas em relação aos tribunais.

Assim é que, avaliando as circunstâncias fáticas reflexas da rigidez do sistema repressivo à corrupção, evidenciou-se verdadeira inação dos administradores, que passaram a conter ideias inovadoras em atenção aos mecanismos multifacetados da responsabilização.

Através de estudos acurados, voltados ao reconhecimento do equilíbrio entre a necessária responsabilização dos agentes públicos ímprobos e o desenvolvimento pleno das atividades pelos gestores – o que, inequivocamente, enseja a verificação de erros e acertos na esfera prática –, foi desenvolvido projeto de novos dispositivos legais, voltados à atuação dos julgadores, para avaliação do interesse público também na tomada de decisões a fins de responsabilização.

E estes dispositivos, após discussões em ambas as casas legislativas e sancionamento presidencial parcial, vieram a materializar-se na Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que, em destaque, determinou em seu art. 28 a restrição da avaliação do elemento subjetivo dos agentes públicos às hipóteses de dolo ou erro grosseiro – conceitos estes melhor discriminados pelo ordenamento *a posteriori*, através da edição do Decreto federal nº 9.830, de 10 de junho de 2019.

Com escopo de avaliar ambos os noveis diplomas normativos, o presente Trabalho de Conclusão de Curso, vinculado ao Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina, apresenta estreita relação teórica com a área de Direito Administrativo, tendo por objeto de estudo a análise da efetividade dos dispositivos acrescidos que atualizaram a disciplina da responsabilização de administradores públicos na esfera prática.

Trazendo os olhares, em especial, ao âmbito do controle externo da Administração, que compreende parcela de relevo no espaço das medidas sancionatórias dos gestores públicos – e, como dito, mostra-se cada vez mais repressivo –, surgiu o problema, o qual esta pesquisa propôs-se a resolver: qual o modo de avaliação adotado pelo Tribunal de Contas da União para promover a responsabilização de administradores públicos após a edição da Lei nº 13.655/18 e do Decreto regulamentador nº 9.830/19?

A hipótese é no sentido de, ao revés da aplicação acurada dos noveis dispositivos, dialogando os fatos concretos com a realidade e os intentos do administrador, a Corte de Contas venha, atentando-se unicamente aos aspectos técnicos que envolvem a avaliação dos danos causados à Administração, manter-se à utilização de conceitos vagos acerca dos elementos

subjetivos para fins de responsabilização, cristalizando o ambiente de insegurança jurídica existente antes da edição das normas (e que lhe ensejou a criação).

Logo, a pesquisa tem por objetivo geral analisar as decisões do órgão do controle externo que tratem especificamente da responsabilização de agentes públicos por atos lesivos à Administração Pública e lhe avaliem a existência de elementos subjetivos, atendendo (ou não) aos ditames das novas frentes, inauguradas pelos dois diplomas legislativos mencionados.

Como objetivos específicos, têm-se de realizar uma pesquisa bibliográfica sobre a Lei nº 13.655/18, avaliando-se pormenorizadamente o intuito doutrinário inserido em sua edição, os procedimentos prévios à sua publicação e a completude da normativa, trazendo-se disposições sobre cada qual dos artigos e aspectos acrescentados na apreciação da atuação administrativa, através de análise hermenêutica; ainda, tratar da mudança apresentada especificamente pelo art. 28, que apresentou novos moldes à evidência do elemento subjetivo nas ações, as inconclusões acerca de sua redação e o Decreto nº 9.830/19, em especial o capítulo reservado à “Responsabilização do Agente Público”; indicar a função do TCU no controle externo da Administração e avaliar os posicionamentos destacados na doutrina sobre suas manifestações nessa seara; assim como, através de pesquisa jurisprudencial, evidenciar quais os modos de decidir desta Corte, em momento pretérito à edição das normas, entre a Lei nº 13.655/18 e seu respectivo Decreto, e após concluídas as inovações.

Por fim, com aporte teórico suficiente, face às decisões colhidas e organizadas em delimitações temporais, operar, em análise hermenêutica, a verificação do cunho das decisões do Tribunal de Contas da União, apreciando-se a correspondência da hipótese.

Nesses termos, o método de abordagem será o dedutivo, porquanto a exposição partirá de categorias mais amplas, como a definição das disposições e objetivos da Lei nº 13.655/18 e do Decreto nº 9.830/19, para se obterem conclusões sobre o prisma jurisprudencial acerca da responsabilização dos administradores públicos. Os métodos procedimentais utilizados serão o descritivo, nos dois primeiros capítulos e parte do terceiro, e o analítico, em parte outra do terceiro capítulo. As técnicas de pesquisa serão jurisprudencial, doutrinária, legislativa, constitucional e documental a respeito do tema abordado.

Em vista do exposto, aliás, a atualidade do tema é notória, uma vez que, realizada a edição da Lei nº 13.655 no ano de 2018 e do Decreto nº 9.830 em 2019, a avaliação da atuação do Tribunal de Contas da União se dá no campo presente, mormente quando a adesão às novas perspectivas jurídicas demanda tempo, dado lapso para a atualização dos julgadores, o recebimento dos feitos afetos e a formação do convencimento a partir de situações concretas.

A inovação e a relevância desta pesquisa consistem em, mais do que avaliar os dispositivos que importaram em alterações no campo da responsabilização do agentes, opor as novas determinações a sua aplicação na ordem prática, a fim de identificar a efetividade dos diplomas e fornecer aporte aos indivíduos envolvidos na relação, em essencial os administradores que se veem alvo de responsabilização.

Dividido este trabalho em três capítulos, de início, será tratada pormenorizadamente a Lei nº 13.655/18, indicando-se sua correlação com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, as razões de sua edição, o projeto legislativo correspondente, assim como a sanção e os vetos presidenciais, acompanhados da avaliação de cada qual das atualizações insertas, o panorama geral da norma e os princípios jurídicos essenciais em seu corpo.

Em seguida, avaliar-se-á em especial o art. 28 inserido na LINDB por força da Lei nº 13.655, sua influência na avaliação do elemento subjetivo dos agentes públicos para fins de penalização, o incentivo à atuação inovadora em suas funções, a definição doutrinária de seus elementos e o Decreto nº 9.830/19, especialmente em seus artigos voltados à definição da responsabilização do gestor público.

Por derradeiro, a atenção será voltada à atuação do Tribunal de Contas da União, verificando-se suas funções no controle externo dos Poderes da República, as figuras doutrinárias adotadas em momento prévio à vigência da Lei nº 13.655/18 e, essencialmente, avaliando-se os precedentes representativos da avaliação temática nos julgados da Corte de Contas, antes da Lei, entre a vigência desta e a publicação do Decreto regulamentador, e quando encerradas as atualizações normativas.

A presente Monografia será encerrada através das Considerações Finais, através das quais serão resgatados, sinteticamente, os temas abordados durante o estudo e, na sequência, apresentada delimitação dos resultados colhidos na pesquisa jurisprudencial e sua conformidade com a nova ordem jurisdicional administrativa.

Ademais, impende ressaltar que a aprovação deste Trabalho de Conclusão de Curso não representa o endosso do Professor Orientador, da Banca Examinadora, e do Curso de Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina, acerca das ideias ou conclusões nele expostas.

## 2 A LEI 13.655/2018 E AS ALTERAÇÕES À LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO

Em 25 de abril de 2018, foi publicada a Lei nº 13.655, que realizou a inclusão de dez novos dispositivos (artigos 20 a 30, à exceção do 25) no Decreto-Lei nº 4.657/42, chamada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, ou simplesmente LINDB.

A nova normativa apresentou disposições relacionadas mais especificamente ao direito público e representou uma quebra de paradigmas, com o objetivo de garantir segurança hermenêutica à Administração Pública, com os olhos voltados à atuação do controlador<sup>1</sup>.

### 2.1 A LINDB E A REGULAÇÃO DO DIREITO PÚBLICO NO BRASIL

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, ou LINDB, é reconhecida por seu objetivo de compor um conjunto de regras de “superdireito”, aplicável a todos os ramos do ordenamento jurídico brasileiro, público ou privado.

Em sua extensão, são encontradas disposições acerca da soberania nacional, a vigência e eficácia de normas, bem como critérios para solução de conflitos no tempo e no espaço, além de parâmetros para interpretação normativa<sup>2</sup>. Em sua essência, trata-se de uma lei de caráter instrumental, estritamente técnica, que se restringe à operabilidade das demais leis, sem se ater diretamente aos fatos sociais – ainda quando se refere ao Direito Internacional Privado<sup>3</sup>.

Contudo, criada sob a égide da Constituição de 1937, a normativa, na origem, tinha íntima relação com o ramo de direito civil, sendo nomeada Lei de Introdução ao Código Civil (LICC). Foi responsável, inclusive, em sua edição, pela revogação do Código Beviláqua (Código Civil de 1916 – Lei nº 3.071) e de grande parte dos princípios que o haviam inspirado<sup>4</sup>.

Com a passagem dos anos, a então LICC foi alvo de várias alterações, assumindo caráter de norma dispositiva para todo o ordenamento, não mais dependente do ramo de direito

---

<sup>1</sup> TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: lei de introdução e parte geral**. v.1, 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Não paginado, l. 1.4.

<sup>2</sup> GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo curso de direito civil**. v.1: parte geral. 21. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. Não paginado, l. 3.1.

<sup>3</sup> NADER, Paulo. **Curso de direito civil**, volume 1: parte geral. 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Não paginado, l. 10.

<sup>4</sup> CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. **A lei nº 13.655/2018 e seus efeitos para o controle da Administração Pública**. *Rev. Controle*. v. 17. n. 2, pp. 305-333, jul-dez. 2019, pp. 310-311. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/529>. Acesso em: 08 fev. 2020.

civil, razão pela qual, aliás, com o advento do Código de 2002, não chegou a sofrer quaisquer alterações<sup>5</sup>.

Nesse sentido, com objetivo de demonstrar seu caráter integrador, com abrangência para todo o ordenamento, em 30 de dezembro de 2010, foi publicada a Lei nº 12.376, que alterou a denominação da normativa para o atual Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Após tal inovação, apenas por meio da Lei nº 13.655, que trata o presente trabalho, voltou a ser atualizada a LINDB. Esta, que então possuía apenas 19 artigos, a partir de 25 de abril de 2018, recebeu dez novos dispositivos, por meio do diploma que se intitulou Lei de Segurança para a Inovação Pública<sup>6</sup>.

Como o próprio nome pelo qual foi batizada enuncia, a Lei n. 13.655/18 nasceu com o objetivo de dar maior segurança jurídica na criação e aplicação do direito público, notadamente porque o expressivo aumento de regras sobre processo e controle da Administração – motivado pelos inúmeros casos de corrupção reprimidos nos últimos anos – acabou por gerar um ambiente de incerteza e imprevisibilidade para os gestores públicos, causando paralisia na tomada de decisões<sup>7</sup>.

Segundo Flávio Tartuce, a 13.655/18 veio com o objetivo de ser um remédio à instabilidade normativa para os agentes públicos e para os atos administrativos, os quais ficam à mercê das interpretações jurídicas exaradas notadamente pelos órgãos de controle.<sup>8</sup>

Tendo como escopo a inserção de diretrizes hermenêuticas, e mesmo principiológicas, voltadas à criação e aplicação a todo o direito público, houve a opção político-legislativa pela inclusão das novas disposições na já existente LINDB, em detrimento da criação de um instrumento autônomo para tal<sup>9</sup>. Como indicado no Enunciado nº 1 do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA), “as expressões ‘esfera administrativa, controladora e judicial’

---

<sup>5</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: parte geral e LINDB**. 15. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodium, 2017, p. 116.

<sup>6</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentários à Lei nº 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública)**. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 19.

<sup>7</sup> Ibid. pp. 129-130.

<sup>8</sup> TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: lei de introdução e parte geral**. v.1, 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, l. Não paginado, l. 1.4.

<sup>9</sup> CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. **A lei nº 13.655/2018 e seus efeitos para o controle da Administração Pública. Rev. Controle**. v. 17. n. 2, pp. 305-333, jul-dez. 2019, p. 313. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/529>. Acesso em: 08 fev. 2020.

contidas na LINDB [art. 20] abrangem o exercício de todas as funções estatais que envolvam aplicação do ordenamento jurídico”<sup>10</sup>.

No entanto, o posicionamento não encontrou campo pacífico na doutrina nacional, que divergiu quanto à adequação dos dispositivos da Lei nº 13.655/18 no diploma já existente.

Parcela de juristas advogou no sentido da correta relação entre o novo diploma e a LINDB, considerando terem sido inseridas normas gerais norteadoras de decisões nas esferas administrativa, controladora e judicial<sup>11</sup>. De outro lado, com força os civilistas, que sustentaram a melhor conformidade das regras trazidas pela Lei nº 13.655/18 com a edição de legislação autônoma, discordando dos primeiros, visto que relacionada a matéria propriamente ao direito público, não possuindo o caráter orientador do sistema como todo, necessário para a sua inclusão ao lado dos demais dispositivos da LINDB<sup>12</sup>.

De qualquer modo, é certo que a Lei nº 13.655 de 2018 já foi publicada e entrou em vigor, realizando alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. E, consoante Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas, “inaugurou um novo *standard* de interpretação das normas de direito público”<sup>13</sup>.

Desta feita, embora estejam em seu objetivo central voltadas à regulamentação dos atos e decisões de administradores e controladores públicos e juízes, ou seja, com foco ao direito público, suas prescrições poderão vir a serem aplicadas para todas as esferas político-administrativas e, além, é claro, da esfera privada, considerando a natureza do diploma em que foram inseridas<sup>14</sup>, sem prejuízo do que consta no Código de Processo Civil<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> **Seminário promovido pelo IBDA aprova enunciados sobre a LINDB.** Direito do Estado. 21 jun. 2019. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/noticias/seminario-promovido-pelo-ibda-aprova-enunciados-sobre-a-lindb>. Acesso em: 15 mar. 2020.

<sup>11</sup> Ibid. p. 313

<sup>12</sup> GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo curso de direito civil.** v.1: parte geral. 21. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. Não paginado, l. 3.7.

<sup>13</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentários à Lei nº 13.655/2018** (Lei da Segurança para a Inovação Pública). Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 168.

<sup>14</sup> NOGUEIRA JÚNIOR, Alberto. **Comentários sobre a lei da segurança jurídica e da eficiência: lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 5.

<sup>15</sup> TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: lei de introdução e parte geral.** v. 1, 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, l. Não paginado, l. 1.4.

## 2.2 A ELABORAÇÃO DA NOVA NORMATIVA

A Lei nº 13.655/2018 teve sua origem no Projeto de Lei do Senado nº 349/2015, apresentado pelo Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG), que colheu inspirações dos projetos desenvolvidos na Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), em parceria com a Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em frente da qual estavam os professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto, respectivamente<sup>16</sup>.

Após o trâmite no Senado Federal entre os anos de 2015 e 2017, a proposta seguiu para a Câmara dos Deputados, onde assumiu a numeração PL nº 7.448/2017. Partindo para a sanção presidencial sem quaisquer alterações, foi alvo de relevantes discussões acerca de seu conteúdo, sofrendo duras críticas por parte de associações de magistrados de âmbito nacional, da Procuradoria Geral da República e, também, do Tribunal de Contas da União.

Ao final do processo legislativo, passou por análise da Presidência da República, que operou substanciais vetos, por questões de inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público. Assim, em 25/04/2018, foi publicada a Lei nº 13.655/2018, com vigência imediata em relação a maioria de seus dispositivos<sup>17</sup>.

### 2.2.1 A necessidade imperiosa de reforma legislativa

Até a apresentação do Projeto de Lei no Senado nº 349/2015, a parceria entre a SBDP e a FGV Direito São Paulo realizou grande pesquisa acadêmica na área de direito público, com o fito de identificar os entraves do sistema então vigente.

Ao invés de ter como base abstrações como os princípios da supremacia do interesse público ou da dignidade da pessoa humana, a pesquisa elaborada por Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto foi amplamente empírica<sup>18</sup>. Seu objeto de análise foram as concepções legislativas do Brasil nos últimos 80 anos a respeito da construção do interesse

---

<sup>16</sup> NOGUEIRA JÚNIOR, Alberto. **Comentários sobre a lei da segurança jurídica e da eficiência: lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 1.

<sup>17</sup> CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. **A lei nº 13.655/2018 e seus efeitos para o controle da Administração Pública**. *Rev. Controle*. v. 17. n. 2, pp. 305-333, jul-dez. 2019, pp. 308-310. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/529>. Acesso em: 08 fev. 2020.

<sup>18</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentários à Lei nº 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública)**. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 21.

público, o tratamento da autoridade pública e os papéis dos poderes do estado e dos órgãos constitucionais autônomos.

Diante desse movimento, foram identificados dois problemas fundamentais. O primeiro, de que as leis sobre a atuação dos órgãos, muito pontuais e fragmentadas, não eram capazes de lidar com a construção do interesse público para além do ramo da Administração. O segundo, de que a gestão pública no Brasil teria se tornado fragilizada, muitas vezes por conta de avaliações apressadas e superficiais<sup>19</sup>.

Em relação ao primeiro dos impasses diagnosticados, ainda que a Constituição Federal e o sem número de atos normativos que a seguiram tenham dado maior densidade ao direito público e seus institutos, ainda era necessária uma norma uniformizadora dos preceitos gerais, para reger sua aplicação e regular tanto a atuação da Administração quanto a relação dela com os administrados<sup>20</sup>.

O aumento das regras sobre processos e controle da Administração provocou o aumento da incerteza e da imprevisibilidade e esse efeito negativo estava por colocar em risco os ganhos de estabilidade institucional<sup>21</sup>. E, consoante Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto, reformas pontuais já não conseguiam fazer a diferença, visto que a maioria dos problemas decorriam de características estruturais<sup>22</sup>.

Os referidos docentes perceberam então a correlação da identidade funcional da antiga LICC com a espécie de normas que estavam concebendo. A inclusão de dispositivos em uma

---

<sup>19</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **Uma lei geral inovadora para o Direito Público**. Jota. 03 out. 2017. Disponível em: [https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/control-publico/uma-lei-geral-inovadora-para-o-direito-publico-31102017](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/control-publico/uma-lei-geral-inovadora-para-o-direito-publico-31102017). Acesso em: 06 fev. 2020.

<sup>20</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim. **Uma lei para dar mais segurança jurídica ao direito público e ao controle. Transformações do direito administrativo: consequencialismo e estratégias regulatórias**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2016, pp. 21-24. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18009/Transforma%C3%A7%C3%B5es%20do%20Direito%20Administrativo.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 23 mar. 2020.

<sup>21</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Artigo 21. Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas: desafios de uma sociedade democrática**. Senado Federal, Brasília, 2015, pp. 20-22. Disponível em: <http://anastasia.com.br/wp-content/uploads/2015/09/segurancajuridica.pdf>. Acesso em 23 mar. 2020.

<sup>22</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Segurança jurídica e eficiência na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro. Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas: desafios de uma sociedade democrática**. Senado Federal, Brasília, 2015, pp. 7-8. Disponível em: <http://anastasia.com.br/wp-content/uploads/2015/09/segurancajuridica.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2020.

lei de caráter geral, já existente e reconhecida, seria um remédio à dificuldade de se obter segurança jurídica por meio de reformas setoriais ou legislações pulverizadas<sup>23</sup>.

Com relação à segunda problemática, restou claro que não bastaria mais ao julgador preferir qual o direito ou qual princípio incidente na hipótese. Seria necessário de sua parte motivar adequadamente, tendo em vista os efeitos da decisão no caso concreto e a possibilidade de soluções alternativas, cujas razões deveriam ser ponderadas e expostas<sup>24</sup>.

Diante da ampla incerteza quanto à decisão das atividades de controle, identificou-se também uma tendência à paralisia do serviço público, dado o clima de terror nos administradores que a ausência de parâmetros objetivos para julgamento e o labirinto sancionatório podem criar.

Assim, em decorrência do identificado alto grau de subjetividade das decisões, mecanismos foram orquestrados pelos pesquisadores para a defesa do administrador público na tomada de decisões. Um sistema de transição adequado, no que se refere à mudança de posicionamentos dos órgãos de controle, assim como a impossibilidade de nova interpretação prejudicial a atos anteriores e a responsabilização apenas em caso de dolo ou erro grosseiro do agente público foram inspirações significativas.

Colhendo do pragmatismo norte-americano<sup>25</sup>, percebeu-se que, se decisões são tomadas apenas com base em padrões vagos, exigir do julgador que pense nos efeitos concretos das alternativas decisórias que lhe são apresentadas e incorpore em seu julgamento essas reflexões deixaria os resultados menos sujeitos a críticas sobre uma possível deficiência de justificação<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> DINIZ, Eurico Marcos. *et al.* **LINDB: objetivando os princípios estruturantes do Direito.** Conjur. 28 set. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-set-28/neffgv-lindb-objetivando-principios-estruturantes-direito>. Acesso em: 20 mar. 2020.

<sup>24</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim. **Uma lei para dar mais segurança jurídica ao direito público e ao controle. Transformações do direito administrativo: consequencialismo e estratégias regulatórias.** Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2016. pp. 21-24. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18009/Transforma%C3%A7%C3%B5es%20do%20Direito%20Administrativo.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 23 mar. 2020.

<sup>25</sup> PEIXOTO, Leonardo Scofano. **Lei que alterou a LINDB criou balizas para segurança jurídica de atos e decisões.** Conjur. 03 mai. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-03/leonardo-peixoto-lindb-criou-balizas-seguranca-juridica>. Acesso em: 15 mar. 2020.

<sup>26</sup> LEAL, Fernando. **Inclinações pragmáticas no direito administrativo: nova agenda, novos problemas. O caso do PL 349/15. Transformações do direito administrativo: consequencialismo e estratégias regulatórias.** Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2016, pp. 25-30. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18009/Transforma%C3%A7%C3%B5es%20do%20Direito%20Administrativo.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em 23 mar. 2020.

Se a atuação dos órgãos de controle é fundamental em um ambiente democrático, essa atuação não pode resultar em ambiente de incerteza e baixa previsibilidade, como infelizmente ocorrido no Brasil nos últimos anos<sup>27</sup>.

Assim, conjugando considerações realizadas a partir da observação da dinâmica existente no campo do direito público, no que diz respeito à aplicação das leis e à consideração das especificidades do caso concreto, o grupo de juristas chegou à proposta de inovação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

### 2.2.2 O projeto de Lei 7.448/2017 e suas tratativas

Finalizadas as pesquisas e completo o documento pelos idealizadores, o Projeto de Lei do Senado chegou por meio do Senador Antônio Anastasia a protocolo e publicação em 09 de junho de 2015, recebendo o número 349/2015.

Pela proposta, a Lei conteria apenas dois artigos. O segundo deles, destinado a definição do período de vigência, e o primeiro, a determinar a inclusão de dispositivos no corpo da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Seriam dez novos artigos na LINDB (de numeração 20 a 29) todos com respectivos parágrafos, com conteúdo muito próximo àquele obtido após o decurso do processo legislativo, sancionado pelo Presidente da República<sup>28</sup>.

Conforme disposto pelos professores idealizadores, Carlos Ari Sunfeld e Floriano Marques Neto, em suma, as diretrizes dispostas em tais artigos seriam as seguintes: (i) consagrar novos princípios gerais a serem observados pelas autoridades nas decisões baseadas em normas indeterminadas [os então numerados artigos 20 e 21]; (ii) conferir aos particulares o direito à transição adequada quando da criação de novas situações jurídicas passivas [art. 22]; (iii) estabelecer um regime jurídico para negociação entre autoridades públicas e particulares [art. 23]; (iv) criar ação civil pública declaratória de validade, com efeito *erga omnes*, para dar estabilidade a atos, contratos, ajustes, processos e normas administrativas [art. 24]; (v) impedir a invalidação de atos em geral por mudança de orientação [art. 25]; (vi) disciplinar os efeitos

---

<sup>27</sup> CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. **A lei nº 13.655/2018 e seus efeitos para o controle da Administração Pública.** *Rev. Controle.* v. 17. n. 2, pp. 305-333, jul-dez. 2019, pp. 327. Disponível em <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/529>. Acesso em 08 fev. 2020.

<sup>28</sup> BRASIL. **Tramitação** – Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121664>. Acesso em: 10 mar. 2020.

da invalidação de atos em geral, para torná-los mais justos [art. 26]; impedir a responsabilização injusta de autoridade em caso de revisão de suas decisões [art. 27]; impor a consulta pública obrigatória para a edição de regulamentos administrativos [art. 28]; e determinar a compensação, dentro dos processos, de benefícios ou prejuízos injustos gerados para os envolvidos [art. 29]<sup>29</sup>.

Em primeiro momento, no Senado Federal, foi designada relatora para a matéria, a Senadora Simone Tebet. Segundo Carlos Ari Sundfeld, chegou o Projeto de Lei na primeira casa legislativa, foi relevante o apoio do Poder Executivo no desenvolvimento da nova normativa. Por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, foram iniciados os trabalhos da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) já em agosto de 2015<sup>30</sup>.

Após a discussão de ideias entre os juristas, em 29 de março de 2017, o documento inicial foi aprovado na CCJ do Senado, com emendas. Fora alterada a numeração dos artigos a serem inseridos na LINDB; suprimido o parágrafo único do art. 21; inserido parágrafo segundo ao art. 22 e, principalmente, criado o artigo 30, a respeito da atuação das autoridades públicas para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, por meio de regulamentos, súmulas administrativas, pareceres normativos, respostas e consultas – ao que foi visto com bons olhos pelos juristas participantes da elaboração do documento inicial<sup>31</sup>.

Na data de 10 de abril de 2017 foi aprovado o texto final do PLS nº 349, sem quaisquer alterações em relação ao documento elaborado pela Comissão de Constituição e Justiça da casa. Finalmente, em 18 de abril de 2017, a Presidência do Senado operou o encaminhamento do projeto à Câmara dos Deputados<sup>32</sup>.

Na Câmara, o documento tornou-se Projeto de Lei nº 7.448/2017 e teve como relator designado o Deputado Federal Paulo Abi-Ackel. O projeto passou pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) sem emendas.

Após, em 01/11/2017, foi alvo de recurso elaborado pela Deputada Erika Kokay (PT/DF) e outros, que questionaram a brevidade da análise dos dispositivos do projeto, notadamente considerando sua relevância para o cenário jurídico nacional. Realizado,

---

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **Uma lei geral inovadora para o Direito Público**. 31 out. 2017. Jota. Disponível em: [https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/uma-lei-geral-inovadora-para-o-direito-publico-31102017](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/uma-lei-geral-inovadora-para-o-direito-publico-31102017). Acesso em: 06 fev. 2020.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> BRASIL. **Atividade Legislativa** – Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121664>. Acesso em 10 mar. 2020.

posteriormente, o pedido de retirada do recurso (15/03/2018), foi o projeto encaminhado à sanção presidencial em 05 de abril de 2018, dispensada a elaboração de redação final<sup>33</sup>.

Nesse contexto, cinco dias após (10/04/2018), um conjunto de associações nacionais protocolou o Ofício nº 219/2019, endereçado ao Presidente da República, sugerindo o veto integral do PL nº 7.448. O documento fora elaborado pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) e subscrito pela Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE), Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONANMP) e pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT).

Criticou-se por meio do Ofício o conjunto de expressões abstratas existente no Projeto, que tinha justamente o propósito de limitar que decisões fossem tomadas com base em valores jurídicos abstratos, assim como a possível criação de uma interpretação casuística e arbitrária com a Lei, por meio da previsão da necessidade de verificação dos obstáculos e dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas de seu cargo na tomada de decisões<sup>34</sup>.

Na sequência, em 23 de abril de 2018, a então Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, também enviou Nota Técnica à Presidência da República postulando por veto integral ao projeto, em razão da possibilidade de prejuízos ao controle da Administração Pública e da criação de mais insegurança jurídica ao direito público<sup>35</sup>.

No mesmo sentido foi o Tribunal de Contas da União, que encaminhou Análise Preliminar e Parecer em relação a cada qual dos dispositivos, impugnando-os. Em relação à este, por seu turno, foi especialmente elaborado documento pelos juristas Floriano de Azevedo Marques Neto, Carlos Ari Sunfeld, Adilson de Abreu Dallari, Maria Sylvia Zanella di Pietro, Marçal Justen Filho, Roque Carazza e outros, nominado “Resposta aos comentários tecidos

---

<sup>33</sup> BRASIL. **Tramitação** – PL 7448/2017. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2130119>. Acesso em: 10 mar. 2020.

<sup>34</sup> CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. **A lei nº 13.655/2018 e seus efeitos para o controle da Administração Pública**. *Rev. Controle*. v. 17. n. 2, jul-dez. 2019, pp. 308-309. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/529>. Acesso em: 08 fev. 2020.

<sup>35</sup> BRASIL. **Nota técnica conjunta nº 1/2018**. Ministério Público Federal. Brasília-DF, 11 abr. 2018. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/Nota%20Tecnica%201\\_2018.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/Nota%20Tecnica%201_2018.pdf). Acesso em: 08 fev. 2020.

pela Consultoria Jurídica do TCU ao PL nº 7.448/2017”, pelo qual se sustentou a pertinência do projeto ao ordenamento jurídico brasileiro<sup>36</sup>.

Acompanharam o Tribunal no questionamento do projeto também o Ministério Público junto ao TCU e o Ministério Público da União (MPU)<sup>37</sup>.

Inclusive, com o objetivo de promover o debate em torno do Projeto de Lei em foco, na data de 23 de abril de 2018 (uma semana antes ao prazo limite para avaliação presidencial), o TCU realizou evento na sua sede nacional, em Brasília, com a presença de juristas de todo o Brasil, momento em que foi elaborado documento oficial com as impressões e posicionamentos<sup>38</sup>.

Não obstante as críticas levadas ao conhecimento do Poder Executivo, em 09 de maio de 2018, foi operado veto apenas parcial pelo então Presidente da República Michel Temer, ao qual decidiram os parlamentares por sua manutenção, não o derrubando.

### 2.2.3 A sanção e os vetos presidenciais

Embora não tenha sido integral o veto realizado pelo Presidente da República, este atingiu pontos relevantes do Projeto de Lei nº 7.448/2017<sup>39</sup>. Após a oitiva dos Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda, da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e Advocacia-Geral da União (AGU), foram vetados dos dispositivos a serem acrescentados à LINDB o parágrafo único do art. 23; o art. 25 em sua integralidade; o inciso II e o parágrafo segundo do art. 26; os parágrafos primeiro, segundo e terceiro do art. 28 e o segundo do art. 29.

---

<sup>36</sup> MARQUES NETO. *et al.* **Respostas aos comentários tecidos pela Consultoria Jurídica do TCU ao PL nº 7.448/2017**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-juristas-rebatem-criticas.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2020.

<sup>37</sup> BRASIL. **Sancionado com vetos projeto que muda princípios das decisões de órgãos públicos**. 26 abr. 2018. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/536817-sancionado-com-vetos-projeto-que-muda-principios-das-decisoes-de-orgaos-publicos/>. Acesso em: 06 mar. 2020.

<sup>38</sup> BRASIL. **Discussão do Projeto de Lei 7.448/2017**. Tribunal de Contas da União. Palestrantes: Ministro Raimundo Carreiro, *et al.* Brasília-DF, 2018, pp. 07-08. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E669CF7C50166EE5E12AA13CE>. Acesso em: 05 mar. 2020.

<sup>39</sup> CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. **A lei nº 13.655/2018 e seus efeitos para o controle da Administração Pública**. *Rev. Controle*. v. 17. n. 2, pp. 305-333, jul-dez. 2019, pp. 310. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/529>. Acesso em: 08 fev. 2020.

As razões dos vetos operados foram encaminhadas ao Presidente do Senado Federal pelo Presidente da República em 26 de abril de 2018, por meio da Mensagem nº 212/2018<sup>40</sup>.

No corpo do documento, especialmente, justificou-se o veto ao artigo 25 – que dispunha acerca da possibilidade de propositura de ação declaratória de validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa – em função da possível criação de excessiva demanda judicial injustificada, pela abrangência das hipóteses de cabimento da ação, o que geraria ainda maior insegurança jurídica.

Além disso, a atuação judicial acabaria por ferir a separação de poderes, na medida em que poderia ser utilizada para protelação ou modificação de deliberações. Nesse sentido, Irene Nohara externou anuência à ação presidencial, sublinhando que o dispositivo “transformaria o Judiciário em órgão de chancela das ações administrativas, inclusive quanto à sua adequação e economicidade dos preços e valores”<sup>41</sup>.

Acerca do parágrafo segundo do artigo 29 da LINDB, que tratava sobre a obrigatoriedade de publicação das contribuições e suas análises, oriundas de consultas públicas que precedessem a edição de atos normativos, embora o Presidente Michel Temer tenha considerado louvável seu comando, compreendeu que poderia tornar extremamente morosa e ineficiente a sistemática de consulta por parte dos órgãos ou poderes, ou mesmo retardar sua implementação<sup>42</sup>.

Quanto aos parágrafos segundo e terceiro do art. 28 a ser inserido na LINDB, que cuidavam do apoio da entidade na defesa dos atos ou condutas praticadas pelo agente no exercício regular de suas competências e sobre o ressarcimento ao erário pelo agente das despesas de sua defesa em caso de insucesso, assinalou o Presidente da República que as medidas poderiam impor a cada entidade um dispêndio financeiro indevido. Ademais, sem delimitar hipóteses de ocorrência de tais apoios nem especificar o órgão responsável por esse amparo, ônus significativos poderiam ser gerados pela inclusão dos dispositivos.

---

<sup>40</sup> BRASIL. **Mensagem nº 212, de 25 de abril de 2018**. Presidência da República. Brasília-DF, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Msg/VEP/VEP-212.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Msg/VEP/VEP-212.htm). Acesso em: 05 mar. 2020.

<sup>41</sup> NOHARA, Irene Patrícia. **LINDB: Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, hermenêutica e novos parâmetros ao direito público**. Curitiba: Juruá, 2018. Não paginado. l. 3.

<sup>42</sup> BRASIL. **Mensagem nº 212, de 25 de abril de 2018**. Presidência da República. Brasília-DF, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Msg/VEP/VEP-212.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Msg/VEP/VEP-212.htm). Acesso em: 05 mar. 2020.

E, ao que gerou grande controvérsia no que toca à responsabilização dos administradores públicos, tema central deste trabalho, o veto ao parágrafo primeiro do art. 28 da LINDB<sup>43</sup>, foi motivado pelo Chefe do Executivo em razão da possibilidade de acabar atribuindo “discricionariedade ao administrado em agir com base em sua própria convicção, o que se traduz em insegurança jurídica<sup>44</sup>”.

Para grande parcela de especialistas, a previsão era salutar. Pelo referido parágrafo, se conferia certa inviolabilidade às manifestações dos advogados públicos, em sua atuação de orientação das decisões administrativas praticadas pelos gestores públicos, em conformidade a posicionamento já exarado pelo Supremo Tribunal Federal, de que estes profissionais só serão responsabilizados em caso de dolo ou erro grosseiro<sup>45</sup>.

Restando a redação apenas do *caput* do dispositivo, compreenderam os juristas perdurar a problemática do conteúdo juridicamente indeterminado da expressão “erro grosseiro”. O que poderia ser sido melhor identificado por meio da redação do parágrafo primeiro, dá espaço, mais uma vez, a decisão pelos órgãos de controle, topicamente, em cada caso, se determinada ação do agente público poderá ou não ser passível de responsabilização (se haverá ou não “erro grosseiro” em sua conduta)<sup>46</sup>.

De outro panorama, segundo Floriano Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas, embora sejam os vetos dos parágrafos do art. 28 baseados em fundamentos jurídicos insubsistentes, a retirada do parágrafo primeiro não tem grande relevância prática no que toca aos advogados públicos, uma vez que a inviolabilidade da sua manifestação é resguardada pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil e, como dito, a sua responsabilização só tem vez em caso de dolo ou erro grosseiro conforme entendimento do STF<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> Assim dispunha o PL 7.448/2017: “Art. 28, §1º Não se considera erro grosseiro a decisão ou opinião baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificadas, em orientação geral ou, ainda, em interpretação razoável, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita por órgãos de controle ou judiciais”.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> FREITAS, Rafael Vêras de. **O artigo 28 do PL 7.448/2017 e a responsabilidade administrativa**. 18 abr. 2018. Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-18/rafael-freitas-pl-74482017-responsabilidade-administrativa>. Acesso em: 10 mar. 2020.

<sup>46</sup> CARVALHO, Guilherme. **O artigo 28 da LINDB é uma mera “bandeira branca”?** 21 fev. 2019. Migalhas. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/296719/o-artigo-28-da-lindb-e-uma-mera-bandeira-branca>. Acesso em: 12 mar. 2020.

<sup>47</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentários à Lei nº 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública)**. Belo Horizonte: Fórum, 2019, pp. 137-138.

De qualquer modo, lacunas restaram na Lei sancionada pelo Presidente de República, insatisfazendo aqueles responsáveis por sua elaboração e os apoiadores da construção original, assim permanecendo até o atual momento. Quanto à problemática do artigo 28, e a questão em aberto envolvendo o conceito de “erro grosseiro”, em especial, tomará o presente trabalho linhas a frente para o seu tratamento, ao discorrer sobre o Decreto nº 9.830 de 2019.

### 2.3 A EDIÇÃO DA LEI 13.655/2018 E AS MUDANÇAS OPERADAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO

Enfim, passadas todas as etapas do processo legislativo, em 25 de abril de 2018 foi promulgada e publicada a Lei nº 13.655, entrando em vigor na mesma data os seus dispositivos – à exceção do art. 29 a ser acrescentado à LINDB, com *vacatio legis* de 180 dias. Na mesma forma do documento levado ao Senado Federal, apenas dois artigos: o primeiro, responsável pelo acréscimo dos arts. 20 a 24 e 26 a 30 da LINDB, e o segundo cuidando do momento de vigência da lei<sup>48</sup>.

A partir de então, as discussões doutrinárias, que já eram muitas ao longo da tramitação dos projetos no Congresso Nacional, se tornaram ainda mais acaloradas. Como em toda inovação legislativa, passaram os autores a tentar compreender o formato da normativa e sua aplicação *in concreto*, apresentando suas críticas e percepções positivas em relação a cada qual dos dispositivos.

#### 2.3.1 Os insertos artigos 20 a 30 da LINDB

A primeira disposição acrescida na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, o artigo 20<sup>49</sup>, apresenta o interesse da norma na emissão de motivações concretas pelos órgãos

---

<sup>48</sup> SOUZA, Luiz Sergio Fernandes de. **As recentes alterações da LINDB e suas implicações.** *Rev. Jurídica ESMP-SP.* v. 14, pp. 125-132, 2018, p. 125. Disponível em: [https://es.mpsp.mp.br/revista\\_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/366/340340384](https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/366/340340384). Acesso em: 28 fev. 2020.

<sup>49</sup> Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (BRASIL. **Lei nº 13.655**, de 25 de abril de 2018. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2018).

de controle<sup>50</sup>. Com o objetivo de reforçar a responsabilidade decisória da autoridade, determina que, nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos, sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Para Marçal Justen Filho, a finalidade buscada pelo dispositivo, em suma, é a redução do subjetivismo e a superficialidade das decisões, impondo a obrigatoriedade do efetivo exame das circunstâncias do caso concreto, tal como a avaliação das diversas alternativas sob um prisma de proporcionalidade<sup>51</sup>.

Contudo, a regra passa longe de ser inovação, visto que apenas reitera o dever de modulação dos efeitos das decisões judiciais, previsto nos artigos 525, §13º, 535, §6º e 927, §§ 3º e 4º do Código de Processo Civil e no artigo 27 da Lei nº 9.868/1999, e de promoção da segurança jurídica, disposto no artigo segundo da Lei nº 9.784 e outras normativas<sup>52</sup>.

Na mesma linha, com o dispositivo do artigo 21<sup>53</sup>, a Lei nº 13.655/2018 cria um novo ônus ao agente público, que, em nome da segurança jurídica, não mais poderá decidir relegando a momento posterior a elucidação dos efeitos<sup>54</sup>.

Da redação do artigo, pode-se dizer que estão apresentadas três correntes doutrinárias básicas, (i) o antifundacionalismo, segundo o qual se rejeitam conceitos abstratos, estáticos e definitivos no direito; (ii) o contextualismo, para o qual questões práticas orientam a interpretação jurídica; e (iii) o consequencialismo, que aponta que as decisões devem ser tomadas considerando suas consequências práticas.

<sup>50</sup> DINIZ, Maria Helena. **Artigos 20 a 30 da LINDB como novos paradigmas hermenêuticos do direito público, voltados à segurança jurídica e à eficiência administrativa.** *Rev. Argumentum*. v. 19, n.2, pp. 305-318, maio 2018, p. 307. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/594>. Acesso em: 10 fev. 2020.

<sup>51</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Artigo 20 da LINDB – Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas.** *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, ed. especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei n 13.655/2018), pp. 13-41, nov. 2018, p. 15. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77648/74311>. Acesso em 10 fev. 2020.

<sup>52</sup> FERRAZ, Sérgio; SAAD, Amauri Feres. **Controle externo não está ameaçado pelo PL 7.448/2017. 13.04.2018.** *Conjur.* 13 abr. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-13/opinioao-controle-externo-nao-ameacado-pl-74482017>. Acesso em: 04.02.2020.

<sup>53</sup> Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (BRASIL. **Lei nº 13.655**, de 25 de abril de 2018. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2018).

<sup>54</sup> LIMA JÚNIOR, Cláudio Ricardo Silva. **A Lei n. 13.655/2018 e as alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.** *Jus.com.br*, out 2019, p. 1. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/69967/a-lei-n-13-655-2018-e-as-alteracoes-na-lei-de-introducao-as-normas-do-direito-brasileiro>. Acesso em: 15 mar. 2020.

Ainda, a disposição contida no parágrafo único do art. 21, sinaliza a necessidade de se decidir de maneira proporcional ou equânime, sem prejuízo aos interesses gerais, e sem impor aos sujeitos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Nesse ponto, pretendeu o legislador impedir a prolação de decisões irresponsáveis, que desconsiderem situações constituídas<sup>55</sup>. Todavia, pendem críticas ao comando legal, em razão da expressão “quando for o caso” ao início do parágrafo, que, segundo os juristas, não impondendo uma obrigatoriedade ao julgador, acaba por tornar o dispositivo letra morta<sup>56</sup>.

Na sequência, o artigo 22 da LINDB<sup>57</sup>, traz ao corpo da Lei a busca pela impregnação de dados fáticos na motivação das decisões. Assim, torna-se insuficiente a declaração de que se decide com base no interesse público, sendo necessário motivar a conclusão a ser tomada, à luz dos fatos evidenciados<sup>58</sup>.

Segundo Juliana Bonacorsi de Palma, a disposição encerra um “comando de sensibilização do controladores à realidade da burocracia brasileira”, de modo que os elementos de fato não devem ser ignorados, mas contemplados na hermenêutica jurídica, uma vez que argumentos superficiais e leves não podem ensejar o afastamento da interpretação administrativa<sup>59</sup>.

O parágrafo primeiro do dispositivo, por seu turno, consagra o princípio da realidade do diploma legal, segundo o qual se sugere a inaplicabilidade, em alguns casos, de parâmetros meramente teóricos para os fins de motivação de decisões.

---

<sup>55</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019. Não paginado. l. 15, VII, 3.

<sup>56</sup> SCAFF, Fernando Facury. **Quem controla o controlador? Considerações sobre as alterações na Lindb**. Conjur, 17 abr. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-17/quem-controla-controlador-notas-alteracoes-lindb>. Acesso em: 20 fev. 2020.

<sup>57</sup> Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (BRASIL. Op cit.)

<sup>58</sup> SCAFF. Op cit.

<sup>59</sup> PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018)**. **Rev. Direito Adm.** Rio de Janeiro, vol. 279, pp. 209-249, maio, 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/82012/78227>. Acesso em 19 nov. 2020.

O segundo, demonstra novamente o princípio da proporcionalidade na verificação dos elementos do caso concreto para fins de responsabilização, apresentando a mesma lógica disposta no art. 59 do Código Penal e art. 12, parágrafo único da Lei nº 8.429/92.

E, o terceiro parágrafo, finalmente, ainda sobre o âmbito sancionatório, tem como objetivo impedir o *bis in idem*, ou seja, a imposição de mais de uma punição pelo mesmo fato, ou uma punição mais gravosa do que aquela realmente adequada à infração<sup>60</sup>.

O artigo subsequente<sup>61</sup>, que teve, como mencionado, o seu parágrafo único vetado pelo Presidente da República, amplia a sistemática dos anteriores, inaugurando o chamado regime de transição – que tem por desiderato resguardar o particular dos efeitos das interpretações jurídicas dos poderes públicos<sup>62</sup>.

Considerando que mudanças administrativas dependem muitas vezes de atos complexos, que demandam tempo razoável, o artigo nada mais é do que medida de bom senso<sup>63</sup>. Determinando a aplicação da boa-fé objetiva no plano dos atos administrativos, pode-se dizer que a determinação tem influência direta do art. 927, §3º do CPC de 2015, que assim dispõe: “na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica”<sup>64</sup>.

O artigo 24<sup>65</sup> traz uma redação com mais precisão ao que já existia em termos de segurança jurídica<sup>66</sup>. De forma nítida, apresenta o dever de orientação, quanto à validade dos

<sup>60</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019. Não paginado. l. 15, VII, 4.

<sup>61</sup> Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. (BRASIL. **Lei nº 13.655**, de 25 de abril de 2018. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2018).

<sup>62</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentários à Lei nº 13.655/2018** (Lei da Segurança para a Inovação Pública). Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 74.

<sup>63</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. **Inclusão de dez artigos na Lindb traz importante inovação ao Direito brasileiro**. Conjur, 29 abr. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-29/segunda-leitura-mudancas-lindb-inovam-direito-brasileiro>. Acesso em: 04 mar. 2020.

<sup>64</sup> TARTUCE, Flávio **Manual de direito civil**: volume único. 10. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2020. Não paginado. l. 1.8.

<sup>65</sup> Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. (BRASIL. **Lei nº 13.655**, de 25 de abril de 2018. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2018).

<sup>66</sup> NOHARA, Irene Patrícia. **LINDB: Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, hermenêutica e novos parâmetros ao direito público**. Curitiba: Juruá, 2018. Não paginado. l. 5.

atos e negócios jurídicos, pela consideração das normas aplicáveis no momento da celebração do ato, não naquele da decisão<sup>67</sup>.

Consoante José dos Santos Carvalho Filho, cuida-se de uma vertente da teoria do fato consumado, com a diferença, contrariamente a este, de que à época o fato modificativo foi produzido de modo legítimo<sup>68</sup>. Já segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o mencionado artigo protege o princípio da segurança jurídica nos seus aspectos objetivo e subjetivo. Isso porque, respectivamente, diz respeito à estabilidade das relações jurídicas e protege a confiança legítima do administrado quanto à validade dos atos emanados do Poder Público<sup>69</sup>.

Didaticamente, a Lei nº 13.655/2018 teve o cuidado de dispor, no parágrafo único do dispositivo, como conceito de orientações gerais “as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público”<sup>70</sup>.

Em seguida, vetado na integralidade o artigo 25, o 26<sup>71</sup> inova em matéria de direito público, assinalando a possibilidade de celebração de compromisso entre a Administração e os interessados, precedido de consulta pública, para eliminação de irregularidades, incerteza jurídica ou situação contenciosa.

Com o dispositivo, a Lei de Segurança para a Inovação Pública expressamente confere competência consensual de ordem geral ao Poder Público brasileiro. Isso significa que qualquer órgão ou ente administrativo encontra-se imediatamente autorizado a celebrar compromisso, nos termos do artigo, não se fazendo necessária a edição de qualquer outra lei específica, decreto ou regulamentação interna<sup>72</sup>. O que, aliás, é tomado majoritariamente pela doutrina como

<sup>67</sup> TARTUCE, Flávio **Manual de direito civil**: volume único. 10. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2020. Não paginado. l. 1.8.

<sup>68</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019. Não paginado. l. 15, VII, 6.

<sup>69</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Não paginado, l. 3.3.

<sup>70</sup> BRASIL. Op. Cit.

<sup>71</sup> Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. (BRASIL. **Lei nº 13.655**, de 25 de abril de 2018. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2018).

<sup>72</sup> GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Art. 26 da LINDB – Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública**. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, ed. especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei n 13.655/2018), pp. 135-169, nov. 2018, p. 146. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77653/74316>. Acesso em 20 fev. 2020.

positivo, uma vez que admite o atingimento do interesse público de maneira muito mais expedita do que em caso de promoção de processo judicial ou mesmo administrativo, com delongas naturais<sup>73</sup>.

No parágrafo primeiro, reforçando os princípios regradores da novel alteração, esclarece-se, ainda, que o compromisso referido no *caput* (i) buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; (ii) não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; (iii) deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento<sup>74</sup>.

Partindo para outra temática, o art. 27<sup>75</sup> disciplina que ao agente público que pratica condutas ilícitas, recebendo benefícios indevidos, causando prejuízos anormais ou injustos, poderá ser imposta compensação pelos danos causados – de natureza pecuniária ou consistente em prestação de serviços – sem prejuízo de responsabilidade administrativa, civil ou penal<sup>76</sup>.

Com isso, respeita-se o direito subjetivo ao processo, garantido pela Carta Magna e pelas normas legais e regulamentares, mas se desestimula que os sujeitos se aproveitem de oportunidades processuais para tirar vantagens não reconhecidas pelo direito material, ou para prejudicar terceiros por ele protegidos<sup>77</sup>.

Ainda, consoante os parágrafos do artigo, a decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor (art. 27, §1º) e, para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos (art. 27, §2º).

---

<sup>73</sup> BEZNOS, Clovis. **A LINDB – Alterações**. Limites do controle da administração pública no Estado de Direito. Coordenação: Fabrício Motta e Emerson Gabardo. Curitiba: Íthala, 2019, p. 86.

<sup>74</sup> BRASIL. Op cit.

<sup>75</sup> Art. 27. A decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos. § 1º A decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor. § 2º Para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos. (BRASIL. **Lei nº 13.655**, de 25 de abril de 2018. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2018).

<sup>76</sup> PEIXOTO, Leonardo Scofano Damasceno. **Lei que alterou a LINDB criou balizas para a segurança jurídica de atos e decisões**. 03 mai. 2018. Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-03/leonardo-peixoto-lindb-criou-balizas-seguranca-juridica>. Acesso em 06 fev. 2020.

<sup>77</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; VORONOFF, Alice. **Art. 27 da LINDB – Quem paga pelos riscos dos processos? Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, ed. especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei n 13.655/2018), pp. 171-201, nov. 2018, p. 180. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77654/74317>. Acesso em: 06 fev. 2020.

O inserto artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro<sup>78</sup>, de outra banda, se atenta à responsabilização dos agentes públicos, no que se refere ao elemento subjetivo de suas condutas, disciplinando que o agente apenas responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

De acordo com Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas, com o mencionado artigo busca-se a certeza de que o agente não será punido pelo seu atuar de boa-fé ou por divergências de interpretação ou concepção doutrinária. As vicissitudes de sua atuação, claro, terão de ser apuradas (afinal, continuam tratando do mau administrador os inúmeros estatutos de controle da moralidade administrativa, como a LIA, a Lei Geral de Licitações etc<sup>79</sup>), mas se volta a privilegiar a presunção de legalidade dos atos administrativos<sup>80</sup>.

Na mesma linha, consignam Gustavo Binenbojm e André Cirino que, se de um lado a responsabilização do agente em caso de dolo ou erro grosseiro tem por efeito reprimir e desestimular casos de corrupção, fraude e culpa grave, tem de outro o efeito de, admitindo o erro leve, viabilizar soluções inovadoras e impedir que as carreiras públicas se tornem armadilhas para pessoas honestas, capazes e bem intencionadas<sup>81</sup>.

Após, em seu artigo 29<sup>82</sup>, a LINDB consagra a participação popular, mediante a determinação de que, em qualquer órgão, a edição de atos normativos, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública, a qual será considerada na decisão final.

Diante disso, pode-se dizer por consagrada a governança participativa, visto que a consulta pública permitirá a oitiva de especialistas e dos administrados pelo administrador,

---

<sup>78</sup> Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. (BRASIL. **Lei nº 13.655**, de 25 de abril de 2018. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2018).

<sup>79</sup> BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. **O Art. 28 da LINDB** – A cláusula geral do erro administrativo. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, ed. especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei n 13.655/2018), pp. 203-224, nov. 2018, p. 206. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77655/74318>. Acesso em: 6 fev. 2020.

<sup>80</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentários à Lei nº 13.655/2018** (Lei da Segurança para a Inovação Pública). Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 136.

<sup>81</sup> BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. Op cit, p. 221.

<sup>82</sup> Art. 29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão. § 1º A convocação conterá a minuta do ato normativo e fixará o prazo e demais condições da consulta pública, observadas as normas legais e regulamentares específicas, se houver. (BRASIL. **Lei nº 13.655**, de 25 de abril de 2018. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2018).

trazendo transparência e previsibilidade à atividade estatal normativa<sup>83</sup>. Também se depreende que, ainda que o administrador público não fique vinculado à posição dos cidadãos, é necessário que o resultado da consulta seja efetivamente considerado na decisão. Isto é, para agir de forma contrária, deverá atuar motivadamente, sob pena, inclusive, de invalidação do ato<sup>84</sup>.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, o conteúdo da disposição é democrático e atende à natureza republicana. Contudo, será necessário, com o tempo, aguardar para ver se a Administração realmente implementará a consulta, ainda mais considerando sua costumeira atuação verticalizada e unilateral<sup>85</sup>.

Finalmente, o artigo 30<sup>86</sup>, inserido posteriormente sobre o texto original do PLS nº 349/2015, como último dos artigos da LINDB, diz respeito ao dever de instauração e incremento da segurança jurídica por meio do aperfeiçoamento do desenho institucional da ordem normativa<sup>87</sup>, reafirmando o escopo da nova legislação.

Seu intuito é assumido como positivo, dada a quantidade infinita de normas que regulam as relações de direito público e pelas dificuldades próprias do regime federativo, com diversas unidades autônomas idôneas à produção de suas próprias normas<sup>88</sup>.

Segundo Egon Bockmann Moreira e Paula Pessoa Ferreira, da determinação legal decorrem dois desdobramentos, no que se refere às decisões do controlador: de um lado, órgãos e entidades que decidam acerca de direito público precisam desenvolver os melhores esforços para criar e consolidar os próprios precedentes; de outro, as decisões que tratem de temas de direito público e assumam a condição de precedentes necessitam de ser aplicadas em casos futuros.

---

<sup>83</sup> DINIZ, Maria Helena. **Artigos 20 a 30 da LINDB como novos paradigmas hermenêuticos do direito público, voltados à segurança jurídica e à eficiência administrativa**. *Rev. Argumentum*. v. 19, n.2, pp. 305-318, maio 2018. p. 314. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/594>. Acesso em 10 fev. 2020.

<sup>84</sup> COSTA, Rafael de Oliveira. **Breves comentários à Lei nº 13.655/18**. Prosociedade, 30 abr. 2018. Disponível em: <https://www.prosociedade.com/post/artigos-breves-coment%C3%A1rios-%C3%A0-lei-n-13-655-18>. Acesso em: 05 mar. 2020.

<sup>85</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019. Não paginado. l. 7.

<sup>86</sup> Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão. (BRASIL. **Lei nº 13.655**. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2018).

<sup>87</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. **Art. 30 da LINDB – O dever público de incrementar a segurança jurídica**. *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, ed. especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei n 13.655/2018), pp. 243-274, nov. 2018, pp. 243-244. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77657/74320>. Acesso em: 05 mar. 2020.

<sup>88</sup> *Ibid.*

Assim, tem-se o novo conjunto de dez artigos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que, por seu caráter geral e integrador, sem dúvidas, leva a grande impacto no cenário jurídico nacional.

### 2.3.2 Panorama geral da norma

Considerando as disposições de cada qual dos artigos inseridos à LINDB, tem-se que a Lei nº 13.655/18 consagrou o dever da observância de um iter procedimental que respeite a segurança jurídica, nos seus vetores da estabilidade, da previsibilidade e da proporcionalidade<sup>89</sup>. A lei traz mais responsabilidades ao julgador dos gestores públicos, principalmente em relação à nova maneira de fundamentação de decisões, analisando questões práticas e os resultados que serão produzidos no mundo jurídico, especialmente os prejuízos porventura verificados, em vista sempre do bem comum<sup>90</sup>.

Em suma, como delimitam José Sérgio da Silva Cristóvam e Thanderson Pereira de Sousa, o avanço provocado pelo novo diploma legislativo, não é outro senão de impulsionar “a utilização de critérios complementares (necessidade, adequação e previsão de alternativas) para racionalizar as decisões fundamentadas em valores abstratos e concretizar o processo interpretativo”<sup>91</sup>.

A expectativa da norma é que sejam corrigidos os rumos do direito administrativo para recolocar na bússola o grau que aponte a melhor solução ao interesse público, ainda que isso importe na adoção pelo gestor de decisões heterodoxas, inovadoras, criativas e tão modernas quanto necessárias para efetivação dos direitos fundamentais contemporaneamente consagrados<sup>92</sup>.

É verdade que, a despeito do objetivo de combater a ineficiência e o arbítrio no direito público, a normativa recebeu fortes críticas daqueles ligados aos órgãos controladores,

---

<sup>89</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentários à Lei nº 13.655/2018** (Lei da Segurança para a Inovação Pública). Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 165.

<sup>90</sup> TOSTES, José Souto. **Nova Lei n. 13.655/2018 e as consequências para a gestão pública**. mai. 2018. Jus.com.br, mar. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/66030/nova-lei-n-13-655-2018-e-as-consequencias-para-a-gestao-publica>. Acesso em: 03 mar. 2020.

<sup>91</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira. **Motivação, invalidação e modulação de efeitos do ato administrativo a partir da Lei n. 13. 655/2018**. MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael; et al. Nova Lindb. Lumen Juris, 2020, pp. 157-168.

<sup>92</sup> CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. **A lei nº 13.655/2018 e seus efeitos para o controle da Administração Pública**. *Rev. Controle*. v. 17. n. 2, jul-dez. 2019, p. 327. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/529>. Acesso em: 08 fev. 2020.

notadamente o Tribunal de Contas da União, que a acusaram de favorecer o enfraquecimento do controle da Administração. Alegou-se ainda que o Projeto foi pouco debatido e aprovado às pressas no Congresso Nacional, sem passar pelo plenário. Houve também quem dissesse que nada mudou e que, ao final, a lei só traria mais insegurança jurídica.

Contudo, pode-se dizer que o que a Lei nº 13.655/18 faz é justamente impor uma atividade mais responsável por parte dos órgãos de controle, “contribuindo para o seu necessário aperfeiçoamento, por meio do estabelecimento de novas balizas interpretativas para os decisores no âmbito do direito público<sup>93</sup>”.

Consoante Sérgio Ferraz e Amauri Feres Saad, a novel legislação não se afigura como fonte de insegurança jurídica, forma de premiação a ineficiência dos gestores ou meio de enfraquecimento do controle, nem ao menos remotamente. Isso porque “os deveres que impõe já são largamente exigidos pelo sistema jurídico de todos os agentes públicos, quer pertençam eles à administração pública, quer aos órgãos de controle, quer ao Judiciário<sup>94</sup>”.

Igualmente, Bruno Vieira da Rocha Barbirato assinala inexistir imprecisão semântica ou normativa nos dispositivos insertos, na medida que “a nova redação da LINDB em nada inovou no ordenamento jurídico, mas somente lembrou aos aplicadores do direito o quão importante é a análise do direito à luz da teoria dos princípios, da valorização do caso concreto, do método de ponderação dos bens e valores tutelados pela Constituição<sup>95</sup>”.

Desta feita, importa ressaltar que, em suma, o diploma vem reforçar o dever de motivação das decisões administrativas (arts. 20, 21, 22, 27 e 28), busca fortalecer a segurança jurídica nas relações entre o Poder Público e os cidadãos (arts. 23, 24 e 30) e prevê mecanismos que pretendem incrementar a participação da sociedade civil nas decisões públicas (art. 29)<sup>96</sup>. Daí o nome Lei de Segurança para a Inovação Pública.

---

<sup>93</sup> VALIATI, Thiago Priess. **O impacto da Nova Lei de Introdução (L. 13.555/18) na aplicação da LIA: o desestímulo ao direito administrativo do medo**. 02 out. 2018. Direito do Estado. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/thiago-priess-valiati/o-impacto-da-nova-lei-de-introducao-l-13655-18-na-aplicacao-da-lia-o-desestimulo-ao-direito-administrativo-do-medo>. Acesso em 03 mar. 2020.

<sup>94</sup> FERRAZ, Sérgio; SAAD, Amauri Feres. **Controle externo não está ameaçado pelo PL 7.448/2017**. 13.04.2018. Conjur, 13 abr. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-13/opinioao-controle-externo-nao-ameacado-pl-74482017>. Acesso em 04 fev. 2020.

<sup>95</sup> BARBIRATO, Bruno Vieira da Rocha. **Reflexos das alterações na LINDB: A busca pela alteridade na responsabilização do agente público**. *Rev. de Direito da Administração Pública*. Rio de Janeiro: a. 4, v. 1, n. 2, jul-dez 2019, pp. 199-231.

<sup>96</sup> COSTA, Rafael de Oliveira. **Breves comentários à Lei nº 13.655/18**. *Prosocietate*, 30 abr. 2018. Disponível em: <https://www.prosocietate.com/post/artigos-breves-coment%C3%A1rios-%C3%A0-lei-n-13-655-18>. Acesso em: 05 mar. 2020.

## 2.4 AS NOVAS DIRETRIZES PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A NECESSÁRIA MUDANÇA DE POSTURA DO JULGADOR

Tendo em vista os dispositivos insertos à LINDB, assim como as discussões prévias a sua elaboração e também aquelas geradas após sua publicação, uma coisa é certa: a Lei nº 13.655/2018 apresentou relevantes ordens de postura aos julgadores, seja na esfera administrativa, judicial ou dos órgãos de controle.

Em decorrência da novel legislação, o decisor passou a estar sujeito às regras de segurança jurídica; à motivação quanto às consequências administrativas e jurídicas das decisões; à dosimetria das sanções; à possibilidade de celebração de compromisso para eliminar irregularidades, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público; e à possibilidade de compensação a ser garantida em decorrência de benefícios indevidos ou prejuízos anormais<sup>97</sup>.

Por essa razão, inclusive, foi pelos representantes das instâncias de controle formulada a grande parcela das críticas aos comandos legais. Argumentou-se que o julgador perderia sua força de agir e até mesmo teria que ser também administrador no momento de prolatar uma decisão.

Na sequência, serão dispostos os dois eixos referenciais que deram origem a tais questionamentos, a eficiência e a segurança jurídica, assim como os dois princípios doutrinários que deram sustentáculo às regras inseridas na Lei, o realismo e o consequencialismo.

A partir dessas discussões, melhor se poderá adentrar no escopo principal do presente trabalho, qual seja, relacionar o posicionamento do Tribunal de Contas da União diante das disposições da LINDB, notadamente no que toca à responsabilização dos agentes públicos, restritas por ela às hipóteses de dolo ou erro grosseiro.

---

<sup>97</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Não paginado, l. 17.2.

### 2.4.1 Eficiência e segurança jurídica

O princípio da eficiência encontra-se disposto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro expressamente nos artigos 23 e 26, §1º, inciso I<sup>98</sup>. Em ambas as hipóteses, ao lado da proporcionalidade e equanimidade, tratando de orientadores da decisão do julgador.

Contudo, a eficiência é, em verdade, princípio ordenador de cada qual dos dispositivos da normativa. De acordo com Alexandre Santos de Aragão, por exemplo, quando a lei dispõe que serão considerados os obstáculos e dificuldades reais do gestor e as exigências políticas a seu cargo na interpretação de normas (art. 22), se destina também a dar concretude aos princípios da economicidade e eficiência<sup>99</sup>.

Disposto na Constituição Federal a partir da Emenda Constitucional nº 19, que tratou de criar um modelo de Administração gerencial, a eficiência encontra-se junto dos princípios fundamentais do artigo 37, quais sejam, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade<sup>100</sup>.

Segundo Hely Lopes Meirelles, “exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”, e deve ser entendida no sentido de sempre buscar e produzir um resultado razoável em face do atendimento do interesse público visado<sup>101</sup>. Nos termos de José Sérgio da Silva Cristóvam e Thanderson Pereira de Sousa, o princípio orienta essencialmente que a ação da Administração seja “revestida de celeridade e acerto, de sorte que os resultados sejam adequados para a plena satisfação das necessidades coletivas e proteção da dignidade dos cidadãos”<sup>102</sup>.

A razão de tal princípio ter sido tomado por base na edição do Projeto de Lei pelos especialistas Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto reside justamente em

---

<sup>98</sup> 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. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2018.

<sup>99</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Artigo 21. Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas: desafios de uma sociedade democrática**. Senado Federal, Brasília, 2015, pp. 20-22. Disponível em: <http://anastasia.com.br/wp-content/uploads/2015/09/segurancajuridica.pdf>. Acesso em 23 mar. 2020.

<sup>100</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF, 1988.

<sup>101</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 105.

<sup>102</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. **O controle da administração pública no contexto do constitucionalismo contemporâneo: um debate a partir das mudanças trazidas pela LINDB**. GORCZEWSKI, Clovis. **Direitos humanos e participação política**. 1 ed., Porto Alegre: Imprensa Livre, 2020. pp. 118-145.

razão das crises verificadas em sua pesquisa. Como já mencionado neste trabalho, identificou-se os problemas de que (i) as leis sobre a atuação dos diversos órgãos não foram capazes de inventar um direito administrativo que pudesse lidar com a construção do interesse público para além do âmbito da Administração; e (ii) a gestão se encontrava fragilizada e acuada por conta de avaliações apressadas e superficiais. Era necessário, portanto, resgatar a atuação administrativa pelo viés da eficiência<sup>103</sup>.

Nesse sentido, especialmente, importante ressaltar o disposto no artigo 28 da LINDB, que discorre sobre a responsabilização dos administradores públicos. Sua edição teve espaço justamente em razão do interesse na concessão de maior liberdade ao gestor público, para que pudesse atuar.

De acordo com os juristas Gustavo Binbenojm e André Cyrino, é imperioso admitir que ocorram tentativas fracassadas, assim como é preciso assegurar que equívocos e prognoses do administrador não impliquem em imediata responsabilização, salvo erro grosseiro de sua parte. Do contrário, o incentivo é para que o gestor cumpra com seus ritos sem se preocupar e se interessar pelos resultados. E, “num contexto como o brasileiro, em que se clama por uma gestão mais eficiente, impossível desconsiderar um tratamento diferente ao erro e aos meios de controle”<sup>104</sup>.

Em síntese, a eficiência deveria estar atrelada ao reconhecimento de certa margem à atitude criativa e espontânea, em caráter experimental, podendo-se testar, confirmar ou reformular o uso de técnicas planejadas na dinâmica complexa e instável da promoção do interesse público<sup>105</sup>.

O interesse pela atuação do administrador de maneira eficiente é reforçado também no art. 12, §8º do Decreto nº 9.830/2019, que tratou de regulamentar os novos dispositivos inseridos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e será tratado mais adiante no

---

<sup>103</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **Uma lei geral inovadora para o Direito Público**. Jota, 31 out. 2017. Disponível em: [https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/uma-lei-geral-inovadora-para-o-direito-publico-31102017](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/uma-lei-geral-inovadora-para-o-direito-publico-31102017). Acesso em: 06 fev. 2020.

<sup>104</sup> BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. **O Art. 28 da LINDB – A cláusula geral do erro administrativo**. *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, ed. especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei n 13.655/2018), pp. 203-224, nov. 2018, p. 214. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77655/74318>. Acesso em: 6 fev. 2020.

<sup>105</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. **O controle da administração pública no contexto do constitucionalismo contemporâneo: um debate a partir das mudanças trazidas pela LINDB**. GORCZEVSKI, Clovis. **Direitos humanos e participação política**. 1 ed., Porto Alegre: Imprensa Livre, 2020. pp. 118-145.

presente trabalho, exprimindo o interesse do Poder Executivo na consolidação do princípio no ordenamento.

O princípio da segurança jurídica, de sua parte, está ainda mais presente na elaboração da nova normativa, sendo o vetor primordial de todos os artigos nela inseridos, como se percebe já do preâmbulo da lei<sup>106</sup>. Está implícito na Constituição Federal, pela proteção ao ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada (art. 5º, inciso XXXVI<sup>107</sup>), mas tem sua principal previsão no artigo 2º, *caput* e parágrafo único, inciso XIII, da Lei nº 9.784/99 (Processo Administrativo em âmbito Federal)<sup>108</sup>.

Consoante Alexandre Mazza, colhendo dos dispositivos legais, segurança jurídica compreende a “observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados, bem como interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação”<sup>109</sup>.

Nesse sentido, o artigo 24 da LINDB é consoante, ao dispor que a revisão quanto à validade de ato, ajuste, contrato, processo ou norma administrativa, levará em conta as orientações legais da época, sendo vedado que mudanças posteriores em orientação geral declarem inválidas situações constituídas.

Destaca Maria Sylvia Zanella Di Pietro que a descrição do art. 24, no campo da segurança jurídica, é completa ainda através do art. 23, segundo o qual, no caso de mudança de interpretação ou orientação nova, “deverá ser previsto regime de transição de modo que o novo dever ou condicionamento seja cumprido de maneira proporcional, equânime e sem prejuízo aos interesses gerais”<sup>110</sup>.

Outrossim, o artigo 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, com objetivo de levar à uniformidade de entendimento na aplicação das normas, concretiza uma

---

<sup>106</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Não paginado, l. 3.3.

<sup>107</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF, 1988.

<sup>108</sup> NOHARA, Irene Patrícia. **LINDB: Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, hermenêutica e novos parâmetros ao direito público**. Curitiba: Juruá, 2018. Não paginado. l. 5.

<sup>109</sup> MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Não paginado. l. 19.5.

<sup>110</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **A nova LINDB e o direito administrativo: o que esperar?** MOTTA, Fernando; GABARDO, Emerson. Desenvolvimento nacional: por uma agenda positiva e inclusiva. Curitiba: Íthala, 2020, pp. 251-260.

exigência em caráter geral para o aumento da segurança jurídica, “inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas”<sup>111</sup>.

Em complemento, compreende a doutrina que a segurança jurídica diz respeito à estabilidade do direito, à confiança em algo por sua condição de previsibilidade, segurança e inviolabilidade. Contudo, para que se possa falar em previsibilidade de direito, é necessário que os indivíduos estejam em condições de saber qual é o direito vigente. Deverão conhecer com antecedência o significado das normas jurídicas às quais serão submetidos<sup>112</sup>.

Assim, na linha do citado anteriormente, uma reflexão se faz necessária. Por meio dos artigos 22 e 28, a LINDB acaba por trazer maior segurança jurídica para o gestor público, uma vez que traz a certeza a este de que não será punido por seu atuar regularmente<sup>113</sup>. A segurança jurídica é justamente o que leva à eficiência da Administração, são conceitos correlatos.

À vista do exposto, não se pode desconsiderar a incidência de qualquer dos princípios demonstrados na aplicação da legislação ao caso concreto, sob pena de inquirar com aquilo previsto como fim pelo legislador.

#### 2.4.2 Realismo e consequencialismo

A Lei nº 13.655/18 partiu do pressuposto de que a atuação das diversas instâncias, na decisão de casos envolvendo o direito público, eventualmente produzia decisões antagônicas, pouco fundamentadas, que invadiam a discricionariedade do administrador e lhe provocavam um temor recorrente de ser punido<sup>114</sup>. Por esta razão, foram colhidas influências de teorias que andam juntas, o realismo e consequencialismo, para a elaboração dos dispositivos.

---

<sup>111</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Não paginado, l. 3.4.15.1.

<sup>112</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. **Art. 30 da LINDB** – O dever público de incrementar a segurança jurídica. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, ed. especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei n 13.655/2018), pp. 243-274, nov. 2018, pp. 254. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77657/74320>. Acesso em: 05 mar. 2020.

<sup>113</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **O artigo 28 da nova LINDB: um regime jurídico para o administrador honesto**. **Conjur.** 25 mai. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/opiniao-lindb-regime-juridico-administrador-honesto>. Acesso em: 24 jan. 2020.

<sup>114</sup> ALVES, Francisco Sérgio Maia. **O novo paradigma da decisão a partir do art. 20 da LINDB: análise do dispositivo segundo as teorias de Richard Posner e Neil MacCormick**. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, v. 278, n. 3, pp. 113-144, set-dez. 2019, p. 115. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/80832>. Acesso em: 08 fev. 2020.

Em primeiro lugar, o realismo, ou primado da realidade<sup>115</sup>, é indicado expressamente no artigo 22 da LINDB, segundo o qual serão considerados os obstáculos e dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo na interpretação das normas de gestão pública, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Segundo Rafael Maffini e Juliano Heinen, em obra a respeito dos efeitos da Lei nº 13.655/2018, os custos e possibilidades reais devem ser considerados nas decisões, sob pena de se negar a realidade e se optar por espécie de utopia. A consideração da realidade importa a verificação de questões práticas como a reserva do possível, limitações de leis orçamentárias e o mínimo existencial – e parece que isso não vinha sendo realizado pelos julgadores<sup>116</sup>.

José Sérgio da Silva Cristóvam e Thanderson Pereira de Sousa, na mesma linha, delimitam que a ideia do realismo “institui a necessidade de decisões com estruturação a partir da macro institucionalidade da Administração Pública, demandando conhecimento do planejamento administrativo e de questões restritivas (limites) referentes às políticas públicas”<sup>117</sup>.

O julgamento com base unicamente no conteúdo descrito na norma, a conferir eficácia irrestrita de direitos, é conduta que abstrai possíveis efeitos colaterais, por deveras prejudiciais aos demais membros da sociedade. Assim, “um movimento jurídico deve tomar conta, pugnando pela consideração da realidade como fator determinante, como fato primeiro, deixando-se de lado a orientação ‘normativista’, redutora dos próprios direitos”<sup>118</sup>.

Por seu turno, o consequencialismo jurídico, nas palavras de José Vicente de Mendonça, é “postura interpretativa que considera, como elemento significativo da interpretação do Direito, as consequências de determinada opção interpretativa”.

---

<sup>115</sup> JORDÃO, Eduardo. **Art. 22 da LINDB – Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro.** *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, ed. especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei n 13.655/2018), pp. 63-92, nov. 2018, pp. 69-70. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77650/74313>. Acesso em: 08 fev. 2020.

<sup>116</sup> MAFFINI, Rafael; HEINEN, Juliano. **Análise acerca da aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (na redação dada pela Lei nº 13.655/2018) no que concerne à interpretação de normas de direito público: operações interpretativas e princípios gerais de direito administrativo.** *Rev. Direito Adm.* v. 277, n. 3, pp. 247-278. Rio de Janeiro, set-dez 2018, p. 255. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77683/74646>. Acesso em: 10 fev. 2020.

<sup>117</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. **O controle da administração pública no contexto do constitucionalismo contemporâneo: um debate a partir das mudanças trazidas pela LINDB.** GORCZEVSKI, Clovis. **Direitos humanos e participação política.** 1 ed., Porto Alegre: Imprensa Livre, 2020. pp. 118-145.

<sup>118</sup> *Ibid.* p. 258.

No que diz respeito aos artigos da LINDB, em especial, busca servir como freio de certos aspectos da cultura do hipercontrole<sup>119</sup>. Conforme Thiago Priess Valiati e Manoela Virmond Munhoz, pretende-se com a lei evitar que a validade de atos e a regularidade de comportamentos sejam decididas a partir de idealizações de argumentos retóricos legitimados por meio de mera invocação de princípios<sup>120</sup>.

Na nova normativa é mais evidentemente identificado no artigo 20, segundo o qual “não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem se sejam consideradas as consequências práticas da decisão”<sup>121</sup>. Trata-se de uma tentativa de aumentar a racionalidade e reduzir a discricionariedade da autoridade julgadora, na interpretação de valores jurídicos abstratos e conceitos indeterminados<sup>122</sup>.

Nessa linha, frise-se que a lei não está a limitar a utilização dos conceitos jurídicos indeterminados nas decisões, tampouco o poder de revisão ou invalidação de atos administrativos irregulares, mas tão somente impor um esforço intelectual adicional à autoridade competente, que considere os efeitos da sua decisão de forma manifesta<sup>123</sup>.

Ademais, pode-se ver a influência consequencialista também no artigo 21, que determina que toda decisão que venha a anular um ato, contrato, ajuste ou processo administrativo deve indicar suas consequências jurídicas e administrativas. Artigo este, inclusive, que remete ainda ao realismo em seu parágrafo único: “a decisão a que se refere o *caput* deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais”.

---

<sup>119</sup> MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Art. 21 da LINDB** – Indicando consequências e regularizando atos e negócios. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, ed. especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei n 13.655/2018), pp. 43-61, nov. 2018, p. 47. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77649/74312>. Acesso em: 10 fev. 2020.

<sup>120</sup> VALIATI, Thiago Priess; MUNHOZ, Manoela Virmond. **O impacto interpretativo da Lei nº 13.655/2018 na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa**: a confiança no agente público de boa-fé para inovar na Administração Pública. **Rev. Bras. de Direito Público (RBDP)**. Belo Horizonte, ano 16, n. 62, jul-set 2018, pp. 164-165. Disponível em: <https://bdjur.tjdft.jus.br/xmlui/handle/tjdft/42272>. Acesso em: 30 mar. 2020.

<sup>121</sup> 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. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2018

<sup>122</sup> ALVES, Francisco Sérgio Maia. **O novo paradigma da decisão a partir do art. 20 da LINDB**: análise do dispositivo segundo as teorias de Richard Posner e Neil MacCormick. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, v. 278, n. 3, pp. 113-144, set-dez. 2019, p. 134. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/80832>. Acesso em: 08 fev. 2020.

<sup>123</sup> SILVA, Marco Aurélio Barcelos. **‘Lei da empatia’ e impactos do PL 7448/2017 sobre o controle da Administração Pública**. Jota, 23 abr. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/quem-e-o-administrador-medio-do-tcu-22082018>. Acesso em: 04 fev. 2018.

Dessa maneira, assim como a eficiência e a segurança jurídica, o realismo e o consequentialismo são informadores do sistema inserido na LINDB por meio da Lei nº 13.655/2018, devendo permear quaisquer decisões que tratem de âmbito de abrangência.

## 2.5 O PAPEL DA LEI 13.655/18 NA CONSTRUÇÃO DE UM NOVO REFERENCIAL PARA RESPONSABILIZAÇÃO DOS ADMINISTRADORES

Compulsando os elementos colhidos através da pesquisa neste primeiro capítulo, inegáveis os reflexos da Lei nº 13.655/18 ao sistema jurídico nacional, especialmente suas contribuições para as disciplinas de direito público e a delimitação da atividade jurisdicional na matéria – o que determina, inclusive, o número crescente de trabalhos doutrinários afetos.

A partir da realização de avaliações empíricas e com elevado embasamento teórico pelos respeitáveis juristas da FGV Direito São Paulo e SBDP, dez dispositivos foram inseridos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – diploma de caráter integrador do sistema jurídico –, com ordens voltadas à realidade, visando ao melhor relacionamento entre as atividades de julgamento e o interesse público.

Com tramitação regular no Senado Federal, estágio no qual permaneceu por dois anos, o projeto elaborado pelos especialistas sofreu suaves alterações. Em sua passagem pela Câmara dos Deputados, restaram inalteradas as delimitações da casa anterior. Contudo, este o momento em que operacionalizadas grande parte das críticas dos setores especializados da atuação repressiva, mormente, o Tribunal de Contas da União.

Não obstante as impugnações realizadas, a sanção presidencial foi contraposta por singulares vetos, que não interferiram expressivamente na essência da normativa, em que pese tenham alguns sido polêmicos, a exemplo do parágrafo primeiro do art. 28 da LINDB, que delimitava negativamente o sentido de “erro grosseiro”.

Os artigos insertos finalmente na LINDB, com vigência imediata (à exceção do art. 29), trouxeram elementos importantes, como a primazia do consensualismo, interesse à promoção de audiências públicas, a elaboração de regime de transição diante de novas orientações jurisprudenciais e, principalmente, o interesse por avaliação fática mais acurada na tomada de decisões face aos atos emanados pela Administração.

Nos dispositivos voltados à tomada de decisões, como indicado nos tópicos imediatamente anteriores, destacaram-se as influências dos primados da realidade, segurança jurídica, eficiência e consequentialismo – que, como será avaliado pormenorizadamente

adiante, deverão ser orientadores da atuação do Tribunal de Contas da União na responsabilização de agentes públicos.

Aliás, nas próximas linhas deste trabalho, será operada avaliação específica do art. 28 da LINDB – tratado apenas brevemente neste capítulo – de modo que bem possam ser identificadas suas intercorrências práticas e as controvérsias doutrinárias a seu respeito.

Na sequência, a abordarem acerca do Decreto regulamentador nº 9.830/2019 far-se-á necessária, tendo em vista o traçado de limites ao referido art. 28, melhor identificando a maneira pela qual devida a apreciação do elemento subjetivo dos administradores a título de penalização.

### **3 A RESPONSABILIDADE DO ADMINISTRADOR PÚBLICO COM O ADVENTO DA LEI 13.655/2018**

A Lei nº 13.655 de 25 de abril de 2018 apresentou novos parâmetros para a interpretação do direito público no Brasil. No que concerne à responsabilização dos agentes públicos, como introduzido no capítulo retro, ganhou destaque o artigo 28 da normativa, segundo o qual responderão os administradores apenas em caso de ação mediante dolo ou erro grosseiro.

Em razão das grandes implicações da alteração, notadamente relacionadas às ações de improbidade administrativa e à atuação dos órgãos de controle externo, o tema ganhou destaque dos juristas em todo o país, em movimentos anteriores e após a publicação da lei. A favor ou contra a redação do dispositivo, diversas frentes foram tomadas por especialistas, em discussão principalmente voltada à segurança jurídica, escopo da nova LINDB.

#### **3.1 O NOVEL ARTIGO 28 DA LINDB – A CLÁUSULA GERAL DO ERRO ADMINISTRATIVO**

Como dito, a pesquisa realizada pela SBDP e a FGV Direito São Paulo, acerca da realidade do direito público no Brasil, foi primordialmente empírica<sup>124</sup>. A realização de um prognóstico sobre as vicissitudes do sistema decorreu da percepção das realidades no campo de atuação dos administradores e também das respostas emanadas pelos órgãos encarregados de sua responsabilização.

Verificou-se que, em uma visão não realista, o administrador público era considerado pelos seus julgadores, embebidos da doutrina jurídica clássica, como apenas um responsável pela aplicação mecânica da lei. A função do gestor, para esses sujeitos, era só aquela de *aplicar a lei de ofício*<sup>125</sup>.

Ocorre que administrar diz respeito a, mais do que aplicar normas, tomar decisões difíceis, analisar o caso concreto e utilizar de funções proativas. Nos termos de Juliana

---

<sup>124</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentários à Lei nº 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública)**. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 21.

<sup>125</sup> BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. **O Art. 28 da LINDB – A cláusula geral do erro administrativo**. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, ed. especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei n 13.655/2018), pp. 203-224, nov. 2018, pp. 204-214. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77655/74318>. Acesso em: 6 fev. 2020.

Bonacorsi de Palma “[a]dministrar é interpretar normas públicas para aplicação em casos concretos”, especialmente no Brasil, “em que as leis dirigidas à administração são pouco detalhistas e prenes de indeterminação jurídica, a interpretação é uma tarefa indissociável da implementação”<sup>126</sup>.

E prender o indivíduo responsável pela administração a ritos e cautelas, causa, inequivocamente, a sua paralisia decisória, a contenção de suas atitudes inovadoras. Para haver capacidade de inovação e boas motivações por parte do gestor, é necessário que erros leves sejam tolerados. Em outras palavras, o administrador precisa aprender errando.

Segundo Vera Monteiro, o fracasso (não derivado de dolo ou erro grosseiro do agente) faz parte do processo de inovação, devendo ser absorvido pela organização pública, assim como o prejuízo indesejado ao erário causado por processo inventivo por gestor de boa-fé<sup>127</sup>.

Nesse contexto, o artigo 28 veio para cuidar justamente desse administrador, que tem interesse em inovar, mas tem sua ação dissuadida e passa a ter medo de agir. A proposta tratou de restringir a responsabilização do agente – possibilitando este “assumir o risco de deferir e dormir bem”<sup>128</sup>.

A esse respeito, diga-se que o texto, tendo sido inserto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e realizando menção aos “agente públicos” na forma geral, compreende desde servidores estatutários, empregados públicos contratados no regime celetista, agentes políticos e comissionados, até aqueles que exercem qualquer função pública, ou gerenciam recursos mediante delegação.

Da mesma forma, indicando responsabilização por “decisões ou opiniões técnicas”<sup>129</sup>, o artigo atinge abrangência a toda amplitude de manifestações tomadas pelos sujeitos indicados, inclusive advogados públicos e técnicos pareceristas.

---

<sup>126</sup> PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018)**. *Rev. Direito Adm.* Rio de Janeiro, vol. 279, pp. 209-249, maio, 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/82012/78227>. Acesso em 19 nov. 2020.

<sup>127</sup> MONTEIRO, Vera. **Gestor público pode errar**. Jota, 23 jul. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/inova-e-acao/gestor-publico-pode-errar-23072019>. Acesso em 06 fev. 2020.

<sup>128</sup> BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. **O Art. 28 da LINDB – A cláusula geral do erro administrativo**. *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, ed. especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei n 13.655/2018), pp. 203-224, nov. 2018, p. 206. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77655/74318>. Acesso em: 6 fev. 2020.

<sup>129</sup> Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. (BRASIL. **Lei nº 13.655**, de 25 de abril de 2018. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2018).

Aliás, é o que indica o Enunciado nº 18 elaborado pelo Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA), em 14 de junho de 2019: “a LINDB é norma jurídica que impacta todas as regras de direito público, especialmente aquelas que tratam da responsabilização dos agentes públicos que decidem ou emitem opiniões técnicas”<sup>130</sup>.

Por tais razões, foi o dispositivo intitulado pelos docentes Gustavo Binembojm e André Cyrino de cláusula geral do erro administrativo<sup>131</sup>, sobre o qual se tratará com maior acuidade a partir de então.

### 3.1.1 Um novo olhar sobre o elemento subjetivo

Sabe-se que, no ramo do direito civil, a decorrência lógica da violação de uma norma jurídica é responsabilização do indivíduo que a cometeu, mediante compatível reparação (art. 927 do Código Civil<sup>132</sup>). Ainda, que, segundo a doutrina civilista, em regra, a ação ou omissão apta à causação do dano decorre da existência de um elemento subjetivo, a ser considerado para a imposição da reparação, nos termos do artigo 186<sup>133 e 134</sup>.

Este elemento subjetivo, por seu turno, pode-se apresentar nas formas de dolo ou culpa, sendo o primeiro identificado como a intenção à prática de fato ilícito e o segundo uma omissão de diligência e cautela, que acaba por ocasionar o fato ilícito<sup>135</sup>.

Em relação ao elemento culpa, o próprio Código Reale (art. 186, retro indicado) aponta que decorrente de manifestação de negligência, imprudência ou imperícia<sup>136</sup>, sendo a primeira compreendida como falta da atenção necessária na situação, a seguinte como a ação sem as necessárias cautelas, e a última como a inaptidão técnica para a prática de um ato<sup>137</sup>.

---

<sup>130</sup> **Seminário promovido pelo IBDA aprova enunciados sobre a LINDB.** Direito do Estado. 21 jun. 2019. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/noticias/seminario-promovido-pelo-ibda-aprova-enunciados-sobre-a-lindb>. Acesso em: 15 mar. 2020.

<sup>131</sup> BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André, op. cit.

<sup>132</sup> Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. (BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2002).

<sup>133</sup> Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito. (BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2002).

<sup>134</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**, volume 4: responsabilidade civil. 14 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. Não paginado, l. 12.1.

<sup>135</sup> TARTUCE, Flávio. **Manual de responsabilidade civil**: volume único. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2018. Não paginado, l. 3.1

<sup>136</sup> BRASIL, op. cit.

<sup>137</sup> GONÇALVES, op. cit. Não Paginado, l. 9.

Não obstante a legislação civil não apresente distinção para as espécies de culpa, tratou a doutrina nacional de, colhendo essencialmente da francesa, realizar a indicação das modalidades grave, leve e levíssima, considerando o grau de diligência dado como normal para a conduta praticada – a primeira delas, cuja ação poderia ter sido evitada por indivíduo com atenção comum, e a última, evitável apenas mediante extraordinária cautela<sup>138</sup>.

Independentemente da existência de subdivisões doutrinárias acerca do elemento subjetivo culpa, deve este ser analisado em cada caso concreto para fins de responsabilização de quaisquer agentes causadores de dano. Ocorre que, o Tribunal de Contas da União passou, com fim de determinar a responsabilidade dos administradores, a compreender e aplicar a figura do “administrador médio” – que “acabou sendo uma tentativa de estabelecer um ‘meio termo’ para as condutas dos gestores públicos”<sup>139</sup>.

A técnica utilizada pelo órgão do controle externo era simples. Comparava-se o comportamento avaliado com o esperado do administrador médio, tomado como aquele razoável; se não houvesse compatibilidade, responsabilizava-se<sup>140</sup>.

Consoante Juliana Bonacorsi de Palma o “administrador médio” seria um sujeito leal, cauteloso e diligente, de conduta sempre razoável e irrepreensível, orientada por um senso comum que extrai das normas seu verdadeiro sentido teleológico. Essa construção, como alerta a mesma docente, trata-se de idealização forjada a partir da premissa de que os administradores, por terem passado por concursos públicos, seriam seres sublimes<sup>141</sup>. Entretanto, como dito e se pode imaginar, não é esta a realidade.

Ademais, veja-se a ótica construída impunha aos agentes públicos uma “espécie de responsabilidade objetiva pessoal”, por meio da qual se inaugurava, ainda, uma responsabilização anti-isonômica, uma vez que maior parte dos estatutos funcionais sempre exigiu a perquirição do elemento subjetivo (a exemplo do disposto no art. 143, I, do CPC/15,

---

<sup>138</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade Civil**. 12 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Não paginado, l. 58.

<sup>139</sup> DÓRIA, Mateus Vivan; FREITAS, Daniel Castanha de. **A responsabilidade pessoal prevista na LINDB e o “administrador médio”**. **Caderno PAIC**, v. 20, n. 1, 2019, p. 696. Disponível em: <https://cadernopaic.fae.edu/cadernopaic/article/view/371>. Acesso em: 06 fev. 2020.

<sup>140</sup> PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Quem é o ‘administrador médio’ do TCU?** Jota, 22 ago 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/quem-e-o-administrador-medio-do-tcu-22082018>. Acesso em 06 fev. 2020.

<sup>141</sup> Ibid.

que dispõe sobre a responsabilização dos magistrados e do art. 122, §1º, da Lei nº 8.112/90, que trata da responsabilização do servidor público federal)<sup>142</sup>.

E nesse contexto que passou a ser construído o sentimento de insegurança nos administradores públicos e a redução de suas atividades proativas, pelo fundado receio de ter sua posição considerada além ou aquém da esperada para o administrador médio. Ademais, como consequência inevitável da retração do administrador, instalada a ineficiência administrativa, com prejuízos evidentes ao funcionamento da atividade pública<sup>143</sup>.

Eis que o artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro surge com o fim de propor novos parâmetros, específicos e baseados no caso concreto, para fins de responsabilização. Ao voltar os olhos para as questões de dolo ou erro grosseiro, traz-se, com viés mais protetivo<sup>144</sup>, o foco novamente ao elemento subjetivo, a questão volitiva envolvida na causação do dano em cada caso, como disciplinado pela lei civil e tomado por base também na Constituição Federal<sup>145</sup>, para penalização do sujeito.

Nas palavras de Alcir Moreno da Cruz e Mauro Borges, “o artigo 28 da LINDB adentra precisamente no campo da culpabilidade administrativa, pois traduz perfeitamente a posição de Ferrajoli ao atribuir à culpabilidade a noção de exigibilidade e de inexigibilidade de conduta diversa”<sup>146</sup>.

E mais, ao indicar a responsabilização “somente” nas hipóteses de dolo e erro grosseiro, veja-se que a Lei nº 13.655/2018 também restringe o âmbito da responsabilidade baseada no elemento subjetivo<sup>147</sup>. Isso porque, continua-se considerando o dolo (no qual o

---

<sup>142</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentários à Lei nº 13.655/2018** (Lei da Segurança para a Inovação Pública). Belo Horizonte: Fórum, 2019, pp. 136-137.

<sup>143</sup> GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **O Direito Administrativo do Medo**: a crise da ineficiência pelo controle. *Direito do Estado*. 31 jan. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em 07 fev. 2020.

<sup>144</sup> TARTUCE, Flávio. **Direito Civil**: lei de introdução e parte geral. v.1, 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, l. Não paginado, l. 1.4.

<sup>145</sup> Art. 37, §6º. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF, 5 de outubro de 1988).

<sup>146</sup> MORENO, Alcir; BORGES, Mauro. **O artigo 28 da LINDB e a questão do erro grosseiro**. *Conjur*, 14 mai. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-14/opiniao-artigo-28-lindb-questao-erro-grosseiro>. Acesso em: 10 mar. 2020.

<sup>147</sup> Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. (BRASIL. **Lei nº 13.655**, de 25 de abril de 2018. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2018).

agente tem o desiderato de violar a probidade administrativa, seja por ações ou omissões<sup>148</sup>), mas admite-se além dele apenas o erro grosseiro, que, conforme a doutrina nacional, pode ser equiparado à culpa em sua forma grave<sup>149</sup>.

Segundo Maria Helena Diniz, o artigo 28 reduz a esfera do *jus puniendi* do Estado, que ficará adstrito ao campo da grave culpabilidade administrativa, pois se não houver prova do dolo ou de erro grosseiro, a responsabilização do agente público estará afastada. Não há mais espaço, portanto, para a vinculação da ideia de culpa *stricto sensu* ou simples<sup>150</sup>.

Bruno Vieira da Rocha Barbirato, a respeito, sinaliza que a definição da LINDB busca restringir a responsabilização às ações administrativas que representem “erros crassos, grosseiros, verdadeiras aberrações jurídicas e, por óbvio, inaceitáveis”, trazendo ao ordenamento “um novo balizamento, uma nova régua para aferir os limites do aceitável para fins de controle da judicialidade dos atos administrativos discricionários, que até então dependiam única e exclusivamente da orientação jurisprudencial dada para cada caso”<sup>151</sup>.

Acerca deste novo elemento da responsabilidade, Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas consideram que “terá lugar quando o agente público incorrer em negligência, imprudência ou imperícia inescusáveis no exercício de seu mister”, não se tratando apenas de violação de probidade por divergência de interpretação com o controlador, mas da atuação do agente com menoscabo e desídia para com a função pública<sup>152</sup>.

Logo, percebe-se que o artigo 28 acaba por inverter e ampliar o ônus de fundamentação para o controlador, que passará a ter de demonstrar, por intermédio de provas concretas, que o

---

<sup>148</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentários à Lei nº 13.655/2018** (Lei da Segurança para a Inovação Pública). Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 137.

<sup>149</sup> TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: lei de introdução e parte geral**. v.1, 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, l. Não paginado, l. 1.4.

<sup>150</sup> DINIZ, Maria Helena. **Artigos 20 a 30 da LINDB como novos paradigmas hermenêuticos do direito público, voltados à segurança jurídica e à eficiência administrativa**. *Rev. Argumentum*. v. 19, n.2, pp. 305-318, mai-ago 2018. p. 313. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/594>. Acesso em: 10 fev. 2020.

<sup>151</sup> BARBIRATO, Bruno Vieira da Rocha. **Reflexos das alterações na LINDB: A busca pela alteridade na responsabilização do agente público**. *Rev. de Direito da Administração Pública*, a. 4, v. 1, n. 2, jul-dez 2019, pp. 199-231. Disponível em: <http://www.redap.com.br/index.php/redap/article/view/187>. Acesso em 18 nov. 2020.

<sup>152</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de, op. cit, p. 137.

ato praticado pelo agente público restou maculado pela intenção de malferir a probidade administrativa<sup>153</sup>.

Em breves linhas, “pode-se concluir que a lei não criou um salvo-conduto para o gestor, e sim explicitou a necessidade de os órgãos fiscalizadores ponderarem as dificuldades enfrentadas pelo agente público”, como ressalta Bruna de Castro Salviano Nicolato<sup>154</sup>.

É verdade que parcela de autores – notadamente aqueles ligados a alguma das atividades responsáveis pelo sancionamento dos gestores – invoca, por razão do artigo 28, que a demonstração do elemento subjetivo esvaziaria o controle sobre a Administração.

Contudo, não merecem prosperar as críticas, visto que não há dificuldade demasiada em indicar o elemento subjetivo. A atividade é cotidianamente realizada em comissão de sindicância ou em processos administrativos e a CGU tem ampla experiência em assim proceder para exonerar ou punir servidores<sup>155</sup>.

Juliana Bonacorsi de Palma, nessa linha, destaca não ser “correta a avaliação de que, em suas entrelinhas, a lei esconde um projeto de enfraquecimento das instituições controladoras”, o que pode ser extraído, também, dos anos de pesquisas desenvolvidas a respeito da matéria por diferentes instituições respeitáveis, que ensejou intensa produção técnica Brasil afora e diversos debates acadêmicos prévios à edição do projeto legislativo<sup>156</sup>.

Ademais, para Egon Bockmann Moreira, as alterações operadas pela Lei nº 13.655/18 acabam, em verdade, por reforçar o sistema de controle externo. Isso porque, o Poder Judiciário, os Tribunais de Contas e o Ministério Público, não só serão detentores do dever-poder de avaliar as consequências de suas decisões com responsabilidade, mas, sobretudo, serão capazes de

---

<sup>153</sup> CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. **A lei nº 13.655/2018 e seus efeitos para o controle da Administração Pública.** *Rev. Controle.* v. 17. n. 2, pp. 305-333, jul-dez. 2019, pp. 325. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/529>. Acesso em 08 fev. 2020.

<sup>154</sup> NICOLATO, Bruna de Castro Salviano. **Lei de Introdução ao Direito Brasileiro:** Elementos para julgamento e estabelecimento de sanções aos agentes públicos. *Rev. TCEMG.* Belo Horizonte, v. 38, n. 1, pp. 10-21, jan-jun. 2020. Disponível em: <https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/437>. Acesso em: 18 nov. 2020.

<sup>155</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **O artigo 28 da nova LINDB:** um regime jurídico para o administrador honesto. *Conjur.* 25 mai. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/opiniao-lindb-regime-juridico-administrador-honesto>. Acesso em: 24 jan. 2020.

<sup>156</sup> PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Segurança jurídica para a inovação pública:** a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018). *Rev. Direito Adm.* Rio de Janeiro, vol. 279, pp. 209-249, maio, 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/82012/78227>. Acesso em 19 nov. 2020.

resolver os problemas de modo eficiente. Segundo o autor, os desafios apresentados pela novel normativa estão à altura da missão constitucional das instituições<sup>157</sup>.

Desta feita, necessário um novo olhar sobre o elemento subjetivo para responsabilização dos administradores públicos à luz da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

### 3.1.2 O abandono do “crime de hermenêutica” e o incentivo a atuação inovadora do administrador

À vista do exposto, não há de se hesitar com relação à afirmação de que a Lei nº 13.655/18 apresentou novos parâmetros para a responsabilização de administradores públicos. Com a criação de um novo panorama de interpretação, a partir do enfoque para o elemento subjetivo, nas espécies dolo ou erro grosseiro somente, a lei abriu mais possibilidades de atuação e aplicação de ideias novas pelo administrador *lato sensu*, razão pela qual se tem por adequada a nomeação “Lei de Segurança para a Inovação Pública”.

Como brevemente apresentado, havia relevante percepção de insegurança pelos administradores públicos de diversas esferas, em razão da grande pressão sancionatória emanada pelas autoridades de controle.

Segundo Fernando Vernalha Guimarães, a tonificação e a densificação do controle da atividade administrativa foram trazidas já com a Constituição Federal de 1988, e têm sua origem como uma resposta aos diversos desmandos e a frouxidão ética do gestor público, historicamente percebida como uma patologia da Administração Pública no Brasil<sup>158</sup>.

Contudo, recentemente, tal posicionamento foi potencializado, em razão de uma legítima reação da sociedade acerca da corrupção no cenário nacional. Foi aos poucos sendo desenvolvido um sistema legal de defesa da moralidade administrativa, composto pela parte penal da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, pela Lei da Ficha Limpa (nº 12.529/2011), pela parcela do Código Penal que trata dos crimes contra a Administração

---

<sup>157</sup> MOREIRA, Egon Bockman. **A Nova Lei de Introdução e o prestígio ao controle externo eficiente**. Gazeta do Povo, 13 abr. 2018. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/justica/colunistas/egon-bockmann-moreira/a-nova-lei-de-introducao-e-o-prestigio-ao-controle-externo-eficiente-6133bodkb8lvvkj4hc1knle4o/>. Acesso em: 15 mar. 2020.

<sup>158</sup> GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle**. Direito do Estado. 31 jan. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em 07 fev. 2020.

Pública, pela Lei de Improbidade Administrativa (nº 84.29/1992), pela Lei Anticorrupção (nº12.846/2013), e outras.

Esse sistema, não obstante tenha suas raízes na pressão popular, cujo anseio é louvável, foi permeado por inconsistências regulatórias, notadamente por não considerar o gestor público probo, honesto e responsável<sup>159</sup>.

Somado a isso, as instâncias de controle, fundadas no mesmo anseio de combate à corrupção, passaram a consolidar entendimentos jurídicos bastante rígidos e restritivos relativamente a temas importantes do dia-a-dia da Administração<sup>160</sup>, a exemplo da aplicação do *standard* do administrador médio pelo TCU, mencionada alhures.

Ao desconsiderar as circunstâncias do caso concreto e a postura do administrador, ganhou espaço, embora repudiada universalmente, a responsabilização pelo intitulado por “crime de hermenêutica”, em que o sujeito é punido simplesmente por ter aplicado interpretação diversa daquela adotada pelo julgador<sup>161</sup>.

Tomar decisões sobre o dia-a-dia da Administração passou a atrair riscos jurídicos de toda ordem, que poderiam chegar ao ponto da criminalização da conduta<sup>162</sup>. Nesse contexto, terminou-se por causar a paralisia da Administração, pela ausência de incentivos ao gestor de boa-fé para se decidir.

Inclusive, o próprio Ministro do Tribunal de Contas da União, Bruno Dantas, reconheceu que “agências reguladoras e gestores públicos em geral têm evitado tomar decisões inovadoras por receio de terem atos questionados. Ou pior: deixam de decidir questões simples à espera de aval prévio do TCU”, o que chamou de “infantilização da gestão pública”<sup>163</sup>.

---

<sup>159</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentários à Lei nº 13.655/2018** (Lei da Segurança para a Inovação Pública). Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 129.

<sup>160</sup> GUIMARÃES, Fernando Vernalha, op. cit.

<sup>161</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **PL 7448/2017 e sua importância para o Direito brasileiro**. Jota, 18 abr. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pl-7448-2017-e-sua-importancia-para-o-direito-brasileiro-18042018>. Acesso em: 03 mar. 2020.

<sup>162</sup> GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle**. Direito do Estado. 31 jan. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em 07 fev. 2020.

<sup>163</sup> **O risco de ‘infantilizar’ a gestão pública**. O Globo, 06 jan. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401>. Acesso em 20 mar. 2020.

Afinal, ninguém quer ficar sujeito a interpretações de órgãos de controle que, em muitos casos, não dominam plenamente as complexidades do assunto e partem do princípio de que o gestor é suspeito, aplicando antes de tudo *in dubio pro societate*<sup>164</sup>.

Somente o administrador médio estaria confortável e seguro. Entretanto, sendo impossível a convenção sobre o que este realmente consistia, os incentivos ao administrador público que desejasse manter sua honestidade, foram os de adoção de uma postura estritamente burocrática (em sua pior conotação)<sup>165</sup>.

Segundo José Sérgio da Silva Cristóvam e Thanderson Pereira de Sousa, “[e]ntre decidir e correr o sério risco de ser depois punido ou não decidir e aguardar que a decisão venha das instâncias de controle, o gestor passou a assumir uma postura recorrentemente omissiva”<sup>166</sup>.

E nos termos de Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas, “a lógica da autodefesa é a seguinte: se a inércia, quando muito, pode lhe importar uma sanção funcional, enquanto a ação lhe importar na sua responsabilização patrimonial, o melhor é nada fazer”<sup>167</sup>.

E a essa atitude de inércia do administrador público, provocando a inação e a paralisia do Estado, tendo em vista o receio de responsabilização patrimonial e aplicação de sanção pelos órgãos de controle, deu-se o nome de “apagão das canetas”.

Nesse momento, é bom que se diga que é certo que o controle sobre a atividade administrativa é algo imprescindível e inevitável, inclusive o de natureza burocrática, vez que necessária a presença de instrumentos eficazes para a inibição de condutas arbitrárias, ímprobas e ilegais, assim como para fiscalizar as ações do gestor do interesse coletivo.

O ponto que merece reflexão, entretanto, é aquele do excesso de controle, que veio gerando efeitos colaterais indesejáveis, favorecendo a proliferação de ineficiências. Enquanto

<sup>164</sup> GAETANI, Francisco. **O mundo jurídico virou a principal fonte de insegurança jurídica**. Jornal GGN, 21 abr. 2018. Disponível em: <https://jornalggm.com.br/artigos/o-mundo-juridico-virou-a-principal-fonte-de-inseguranca-juridica-por-francisco-gaetani/>. Acesso em 20 mar. 2020.

<sup>165</sup> BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. **O Art. 28 da LINDB** – A cláusula geral do erro administrativo. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, ed. especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei n 13.655/2018), pp. 203-224, nov. 2018, p. 206. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77655/74318>. Acesso em: 6 fev. 2020.

<sup>166</sup> <sup>166</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. **O controle da administração pública no contexto do constitucionalismo contemporâneo: um debate a partir das mudanças trazidas pela LINDB**. GORCZEVSKI, Clovis. **Direitos humanos e participação política**. 1 ed., Porto Alegre: Imprensa Livre, 2020. pp. 118-145.

<sup>167</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentários à Lei nº 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública)**. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 130.

a administração se paralisa, verifica-se que a corrupção não vem encontrando limites na burocracia<sup>168</sup>.

Assim, face à patologia da inércia, foi elaborado o artigo 28 da LINDB, para fornecer maior segurança ao administrador de boa-fé na tomada de decisões.

A restrição do elemento subjetivo às hipóteses de dolo ou erro grosseiro, como adiantado no tópico retro, forneceu a tranquilidade de não haver a responsabilização pelo fracasso nos posicionamentos, quando estes tiverem origem na intenção proba e honesta do agente.

Desta feita, o administrador público pode acabar incentivado a abandonar sua indevida omissão defensiva e inovar em condutas que conformem a eficiência administrativa e tendam à concretização do interesse público<sup>169</sup> – tratando-se, logo, de uma superação de origem legal à figura do “crime de hermenêutica” e um “antídoto ao ‘apagão das canetas’”<sup>170</sup>.

É certo que, para enfrentar a responsabilização pelo “crime de hermenêutica”, reconhecidamente nefasta para os administradores e o funcionamento da Administração Pública, melhor seria se tivesse sido mantido o §1º do art. 28, visto que apresentava didaticamente solução, indicando que não se consideraria erro grosseiro “decisão ou opinião baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificadas, em orientação geral ou, ainda, em interpretação razoável, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita por órgãos de controle ou judiciais”<sup>171</sup>.

Contudo, pela disposição que restou aprovada pela Presidência da República, mudanças relevantes foram constituídas, sendo o *caput* capaz de solver a questão, não havendo

---

<sup>168</sup> GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle.** Direito do Estado. 31 jan. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em 07 fev. 2020.

<sup>169</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. **O controle da administração pública no contexto do constitucionalismo contemporâneo: um debate a partir das mudanças trazidas pela LINDB.** In GORCZEVSKI, Clovis. Direitos humanos e participação política. 1 ed., Porto Alegre: Imprensa Livre, 2020. pp. 118-145.

<sup>170</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **O artigo 28 da nova LINDB: um regime jurídico para o administrador honesto.** 25.05.2018. Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/opiniao-lindb-regime-juridico-administrador-honesto>. Acesso em: 24 jan. 2020.

<sup>171</sup> Art. 28, §1º. Não se considera erro grosseiro a decisão ou opinião baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificadas, em orientação geral ou, ainda, em interpretação razoável, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita por órgãos de controle ou judiciais. (BRASIL. **Mensagem nº 212, de 25 de abril de 2018.** Presidência da República. Brasília-DF, 2018).

de se legitimar, frente à novel legislação, decisões que sancionem unicamente por razão de divergência de interpretação.

Em um contexto no qual a população clama pelo fim de imoralidades e corrupção e em que o arcabouço jurídico para a aplicação de sanções e combate à corrupção é cada vez mais consistente, parece errôneo uma legislação protecionista do agente público. Todavia, impende destacar que é justamente esta a pedra de toque: não se trata de uma legislação protecionista a todo e qualquer agente público, mas do agente honesto e responsável que mantém-se inerte ou, quando menos, deixa de adotar soluções criativas aos problemas reais do cotidiano da administração<sup>172</sup>.

### **3.1.3 O veto ao parágrafo primeiro do art. 28 e a problemática em torno da expressão “dolo ou erro grosseiro”.**

Desde o início das discussões acerca do Projeto de Lei nº 7.448/2017, tema que ganhou destaque entre os autores dissonantes ao conteúdo da nova normativa tratou-se da inserção da expressão “erro grosseiro” no artigo 28 a ser inserido na LINDB.

Sustentaram certos doutrinadores que a imprecisão do termo e a ausência de regulamentação legal quanto a seu sentido levava a disposição do art. 28 ao seu ponto de partida, visto que continuaria cabendo aos órgãos de controle definirem, topicamente, se a ação do agente público seria passível ou não de responsabilização pessoal<sup>173</sup>.

Segundo Andrei Aguiar<sup>174</sup>, não obstante tenha restado clara a intenção do legislador em introduzir uma expressão que exigisse uma conduta mais gravosa que a necessária para a caracterização da mera culpa simples do gestor, o conceito de erro grosseiro resta vago e indefinido na lei, sendo de suma importância sua definição para o novo entendimento da responsabilização dos administradores públicos.

---

<sup>172</sup> GODOI, Marcela Gonçalves. **Do Caráter Pragmatista Das Disposições da Nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB e o Impacto na Gestão Pública e na Atuação Dos Órgãos de Controle.** Âmbito Jurídico, 25 nov. 2019. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/do-carater-pragmatista-das-disposicoes-da-nova-lei-de-introducao-as-normas-do-direito-brasileiro-lindb-e-o-impacto-na-gestao-publica-e-na-atuacao-dos-orgaos-de-controle/>. Acesso em 15 mar. 2020.

<sup>173</sup> CARVALHO, Guilherme. **O artigo 28 da LINDB é uma mera “bandeira branca”?** Migalhas, 21 fev. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/296719/o-artigo-28-da-lindb-e-uma-mera-bandeira-branca>. Acesso em: 12.03.2020.

<sup>174</sup> AGUIAR, Andrei. **Alterações na LINDB e o novo parâmetro para responsabilização de gestores.** Migalhas, 30 mai. 2018. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/depeso/280906/alteracoes-na-lindb-e-o-novo-parametro-para-responsabilizacao-de-gestores>. Acesso em 31 out. .2020.

Por seu turno, consignou Guilherme Carvalho que o artigo da Lei se tratou de mera “bandeira branca”. Sublinhou o autor que “a imprecisão terminológica conduz ao controle causal, distraído de qualquer conteúdo objetivo” e, além disso, incrementa a insegurança jurídica. Segundo ele, inclusive, pelo menos três compreensões diversas foram apresentadas pelo Tribunal de Contas da União acerca do conteúdo da expressão<sup>175</sup>.

De fato, segundo análise elaborada por Joel de Menezes Niebuhr, em 14 de novembro de 2018, por meio do Acórdão nº 2.391/2018, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, o TCU demonstrou o seu próprio interesse na formulação de parâmetros mais específicos para caracterização da expressão “erro grosseiro”, apresentando tabela de gradação a ser aplicada face a situações fáticas específicas<sup>176</sup>.

E esse movimento, ressaltaram parcela dos autores, foi justamente contrário ao ímpeto das alterações à Lei de Introdução, de proteção à segurança jurídica e restrição à utilização de conceitos jurídicos indeterminados<sup>177</sup>.

Em acréscimo ao posicionamento apresentado, o parágrafo primeiro do artigo 28<sup>178</sup>, que poderia trazer ao lume maiores considerações sobre o sentido da expressão, já que – com objetivo de impedir a responsabilização por “crime de hermenêutica” – indicava o que não poderia ser considerado “erro grosseiro”, foi vetado pelo Presidente da República, por meio da Mensagem nº 212/2018.

O dispositivo, segundo Leonardo Coelho Ribeiro, arremataria a questão do erro grosseiro, conferindo uma zona de certeza negativa. Ocorre que, com seu veto, manteve-se espaço para que o Tribunal de Contas seguisse determinando o próprio parâmetro de controle a empregar. A figura do “administrador médio”, da qual nem mesmo o tribunal tem conhecimento do que é, tomou espaço, com o objetivo de “avaliar a razoabilidade da conduta sob exame”<sup>179</sup>.

---

<sup>175</sup> CARVALHO, Guilherme. **O artigo 28 da LINDB é uma mera “bandeira branca”?** 21 fev. 2019. Migalhas. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/296719/o-artigo-28-da-lindb-e-uma-mera-bandeira-branca>. Acesso em: 12 mar. 2020.

<sup>176</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. **O Erro Grosseiro** – Análise crítica do Acórdão nº 2.391/2018 do TCU. Blog Zênite, 20 fev. 2019. Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/o-erro-grosseiro-analise-critica-do-acordao-no-2-3912018-do-tcu/>. Acesso em: 25 fev. 2020.

<sup>177</sup> CARVALHO, Guilherme. Op cit.

<sup>178</sup> Art. 28, §1º. Não se considera erro grosseiro a decisão ou opinião baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificadas, em orientação geral ou, ainda, em interpretação razoável, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita por órgãos de controle ou judiciais. (BRASIL. **Mensagem nº 212, de 25 de abril de 2018**. Presidência da República. Brasília-DF, 2018).

<sup>179</sup> RIBEIRO, Leonardo Coelho. **Vetos à LINDB, o TCU e o erro grosseiro dão boas-vindas ao “administrador médium”**. Conjur. 08 ago. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-ago-08/leonardo-coelho-vetos-lindb-tcu-erro-grosseiro>. Acesso em 10 mar. 2020.

No mesmo sentido compreendeu Marcela Gonçalves Godoi, ao afirmar que “o §1º do artigo (vetado) traria muito mais segurança jurídica aos agentes públicos, uma vez que excluía determinadas ações da definição de erro grosseiro”<sup>180</sup>.

De outra face, como apresentado ainda neste capítulo (item 3.1.1), para bastantes doutrinadores, a exemplo dos civilistas Flávio Tartuce<sup>181</sup> e Maria Helena Diniz<sup>182</sup>, restou claro que a expressão “erro grosseiro” assume a conotação de culpa grave – aquela derivada de imprudência, negligência e imperícia inescusáveis<sup>183</sup> – tendo sido restringido o espaço para a discricionariedade do julgador.

Rafael Hamze, nesse tocante, salienta que o conceito de culpa grave do autor Fábio Medina Osório apresenta justamente como sinônimo o “erro grosseiro” indicado na LINDB: “a culpa grave resulta da alta violação dos deveres objetivos de cuidado. Não tratamos, com efeito, de uma falta de observância qualquer dos deveres de uma boa administração, mas de enganos grosseiros [...]”<sup>184</sup>.

Gustavo Binenbojm e André Cyrino, inclusive, chegaram a apresentar exemplos de situações que poderiam ser configuradas por erro grosseiro, quais sejam, “aplicação de uma norma jurídica revogada, ou a decisão (e/ou opinião) que ignore a ocorrência de uma prescrição, a despeito de as informações pertinentes constarem de processo legislativo”, assim como a situação daquele que “aplique legislação municipal para fins de licenciamento federal”<sup>185</sup>, não havendo qualquer imprecisão de conteúdo ao seu perceber.

---

<sup>180</sup> GODOI, Marcela Gonçalves. **Do Caráter Pragmatista Das Disposições da Nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB e o Impacto na Gestão Pública e na Atuação Dos Órgãos de Controle**. *Âmbito Jurídico*, 25 non. 2019. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/do-carater-pragmatista-das-disposicoes-da-nova-lei-de-introducao-as-normas-do-direito-brasileiro-lindb-e-o-impacto-na-gestao-publica-e-na-atuacao-dos-orgaos-de-control/>. Acesso em 15 mar. 2020.

<sup>181</sup> TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: lei de introdução e parte geral**. v.1, 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, l. Não paginado, l. 1.4.

<sup>182</sup> DINIZ, Maria Helena. **Artigos 20 a 30 da LINDB como novos paradigmas hermenêuticos do direito público, voltados à segurança jurídica e à eficiência administrativa**. *Rev. Argumentum*. v. 19, n.2, pp. 305-318, mai-ago 2018. p. 313. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/594>. Acesso em: 10 fev. 2020.

<sup>183</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentários à Lei nº 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública)**. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 137.

<sup>184</sup> ISSA, Rafael Hamze. **Aprovação do PL 7.448/17 representará uma importante melhora institucional**. *Conjur*. 13 abr. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-16/rafael-issa-pl-744817-representa-melhora-institucional>. Acesso em 03 fev. 2020.

<sup>185</sup> BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. **O Art. 28 da LINDB – A cláusula geral do erro administrativo**. *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, ed. especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei n 13.655/2018), pp. 203-224, nov. 2018, p. 213. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77655/74318>. Acesso em: 6 fev. 2020.

Construindo ambas as frentes argumentos para o debate acerca da regularidade da expressão, permaneceram os lados em conflito até a edição do Decreto nº 9.830/2019, que veio por regulamentar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, exprimindo o posicionamento do Poder Executivo sobre a questão em específico.

### 3.2 O DECRETO REGULAMENTADOR 9.830/2019

Em meio às discussões que permeavam na doutrina desde a apresentação do Projeto de Lei do Senado nº 349/2015, em 10 de junho de 2019, foi publicado pelo Presidente da República Jair Bolsonaro o Decreto nº 9.830<sup>186</sup>, que tratou de regulamentar parcela das questões apresentadas na Lei nº 13.655/18, então inseridas no corpo da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

O Decreto contou com 25 artigos, que entraram em vigor na data de sua publicação, relacionados em cinco capítulos: (I) Disposições preliminares; (II) Da decisão; (III) Dos instrumentos; (IV) Da responsabilização do agente público; e (V) Da segurança jurídica na aplicação das normas.

Nestes, adentrou-se em questões de motivação de decisões e utilização de valores jurídicos abstratos (arts. 2º ao 6º); regime de transição (art. 7º); interpretação de normas sobre gestão pública (art. 8º); compensação de benefícios indevidos pelo agente público (art. 9º); termo de ajustamento de gestão entre agentes e órgãos do controle interno (art. 11); consulta pública para edição de atos normativos (art. 18); transparência (art. 24) e outras, além de, em especial, apresentar melhores parâmetros para a responsabilização dos agentes públicos (arts. 12 a 17).

Com relação a esta última, restaram abreviadas controvérsias relevantes na doutrina, por meio da confirmação dos entendimentos estabelecidos pela parcela majoritária dos juristas, especialmente no que toca à compreensão da expressão “erro grosseiro”.

---

<sup>186</sup> 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. Diário Oficial da União: Brasília, 2019.

### 3.2.1 Panorama geral do Decreto

Em havendo numerosas discussões acerca dos dispositivos inseridos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, notadamente relacionadas à indeterminação de conceitos e operabilidade de novidades apresentadas na normativa, o Decreto regulamentador nº 9.830/2019 veio por estreitar as controvérsias, entrando no cerne de grande parte delas.

Em primeiro lugar, diga-se que, como os novos artigos da LINDB não preveem a necessidade de regulamentação, o Decreto foi recebido pela comunidade jurídica com relevante surpresa. A determinação geral foi de encontro ao que era esperado, de que as diferentes autoridades administrativas, controladoras e judiciais fossem regulamentar, por si próprias, a aplicação da normativa dentro de suas respectivas esferas de atuação<sup>187</sup>.

Outrossim, a regulamentação dos artigos 20 a 30 da LINDB veio em bom tempo, sobretudo para contribuir com a sua efetividade, visto que até então pouco expressiva a aplicação jurisprudencial das normas de “sobredireito” instituídas pela Lei nº 13.655/2018<sup>188</sup>.

De modo geral, o regulamento se esforçou na objetivação de conceitos tomados por abstratos pela doutrina, assim como tratou com bastante zelo dos fundamentos e requisitos das decisões. Valorizaram-se a transparência, o princípio democrático, a razoabilidade, a proporcionalidade, entre outros<sup>189</sup>. A obrigatoriedade da motivação dos atos administrativos, dos órgãos de controle e judiciais, já presente na legislação, ganhou ainda mais importância<sup>190</sup>.

Segundo Luiz Magno Pinto Bastos Júnior, um dos pontos fulcrais da normativa foi a reserva de um capítulo em específico para o dever de motivação (Capítulo II – arts. 2 a 9), que teve por escopo garantir a qualidade da fundamentação das decisões emanadas pelos órgãos de controle, seguindo a linha já estabelecida pelos novos dispositivos da Lei de Introdução.

---

<sup>187</sup> TRISTÃO, Conrado; KAYAMA, Ricardo Alberto. **LINDB e sua regulamentação pelo decreto 9.830/19**. Jota, 20 jul. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/lindb-e-sua-regulamentacao-pelo-decreto-9-830-19-20072019>. Acesso em 04 mar. 2020.

<sup>188</sup> SARAIVA, Leonardo. **Decreto n. 9.830/2019: reforço à eficácia da LINDB, com destaque à motivação em prol da deferência e alteridade**. Jus.com.br, jun 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/74833/decreto-n-9-830-2019-reforco-a-eficacia-da-lindb-com-destaque-a-motivacao-em-prol-da-deferencia-e-alteridade>. Acesso em: 15 mar. 2020.

<sup>189</sup> CAVALCANTI, Caio. **O decreto 9.830/19 e a ratificação de relevantes entendimentos**. Migalhas, 18 jun. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/304566/o-decreto-9830-19-e-a-ratificacao-de-relevantes-entendimentos>. Acesso em 20 mar. 2020.

<sup>190</sup> SANTOS, Alessandra Correa. **LINDB – Novo decreto regulamenta a Lei nº 13.655/2018 (DL nº 4.657/1942)**. Blog Zênite, 11 jun. 2019. Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/lindb-novo-decreto-regulamenta-a-lei-no-13-6552018-dl-no-4-6571942/>. Acesso em 23 mar. 2020.

Contudo, conforme o autor, o Decreto faz mais do que repisar a ideia de primazia da motivação anunciada na LINDB, exigindo que, quando se decida, se expliquem os fatos e o contexto fático que está sendo apurado na situação, o fundamento jurídico e a interpretação que se dá a ele, além de que se faça a relação entre o dispositivo legal apontado e a sanção que está sendo imposta no caso concreto – estando aí a grande contribuição do regulamento<sup>191</sup>.

Ainda, o Decreto previu detalhamento para a previsão do Termo de Ajustamento de Gestão e as formas de vinculação de pareceres da Advocacia Geral da União, das consultorias jurídicas e dos órgãos de assessoramento jurídico<sup>192</sup>. No mais, são consideradas positivas para a ampliação do consensualismo as menções realizadas quanto à faculdade de celebrar compromisso, melhor regulamentando artigo 26 da LINDB<sup>193</sup>.

No que diz respeito especialmente à responsabilização dos agentes públicos, a norma emanada pelo Poder Executivo tomou por base os ensinamentos daqueles apoiadores da LINDB e seus idealizadores, ao objetivar a proteção do bom gestor público, compreendido como aquele que pretende bem executar suas tarefas, a despeito de eventualmente errar ou não alcançar o fim visado inicialmente por sua decisão ou conduta<sup>194</sup>.

As disposições, relacionadas no Capítulo IV do Decreto (Da Responsabilidade do Administrador Público), foram, de maneira predominante, consideradas positivas, a exemplo do mencionado por Caio Cavalcanti: “trata-se de previsão digna de aplausos, ao conferir maior segurança ao agentes públicos em sua atuação – tão cara para a busca do interesse público – [...]”.

Compreendeu-se que o risco e a urgência fazem parte da atividade da Administração Pública e face a eles é necessária uma mínima proteção ou segurança jurídica para o gestor no momento da avaliação pelos órgãos de controle.

---

<sup>191</sup> BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto. **Decreto Federal nº 9.830/19 (LINDB)**. Youtube, 11 jun. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=NPhLjjOkYN0>. Acesso em 30 mar. 2020.

<sup>192</sup> LOHBAUER, Rosane Menezes; MANGULLO, Marcella; GALLACI, Fernando. **Segurança jurídica: notas sobre o decreto 9.830/19, regulamentador da LINDB**. Migalhas, 23 jun. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/307108/seguranca-juridica-notas-sobre-o-decreto-9830-19-regulamentador-da-lindb>. Acesso em: 14 mar. 2020.

<sup>193</sup> AQUINO, Fernando Henrique Franco de. **Consensualidade administrativa: inovações legais e jurisprudenciais no âmbito da contratação pública**. *Rev. Jur. da Seção Judiciária de Pernambuco*. n. 12, 2019, pp. 133-134. Disponível em: <https://revista.jfpe.jus.br/index.php/RJSJPE/article/view/209>. Acesso em: 03 mar. 2020.

<sup>194</sup> PEREIRA, Flávio Henrique Unes. **Ao bom ou ao mau agente público, a quem interessa a regulamentação da LINDB**. Jota, 15 jun. 2019. Disponível: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/ao-bom-ou-ao-mau-agente-publico-a-quem-interessa-a-regulamentacao-da-lindb-15062019>. Acesso em: 28 fev. 2020.

A possibilidade de os julgadores interpretarem uma conduta como ilegal não pode ser o bastante para responsabilização do agente ou mesmo sua submissão a ações de improbidade administrativa – notadamente quando tipos de improbidade podem ter compreensão amplíssima diante do caso concreto (a exemplo do art. 11 da LIA, que trata da violação a princípios) –, não havendo de se admitir responsabilização objetiva<sup>195</sup>.

Assim, reforçou-se a restrição aos elementos subjetivos dolo e erro grosseiro, apresentando a este último definição que caminha no sentido dos docentes que o equipararam à culpa grave. Não bastasse, restaurou-se a possibilidade prevista no vetado §2º do art. 28<sup>196</sup>, de solicitação de apoio para defesa em caso de ações judiciais ou extrajudiciais ajuizadas com fim de responsabilização<sup>197</sup>.

Fazendo-se uma intersecção entre os artigos 28 e 22, *caput*, confirmou-se que a complexidade da inovação e as atribuições da função exercida pelo agente público precisam ser levadas em consideração na hipótese de responsabilização, sendo totalmente insuficiente o nexo de causalidade entre a conduta do gestor e o resultado danoso<sup>198</sup>.

Ainda, ao incrementar o dever de motivação nos seus artigos 2º e 3º (melhor tratando dos dispositivos dos arts. 20 e 21 da LINDB), o Decreto traz outro viés de proteção do gestor diligente, resguardando-o de críticas meramente fundadas em valores abstratos<sup>199</sup>.

Em suma, de maneira geral, compreendendo os objetivos formadores da nova normativa, o Decreto regulamentador nº 9.830/19 veio por dar concretude às disposições da LINDB, tornando mais palpáveis as regras estabelecidas pelo diploma, tão importante para a organização da Administração Pública no Brasil.

---

<sup>195</sup> Ibid.

<sup>196</sup> Art. 28, §2º O agente público que tiver de se defender, em qualquer esfera, por ato ou conduta praticada no exercício regular de suas competências e em observância ao interesse geral terá direito ao apoio da entidade, inclusive nas despesas com a defesa. (BRASIL. **Mensagem nº 212**, de 25 de abril de 2018. Presidência da República. Brasília-DF, 2018).

<sup>197</sup> LOHBAUER, Rosane Menezes; MANGULLO, Marcella; GALLACI, Fernando. **Segurança jurídica**: notas sobre o decreto 9.830/19, regulamentador da LINDB. Migalhas, 23 jun. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/307108/seguranca-juridica-notas-sobre-o-decreto-9830-19-regulamentador-da-lindb>. Acesso em: 14 mar. .2020.

<sup>198</sup> MONTEIRO, VERA. **Gestor público pode errar**. Jota, 23 jul. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/inova-e-acao/gestor-publico-pode-errar-23072019>. Acesso em: 06 fev. 2020.

<sup>199</sup> SARAIVA, Leonardo. **Decreto n. 9.830/2019**: reforço à eficácia da LINDB, com destaque à motivação em prol da deferência e alteridade. Jus.com.br. jun. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/74833/decreto-n-9-830-2019-reforco-a-eficacia-da-lindb-com-destaque-a-motivacao-em-prol-da-deferencia-e-alteridade>. Acesso em: 15 mar. 2020.

Conforme Caio Henrique Bocchini, o Decreto nº 9.830/19 “parece ter capturado perfeitamente as lacunas por onde os magistrados ativistas infiltram suas decisões na ordem constitucional, ainda que o projeto tenha partido do Poder Executivo”<sup>200</sup>.

Na mesma linha, bem explícita Fabrício Motta que a normativa federal “é instrumento norteador da interpretação da LINDB e, via de consequência, de contenção da discricionariedade no âmbito da Administração federal”<sup>201</sup>.

Acerca da responsabilização, tratada no art. 28 da LINDB, a ordem do Poder Executivo Federal teve grande atenção às sanções sobre os administradores públicos, visto que, embora desatendidas pelos diplomas antecedentes, trazem consequências de grande ordem aos sujeitos<sup>202</sup>, merecendo melhor e mais específica regulamentação. A propósito, as disposições nessa seara, com melhor intensidade, serão analisadas a seguir.

### 3.2.2 O Capítulo IV – Da Responsabilidade do Administrador Público

O Decreto regulamentador nº 9.830/19 reservou um capítulo específico para o tratamento das questões atinentes à responsabilização dos administradores públicos, adentrando na grande maioria das controvérsias envolvendo a redação do artigo 28 da LINDB e suas decorrências.

O capítulo, consistente de seis artigos, inicia já com enfoque na questão da dualidade doutrinária envolvendo o conceito de erro grosseiro, tratada em tópico retro. Ao seu artigo 12, *caput*<sup>203</sup>, o decreto deixou claro que as hipóteses de responsabilização do agente público ficam restritas ao dolo, direto ou eventual, e ao erro grosseiro, eliminando qualquer controvérsia que pudesse ter permanecido em relação à responsabilidade em caso de culpa *lato sensu*.

---

<sup>200</sup> BOCCHINI, Caio Henrique. **O minimalismo judicial e os parâmetros legais para a interpretação do direito brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, p. 132, 2020.

<sup>201</sup> MOTTA, Fabrício. **Pela segurança jurídica, precisamos tratar da interpretação da Lindb**. Conjur, 11 jul. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jul-11/interesse-publico-seguranca-juridica-precisamos-tratar-interpretacao-lindb>. Acesso em: 20 nov. 2020.

<sup>202</sup> PEREIRA, Flávio Henrique Unes. **Ao bom ou ao mau agente público, a quem interessa a regulamentação da LINDB**. Jota, 15 jun. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/ao-bom-ou-ao-mau-agente-publico-a-quem-interessa-a-regulamentacao-da-lindb-15062019>. Acesso em 28 fev. 2020.

<sup>203</sup> Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções. (BRASIL. **Decreto nº 9.830**, de 10 de junho de 2019. Diário Oficial da União: Brasília, 2019.)

Na sequência, ao parágrafo primeiro do dispositivo, afastando controvérsias<sup>204</sup>, confirmou-se a relação do erro grosseiro com a culpa grave, conceituando-o nos seguintes termos: “aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”, na linha do sublinhado anteriormente por Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas<sup>205</sup> e outros doutrinadores envolvidos na elaboração da Lei nº 13.655/18.

No mesmo contexto caminhou o parágrafo seguinte<sup>206</sup>, segundo o qual a comprovação do dolo ou do erro grosseiro deverá ser dada no devido processo de responsabilização – advertindo o Decreto sobre as interpretações apressadas que presumem o elemento subjetivo ao invés de demonstrá-lo diante do caso concreto<sup>207</sup>.

O terceiro parágrafo<sup>208</sup>, releva destacar, deixando ainda mais claro o escopo do artigo 28 da LINDB, sublinhou que insuficiente o mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso para fins de responsabilização.

Consoante Flávio Henrique Unes Pereira, afinal, já era hora de se afastar de vez a confusão entre a mera voluntariedade do ato e a demonstração do elemento subjetivo do agente. A exemplo, a simples assinatura de um contrato por um Prefeito, ainda que tenha sido demonstrada a ilegalidade do procedimento de contratação, só prova que foi ele quem assinou o documento, jamais de que existente elemento subjetivo (intenção dirigida ao ilícito)<sup>209</sup>.

Após, trazendo ao momento da responsabilização do agente público a questão apresentada de maneira geral no artigo 22, *caput*, da nova LINDB, o parágrafo quarto indica que, ao se analisar se houve atuação com dolo ou erro grosseiro pelo agente, deve-se levar em consideração a complexidade da matéria e as atribuições exercidas pelo agente público<sup>210</sup>. A relação entre o dispositivo mencionado e o artigo 28, aliás, como mencionado do tópico 2.4.1

---

<sup>204</sup> PEREIRA, Flávio Henrique Unes. Op. cit.

<sup>205</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentários à Lei nº 13.655/2018** (Lei da Segurança para a Inovação Pública). Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 137.

<sup>206</sup> Art. 12, §2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro. (BRASIL, op. cit.)

<sup>207</sup> PEREIRA, Flávio Henrique Unes. Op. cit.

<sup>208</sup> Art. 12, §3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público. (BRASIL. Op. cit.)

<sup>209</sup> PEREIRA, Flávio Henrique Unes. Op. cit.

<sup>210</sup> CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Breves comentários à Lei 13.655/2018 e ao Decreto 9.830/2019**. Dizer o direito, 15 jun. 2019. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2019/06/breves-comentarios-lei-136552018-e-ao.html>. Acesso em 25 mar. 2020.

do presente trabalho, é verdadeira ferramenta de proteção à segurança jurídica, conferindo garantia ao gestor de que não será responsabilizado se atuar regularmente dentro de suas atribuições.

No mais, o quinto parágrafo do artigo 12<sup>211</sup> deixa claro que o mero vulto dos danos causados ao erário não é fator determinante de responsabilidade. De sua parte, o sexto<sup>212</sup> indica, como decorrente da ideia básica de responsabilidade subjetiva<sup>213</sup>, que o simples fato de ficar demonstrado que o agente parecerista agiu com dolo ou erro grosseiro não é fato que determine a responsabilização automática do decisor que utilizou do documento elaborado, sendo necessário identificar se este poderia vislumbrar que o parecerista atuou com dolo ou erro grosseiro ou se estavam ambos em conluio.

Na mesma linha, o parágrafo sétimo<sup>214</sup> relaciona que o superior daquele agente que atuou com dolo e erro grosseiro somente poderá ser responsabilizado se comprovada falha no seu dever de vigilância e que isso, inclusive, decorreu de dolo ou culpa grave (erro grosseiro)<sup>215</sup>. Finalmente no dispositivo, o parágrafo oitavo<sup>216</sup> exprime o dever de diligência e eficiência ao agente no exercício de seus deveres constitucionais e legais.

O artigo subsequente<sup>217</sup>, enfrentando mais uma das controvérsias travadas na doutrina e tratadas ao longo do presente trabalho (tópico 2.4), cuidou de indicar expressamente que “a análise da regularidade da decisão não poderá substituir a atribuição do agente público, dos órgãos ou das entidades da administração pública no exercício de suas atribuições ou

<sup>211</sup> At. 12, §5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo. (BRASIL. **Decreto nº 9.830**, de 10 de junho de 2019. Diário Oficial da União: Brasília, 2019)

<sup>212</sup> Art. 12, §6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes. (BRASIL, op. cit.)

<sup>213</sup> CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Op. cit.

<sup>214</sup> Art. 12, §7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo. (BRASIL. Op. cit.)

<sup>215</sup> CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Op. cit.

<sup>216</sup> Art. 12, §8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais. (BRASIL. **Decreto nº 9.830**, de 10 de junho de 2019. Diário Oficial da União: Brasília, 2019)

<sup>217</sup> Art. 13. A análise da regularidade da decisão não poderá substituir a atribuição do agente público, dos órgãos ou das entidades da administração pública no exercício de suas atribuições e competências, inclusive quanto à definição de políticas públicas. § 1º A atuação de órgãos de controle privilegiará ações de prevenção antes de processos sancionadores. § 2º A eventual estimativa de prejuízo causado ao erário não poderá ser considerada isolada e exclusivamente como motivação para se concluir pela irregularidade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos. (BRASIL, op. cit.)

competências”, como maneira de deixar claro que a lei não pretende atribuir ao julgador a atividade do administrador.

O parágrafo primeiro, ainda, faz anunciar que os órgãos de controle deverão privilegiar as ações de prevenção, antes da realização de processos sancionadores, ao que é visto de maneira positiva<sup>218</sup>, dado que mais benéfico ao interesse público atuação prévia à causação da lesão do que mera repressão ao responsável por ela. O segundo, corroborando com o tratado §5º do art. 12 do Decreto, aponta que a estimativa do dano ao erário não pode ser isolada e exclusivamente considerada para a conclusão acerca da irregularidade de atos administrativos.

De mais a mais, o artigo 14<sup>219</sup>, complementando o parágrafo terceiro do art. 12<sup>220</sup> retro mencionado, dispõe que o direito de regresso previsto no art. 37, §6º da Constituição Federal<sup>221</sup> ocorrerá apenas em caso de dolo ou erro grosseiro por parte do agente público. A disposição, contudo, já encontrou controvérsias entre os especialistas, considerando estes que o texto da Carta Magna se satisfaz com a presença da culpa *lato sensu* para fins de responsabilização – trazendo o diploma emanado pelo Executivo inovação restritiva do texto constitucional<sup>222</sup>.

O décimo quinto dispositivo do Decreto<sup>223</sup>, por sua vez, indica a possibilidade de a Advocacia Geral da União operar a defesa jurídica do servidor público federal demandado, nos termos do art. 22 da Lei nº 9.028/95. A previsão é um resgate parcial da questão que esteve

---

<sup>218</sup> CAVALCANTI, Caio. **O decreto 9.830/19 e a ratificação de relevantes entendimentos**. Migalhas, 18 jun. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/304566/o-decreto-9830-19-e-a-ratificacao-de-relevantes-entendimentos>. Acesso em 20 mar. 2020.

<sup>219</sup> Art. 14. No âmbito do Poder Executivo federal, o direito de regresso previsto no § 6º do art. 37 da Constituição somente será exercido na hipótese de o agente público ter agido com dolo ou erro grosseiro em suas decisões ou opiniões técnicas, nos termos do disposto no art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, e com observância aos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade. (BRASIL, op. cit.)

<sup>220</sup> SARAIVA, Leonardo. **Decreto n. 9.830/2019: reforço à eficácia da LINDB, com destaque à motivação em prol da deferência e alteridade**. Jus.com.br. jun. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/74833/decreto-n-9-830-2019-reforco-a-eficacia-da-lindb-com-destaque-a-motivacao-em-prol-da-deferencia-e-alteridade>. Acesso em: 15 mar. 2020.

<sup>221</sup> Art. 12, §6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (BRASIL, op. cit.)

<sup>222</sup> CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Breves comentários à Lei 13.655/2018 e ao Decreto 9.830/2019**. Dizer o direito, 15 jun. 2019. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2019/06/breves-comentarios-lei-136552018-e-ao.html>. Acesso em 25 mar. 2020.

<sup>223</sup> Art. 15. O agente público federal que tiver que se defender, judicial ou extrajudicialmente, por ato ou conduta praticada no exercício regular de suas atribuições institucionais, poderá solicitar à Advocacia-Geral da União que avalie a verossimilhança de suas alegações e a consequente possibilidade de realizar sua defesa, nos termos do disposto no art. 22 da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, e nas demais normas de regência. (BRASIL. **Decreto nº 9.830**, de 10 de junho de 2019. Diário Oficial da União: Brasília, 2019)

presente no art. 28, §2º, do Projeto de Lei nº 7.448/2017<sup>224</sup>, vetada pelo Presidente da República por meio da Mensagem nº 212/2018.

Na situação, assinalou o Chefe do Executivo a impossibilidade da manutenção da disposição do Projeto em razão da não exclusividade do órgão da advocacia pública na prestação, o que poderia impor a cada entidade dispêndio financeiro indevido, sobretudo para os entes subnacionais. A proposta delineada pelo Decreto, de outro lado, parece entrar no cerne da questão, indicando expressamente a atuação da AGU na defesa dos administradores em âmbito federal, eliminando a razão do veto.

Finalmente, os artigos 16 e 17 do Decreto nº 9.830/2019, englobados sob o mesmo subtítulo, “Decisão que impuser sanção ao agente público”, discorrem de maneira objetiva acerca dos elementos necessários à ordem de responsabilização dos agentes públicos, realizando um verdadeiro compilado das regras dispostas no capítulo – o que deve ser percebido com olhares positivos, em razão do legítimo interesse na eliminação de controvérsias a respeito das previsões da LINDB.

Devem, assim, ser considerados na imposição de medidas ao gestor, (i) a natureza e a gravidade da infração cometida; (ii) os dados que dela provierem para a Administração Pública; (iii) as circunstâncias agravantes e atenuantes; (iv) os antecedentes do agente [ao que se colhe dos parágrafos 2º e 3º do art. 22 da LINDB<sup>225</sup>]; (v) o nexo de causalidade; e (vi) a culpabilidade do agente. Além disso, o “disposto no art. 12 não afasta a possibilidade de aplicação de sanções previstas em normas disciplinares, inclusive nos casos de ação ou de omissão culposas de natureza leve”.

Nessa esteira, pode-se perceber com nitidez que as disposições acerca da responsabilidade do administrador público do Decreto regulamentador nº 9.830/2019, agrupadas no Capítulo IV (artigos 12 a 17), trataram de melhor identificar as questões que envolvem a aplicação do artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

---

<sup>224</sup> Art. 28, § 2º O agente público que tiver de se defender, em qualquer esfera, por ato ou conduta praticada no exercício regular de suas competências e em observância ao interesse geral terá direito ao apoio da entidade, inclusive nas despesas com a defesa. (BRASIL. **Mensagem nº 212**, de 25 de abril de 2018. Presidência da República. Brasília-DF, 2018).

<sup>225</sup> Art. 22, § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente §3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (BRASIL. **Lei nº 13.655**, de 25 de abril de 2018. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2018).

Sua edição cuidou de dirimir controvérsias hermenêuticas e facilitar a aplicação da novel normativa pelos órgãos de controle, administrativos e judiciais, encontrando um ponto de equilíbrio entre a repressão de condutas lesivas ao interesse público e a liberdade para inovação do gestor, mantendo a linha argumentativa da Lei nº 13.655/2018.

### 3.3 A REDUÇÃO DAS CONTROVÉRSIAS HERMENÊUTICAS

Na medida do exposto, pode-se dizer, inquestionavelmente, que do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, decorrem grandes reflexos na interpretação das normas inseridas na LINDB, no âmbito do controle dos administradores públicos. Consoante Joel de Menezes Niebuhr, o Decreto é extremamente positivo no ponto, auxiliando no rompimento da “Administração Pública do medo”, que era responsável pela vedação a atitudes inovadoras do gestor<sup>226</sup>.

A princípio, ressalta-se que, não obstante o Decreto tenha seu direcionamento aos órgãos da Administração Pública Federal – sendo emanado pelo Chefe do Poder Executivo Federal –, trata-se de um importante instrumento de balizamento, de ajuda no processo de tomada de decisões em todos os âmbitos da Administração Pública, seja ela Estadual, Municipal ou Federal<sup>227</sup>.

Por essa razão, deve ser obedecido pela totalidade órgãos de controle administrativo ou judicial, a quem compete uma leitura conjunta na aplicação dos novos dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Assim, não há de se penalizar, nos termos do artigo 28 da LINDB e 12, §1º, do Decreto nº 9.830/19, o administrador público no exercício de suas funções senão por dolo ou erro grosseiro, tampouco sublinhar a insegurança jurídica trazida pelo conceito deste último, visto que assumida correspondência à culpa grave, que consiste em “não prever o que todos preveem, omitir os cuidados mais elementares ou descuidar da diligência mais evidente”<sup>228</sup>, como anteriormente assinalado por parcela da doutrina.

---

<sup>226</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. **Decreto Federal nº 9.830/2019**. Youtube, 11 jun. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Rsn3n4EOKI>. Acesso em 30 mar. 2020.

<sup>227</sup> BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto. **Decreto Federal nº 9.830/19 (LINDB)**. Youtube, 11 jun. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=NPhLjjOkYN0>. Acesso em 30 mar. 2020.

<sup>228</sup> GONÇALVES, Carlos Alberto. **Direito civil brasileiro**, volume 4: responsabilidade civil. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Não paginado, l. II, I, 1.3.

Nessa esteira, a indicação de que o artigo 28 se tratou de “mera bandeira branca”, como indicado por Guilherme Carvalho<sup>229</sup>, não encontra mais fundamento, visto que, efetiva a regulamentação do conteúdo do erro grosseiro, não há mais campo aberto para interpretação pelos agentes dos órgãos de controle.

Em complemento, diga-se que o Decreto também deixa claro que, em qualquer procedimento que enseje a responsabilização do Administrador Público, deverão estar presentes os elementos dolo ou erro grosseiro, inclusive diante da previsão contida no art. 37, §6º, da Constituição Federal (art. 14 do Decreto).

Desta feita, a compreensão já adotada pelo Tribunal de Contas da União (a exemplo do Acórdão nº 2.391/2018), de que apenas caberia a incidência do artigo 28 da LINDB em hipótese de sanções, como multa, inabilitação para ocupar cargos, etc, mas não na indenização de prejuízos eventualmente causados pelo agente público<sup>230</sup>, não tem cabimento, sendo o elemento subjetivo mínimo necessário, em qualquer dos casos, a culpa grave (erro grosseiro)<sup>231</sup>.

Aliás, na mesma toada, quatro dias após a publicação do Decreto nº 9.830/2019 (14/06/2019), o Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA elaborou o enunciado nº 19<sup>232</sup>, esclarecendo que a abrangência do art. 28 da LINDB atinge também o sancionamento previsto no artigo 10 da LIA (Lei nº 8.429/92), nos seguintes termos: “[...] analisando-se a legislação infraconstitucional, o art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa deve ser interpretado de acordo com o art. 28 da LINDB, afastando-se a possibilidade de configuração da improbidade sem a presença de erro grosseiro do agente (culpa grave) [...]”.

De outro prisma, destaca-se que a motivação teve papel primordial na edição do Decreto pelo Executivo Federal, sendo necessária, segundo ele, a exposição de toda a situação

<sup>229</sup> CARVALHO, Guilherme. **O artigo 28 da LINDB é uma mera “bandeira branca”?** 21 fev. 2019. Migalhas. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/296719/o-artigo-28-da-lindb-e-uma-mera-bandeira-branca>. Acesso em: 12 mar. 2020.

<sup>230</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. **O Erro Grosseiro** – Análise crítica do Acórdão nº 2.391/2018 do TCU. Blog Zênite, 20 fev. 2019. Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/o-erro-grosseiro-analise-critica-do-acordao-no-2-3912018-do-tcu/>. Acesso em: 25 fev. 2020.

<sup>231</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. **Decreto Federal nº 9.830/2019**. Youtube, 11 jun. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Rsn3n4EOkI>. Acesso em 30 mar. 2020.

<sup>232</sup> Enunciado 19: A modalidade culposa de improbidade administrativa não se harmoniza com a Constituição, porque improbidade é ilegalidade qualificada pela intenção desonesta e desleal do agente. Não obstante, analisando-se a legislação infraconstitucional, o art.10 da Lei de Improbidade Administrativa deve ser interpretado de acordo com o art. 28 da LINDB, afastando-se a possibilidade de configuração da improbidade sem a presença de erro grosseiro do agente (culpa grave). **(Seminário promovido pelo IBDA aprova enunciados sobre a LINDB**. Direito do Estado. 21.06.2019. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/noticias/seminario-promovido-pelo-ibda-aprova-enunciados-sobre-a-lindb>. Acesso em 15 mar. 2020)

em concreto para a identificação do elemento subjetivo na conduta do agente, para fins de responsabilização de qualquer natureza, devendo-se considerar, para tanto, as peculiaridades do cargo exercido e suas atribuições.

Ademais, a mera relação entre o dano e a ação elaborada pelo indivíduo não pode ser considerada suficiente para fins de fundamentação e tomada de conclusões acerca da culpabilidade, assim como o vulto do prejuízo não pode, por si só, ser levado em consideração para caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

A determinação, pode-se dizer, tem o escopo de pôr fim à figura do “administrador médio”, visto que necessários fatores objetivos, relacionados ao caso concreto, para fins de responsabilização. Não se pode, tanto pela LINDB quanto pelo Decreto regulamentador, admitir que caiba unicamente ao julgador a fixação de um padrão médio de conduta, aplicado indistintamente, visto que carregado de subjetivismo e discricionariedade.

E, nesse sentir, a responsabilização pelo nomeado “crime de hermenêutica”, já ceifada pela pura redação do artigo 28 da LINDB, tornou-se ainda mais remota, visto que inviável a realização de motivação nos moldes legais escorada somente em entendimentos estabelecidos pelo próprio julgador.

A apuração da negligência, imprudência e imperícia extremadas pelo agente que levaram à causação do dano (culpa grave, erro grosseiro), deverá ser realizada dentro das características da situação em concreto, tendo em vista o que poderia ter sido realizado pelo gestor, considerando suas condições específicas como administrador público.

O enunciado nº 11 do IBDA, nesse sentido, ao tratar do art. 22, *caput*, da LINDB, faz uma melhor exposição do que pode ser entendido como “dificuldades reais” do agente público, sendo de suma importância também para fins de responsabilização, estando compreendidas “carências materiais, deficiências estruturais, físicas, orçamentárias, temporais, de recursos humanos [...] e as circunstâncias jurídicas complexas, a exemplo da atecnia da legislação, as quais não podem paralisar o gestor”<sup>233</sup>.

A quantificação das sanções também deverá obediência para com a gravidade da infração, os danos, as agravantes ou atenuantes, os antecedentes e a culpabilidade do indivíduo,

---

<sup>233</sup> Enunciado 11: Na expressão "dificuldades reais" constante do art. 22 da LINDB estão compreendidas carências materiais, deficiências estruturais, físicas, orçamentárias, temporais, de recursos humanos (incluída a qualificação dos agentes) e as circunstâncias jurídicas complexas, a exemplo da atecnia da legislação, as quais não podem paralisar o gestor. (Seminário promovido pelo IBDA aprova enunciados sobre a LINDB. Direito do Estado. 21.06.2019. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/noticias/seminario-promovido-pelo-ibda-aprova-enunciados-sobre-a-lindb>. Acesso em 15 mar. 2020).

assim como o nexo de causalidade – fatores estes que dizem respeito ao agente individualizado e ao caso concreto, completando a ideia de objetividade da motivação. E mais, deve-se consignar tudo na fundamentação da decisão, diante dos fatos comprovados no interior do próprio procedimento de apuração da responsabilidade.

Seguindo a forma do Decreto regulamentador, é certo que restarão diminuídos os números da responsabilização do administrador público no exercício de suas funções. Contudo, não há de se experimentar um resultado negativo para o interesse público, visto que a maior liberdade de atuação (com a possibilidade da falibilidade no decorrer da atividade pública), permitirá maior grau de inovação, qualidade e criatividade às decisões tomadas pelo administrador<sup>234</sup>.

Logo, pode-se dizer que o Decreto nº 9.830/2019 realizou bem seu objetivo de operacionalizar o mecanismo previsto no art. 28 da LINDB, voltando com ainda mais força que a norma geral para a segurança jurídica no direito público, com a indução a novos padrões de comportamentos pelas autoridades de controle, em prol de uma Administração dialógica, eficiente e, sobretudo, justa<sup>235</sup>.

### 3.4 O PAPEL DO DECRETO 9.830/19 NA CONSTRUÇÃO DE UM NOVO REFERENCIAL PARA RESPONSABILIZAÇÃO DOS ADMINISTRADORES

Diante da pesquisa encartada neste segundo capítulo, verdadeiro que o art. 28 da LINDB delimita novos parâmetros à responsabilização do administrador público. Ao determinar que a penalização do agente só terá espaço em hipótese de dolo e erro grosseiro, ordenou novos olhares sobre os elementos subjetivos necessários ao sancionamento pelo julgador.

Consoante delimitado por diversos e respeitáveis autores, também, tem o art. 28 – ao lado das demais disposições da nova LINDB – o condão de reverter o ônus da fundamentação

---

<sup>234</sup> LOHBAUER, Rosane Menezes; MANGULLO, Marcella; GALLACI, Fernando. **Segurança jurídica: notas sobre o decreto 9.830/19, regulamentador da LINDB**. Migalhas, 23 jun. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/307108/seguranca-juridica-notas-sobre-o-decreto-9830-19-regulamentador-da-lindb>. Acesso em 14 mar. 2020.

<sup>235</sup> SARAIVA, Leonardo. **Decreto n. 9.830/2019: reforço à eficácia da LINDB, com destaque à motivação em prol da deferência e alteridade**. Jus.com.br., jun2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/74833/decreto-n-9-830-2019-reforco-a-eficacia-da-lindb-com-destaque-a-motivacao-em-prol-da-deferencia-e-alteridade>. Acesso em: 15 mar. 2020.

ao decisor, que deverá ser o real responsável pela demonstração da ilicitude sobre a situação concreta.

Certo, também, que o movimento fora recebido com críticas por parte dos órgãos controladores, embora evidente que reforçado o controle externo, passando ao julgador o papel de destaque na responsabilização (papel que, aliás, possui capacidade suficiente para suportar).

Delimitou-se no capítulo, também, a realidade responsável pela elaboração do dispositivo específico, relacionada à inação da Administração diante da intensa repressão, esta, aliada à ausência de posicionamentos objetivos e concretos dos órgãos de controle, essencialmente o TCU, que fortalecia a insegurança jurídica através da teoria do “administrador médio”.

Em meio às críticas ao novel comando legal, oposições ao sentido da disposição “erro grosseiro” foram relacionadas – embora bastante nítida sua correlação ao conceito de culpa grave. De toda forma, através de força do Poder Executivo federal, sobreveio o Decreto regulamentador nº 9.830/19, o qual fora responsável pela especificação do termo controverso e realização de complementações ao dispositivo da LINDB.

Considerando por estabilizado o tema através da redação do Decreto federal, o presente trabalho segue à avaliação prática do posicionamento do Tribunal de Contas da União, para o saneamento do problema desta Monografia: se assumidos, ou não, os novos limites legais pela jurisprudência, renovando o modo de aplicaram-se penalidades aos gestores.

Para tanto, inicialmente, avaliadas as características e atribuições do órgão do controle externo, assim como o posicionamento estabelecido em seu âmbito acerca do elemento subjetivo necessário para responsabilização. Na sequência, compreendidas as análises jurisprudenciais capazes de identificar a concretização dos entendimentos e a assunção dos recentes dispositivos da LINDB pelo Tribunal.

## 4 A APLICAÇÃO DA NOVA NORMATIVA NA RESPONSABILIZAÇÃO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Considerando que os novos diplomas estabelecem parâmetro para a responsabilização do administrador público, para se obter uma verificação da aplicação destes no caso concreto, como é justamente o escopo do presente trabalho, impossível deixar de avaliar a atuação do Tribunal de Contas da União.

Dentro de sua função de controle externo da Administração Pública, o TCU é responsável pela imposição de sanções aos administradores públicos, por atribuição estabelecida pela Constituição Federal de 1988. Por essa razão, devem conformidade com as novas regras estabelecidas pela Lei nº 13.655/2018 e também ao Decreto nº 9.830/2019.

Contudo, como é sabidamente reconhecido, a adoção de novas normas legais não é instantânea e não ocorre simultaneamente em relação aos diversos tribunais e órgãos julgadores. Em determinados casos, inclusive, por não aceitas as determinações, certas regras deixam mesmo de serem aplicadas pelos agentes responsáveis pela penalização.

Desta feita, passar-se-á a analisar, neste último capítulo, os movimentos operados pelo Tribunal de Contas da União, com a avaliação em três grupos temporais, (i) antes da elaboração da Lei nº 13.655/2018, (ii) ao momento em que operada apenas a inclusão dos dez artigos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, (iii) e, finalmente, o atual, já com a elaboração do Decreto regulamentador federal.

Crê-se que, assim, seja possível verificar as alterações operadas gradativamente pelo Tribunal, sua aceitação quanto às novas regras e as mudanças efetivamente determinadas pelas normativas na prática.

### 4.1 O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TCU

Em primeiro momento, é preciso compreender que o Tribunal de Contas da União é um órgão de natureza político-administrativa. Dessa maneira, é ligado diretamente à entidade federativa a que pertence (União), sem integrar a estrutura de quaisquer dos poderes da República, Legislativo, Executivo ou Judiciário<sup>236</sup>.

---

<sup>236</sup> MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Não paginado. l. 18.6.1 e 18.6.1.1.

Além disso, o TCU tem taxinomia de órgão público “primário” ou “independente”, pois seus fundamentos e estrutura encontram-se na própria Constituição Federal brasileira, não se sujeitando a qualquer tipo de subordinação hierárquica ou funcional a outras autoridades estatais<sup>237</sup>. Possui, diga-se, autonomia nos planos administrativo, financeiro e funcional.

Em segundo lugar, é de ver que suas atribuições são sedimentadas, em maioria, nos artigos 70 a 75 da Carta Magna de 1988, dentro do capítulo destinado ao Poder Legislativo.

Não obstante sua autonomia perante este Poder, a inclusão dos dispositivos dentro das regras afetas à organização do Legislativo deve-se à natureza da Corte de Contas como órgão de auxílio ao Congresso Nacional, responsável pela fiscalização e controle, anterior ou posterior, dos atos e atividades dos entes e entidades públicas<sup>238</sup>.

Assim, é de se dizer que o Tribunal de Contas da União é responsável por um dos pilares do controle externo da Administração Pública, nomeado, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, como Controle Legislativo Financeiro – que caminha ao lado do Controle Legislativo Político, exercido pelo Congresso Nacional, e do Controle Judicial, exercido, evidentemente, pelos órgãos do Poder Judiciário<sup>239</sup>.

Controle externo esse que, oposto ao interno, se caracteriza pela posição do órgão fiscalizador em Administração diversa daquela onde a conduta administrativa se originou, sendo essencial para harmonia e equilíbrio entre os Poderes da República<sup>240</sup>. Em outras palavras, por não pertencer a nenhum dos Poderes, o Tribunal de Contas da União realiza a fiscalização do Legislativo, Executivo e Judiciário de maneira externa, controlando suas contas e a postura dos administradores.

Nesse sentido, frise-se que o TCU é órgão de controle eminentemente técnico, contrário, ao menos teoricamente, a injunções políticas. Tangencia a política no processo de recrutamento de seus membros – dois terços escolhidos pelo Congresso Nacional e um terço pelo Presidente da República<sup>241</sup> –, na interpretação da Constituição e na valoração de atos

---

<sup>237</sup> Ibid. Não paginado. I. 18.6.1.

<sup>238</sup> OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas de. **A responsabilidade dos agentes públicos à luz da jurisprudência dos tribunais de contas**. Âmbito Jurídico, 01 ago. 2011. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-responsabilidade-dos-agentes-publicos-a-luz-da-jurisprudencia-dos-tribunais-de-contas/>. Acesso em 31 out. 2020.

<sup>239</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Não paginado, I. 17.4.

<sup>240</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019. Não paginado. I.15, II, 4.2

<sup>241</sup> Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no

originariamente políticos, mas não é e não pode ser político ao avaliar o cumprimento de normas técnicas afetas à receita e à despesa pública.

Considerando a previsão constitucional acerca das competências da Tribunal de Contas da União, é possível a classificação das atividades por ele desempenhadas em (i) *juízo*, entendida como a verificação técnica, contábil e financeira das contas públicas; (ii) *fiscalização financeira*, realizada por meio de auditorias, inspeções etc, em recursos do ente público, repassados ou não, e sobre atos de admissão de pessoal ou concessão de aposentadorias, pensões e reformas; (iii) *consultas e informações* sobre contas públicas; (iv) *aplicação de medidas sancionatórias*; (v) *imposição de medidas de correção*, por intermédio da fixação de prazos para resolução de irregularidades e sustação de efeitos de atos irregulares e, finalmente, (vi) *ouvidoria*<sup>242</sup>.

Dentre estas funções do Tribunal, destaca-se a função sancionadora, essencial para a compreensão do presente trabalho. Ela está compreendida, notadamente, nos incisos VII a XI do art. 71 da Constituição Federal<sup>243</sup>, que instituem o chamado controle da legalidade da atuação administrativa<sup>244</sup>, e consiste na aplicação de penalidades aos administradores, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidades de contas, na forma da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992<sup>245</sup>).

---

art. 96. [...] §2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos: I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento; II - dois terços pelo Congresso Nacional. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF, 1988).

<sup>242</sup> OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas de. **A responsabilidade dos agentes públicos à luz da jurisprudência dos tribunais de contas**. Âmbito Jurídico, 01 ago. 2011. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-responsabilidade-dos-agentes-publicos-a-luz-da-jurisprudencia-dos-tribunais-de-contas/>. Acesso em 31 out. 2020.

<sup>243</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF, 1988).

<sup>244</sup> ALVES, Francisco Sérgio Maia. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União: espaço objetivo de incidência e parâmetro de legalidade**. *Rev. Int. Públ. Belo Horizonte*, ano 20, n. 108, pp. 197-223, mar/abr 2018, p. 2. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/26654>. Acesso em: 20 out. 2020.

<sup>245</sup> BRASIL. **Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 1992.

As sanções podem envolver desde a aplicação de multa e obrigação de devolução do débito apurado, até o afastamento provisório do cargo, o arresto de bens de responsáveis julgados em débito e a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, não se excluindo a aplicação de sanções penais e administrativas por outras autoridades em razão dos mesmos fatos<sup>246</sup>.

Para a responsabilização pelo TCU, com a aplicação das referidas penalidades, contudo, é necessária a observância de uma série de normativas específicas pelo órgão julgador, considerando as circunstâncias do caso concreto.

Em relação ao elemento subjetivo na conduta do agente, em especial, deve-se conformidade aos dispositivos analisados ao longo desta pesquisa – as alterações da LINDB e o seu Decreto regulamentador. O atendimento a essa necessidade nas decisões, portanto, será avaliada a seguir.

#### 4.2 O ENTENDIMENTO PRÉVIO ADOTADO PELO TCU QUANTO À RESPONSABILIZAÇÃO DOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS

Como apresentado brevemente nos tópicos anteriores, é possível perceber, das decisões do Tribunal de Contas da União anteriores às noveis normativas alvo deste trabalho, pouco comprometimento com a avaliação específica do elemento subjetivo do agente público alvo de responsabilização.

Em oposição ao que rogam os novos artigos da LINDB e o Decreto regulamentador nº 9.830/19, elementos relacionados às condições fáticas em que tomada a decisão alvo de julgamento, a função e atribuições do agente público questionado e o grau efetivo de negligência, imprudência ou imperícia deste, eram pouco ou nada avaliados em decisões com fins de penalização. A responsabilidade compreendia, no âmbito da culpabilidade, uma apreciação mais ampla, considerando elementos como a boa-fé do agente público na tomada de decisões, assim como o que seria razoavelmente esperado para um indivíduo hipotético colocado em mesma situação.

A percepção do decisor, nesses termos, era externa e superficial, deixando de considerar os vetores reais que interferiam na decisão do administrador em cada condição

---

<sup>246</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Institucional – Execução das Decisões**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/aplicar-sancoes/>. Acesso em 31 out. 2020.

específica, voltando-se para um campo de incertezas e conceitos amplos, que poderiam ser utilizados como justificação para uma série de situações, mesmo diametralmente opostas.

Ao esforço do julgador em considerar a atitude esperada para o agente público, tomando por base um ser-humano genérico e regular, deu-se o nome de teoria do “administrador médio”, a qual, por ser o retrato do que se pretendeu reformar com os novos dispositivos, dá-se maior conceituação e exemplificação da partir de agora, com fito de fazer identificar as mudanças operadas pelas normativas já apresentadas pormenorizadamente.

#### 4.2.1 A figura do “administrador médio” e a mensuração da boa-fé do agente

Embora não exista conceito determinado para a teoria do “administrador médio” do TCU, as decisões da própria Corte de Contas dão parâmetro suficiente para que se possa extrair uma lógica de sua aplicação, fazendo compreender sua relevância na identificação do elemento subjetivo dos administradores públicos, no período prévio à nova LINDB.

De forma ampla, pode-se identificar a aplicação da figura do “administrador médio” como uma tentativa de estabelecer um “meio termo” para a conduta dos agentes públicos, baseada em um padrão esperado, estabelecido pelos próprios julgadores, de modo que não fosse necessária a identificação pormenorizada do grau de dolo ou culpa em cada caso concreto<sup>247</sup>.

Dá-se o nome de “administrador médio” justamente por compreender esse padrão esperado como a conduta do homem-médio, que não deixa de agir com culpa levíssima em determinadas situações, mas nunca recai em culpa grave. Na Administração Pública, é o gestor público diligente, que tem boa-fé nos seus atos, que usará dos meios disponíveis para que suas ações não produzam danos ao erário. Não há desídia ou descuido na sua conduta, por isso, não incorrerá nunca este em erro grosseiro<sup>248</sup>.

A imagem desse “administrador médio”, portanto, segue o mesmo caminho de outros *standards* assumidos pelo direito clássico, como o “bom pai de família” (*bonus pater familiae*) e o “dever de cuidar” (*duty of care*), que também abrangem a imagem daquele “que empreende

---

<sup>247</sup> DÓRIA, Mateus Vivan; FREITAS, Daniel Castanha de. **A responsabilidade pessoal prevista na LINDB e o “administrador médio”**. *Caderno PAIC*, v. 20, n. 1, 2019, p. 696. Disponível em: <https://cadernopaic.fae.edu/cadernopaic/article/view/371>. Acesso em: 06 fev. 2020.

<sup>248</sup> *Ibid*, p. 697.

com zelo e cuidado, que o tipo médio ou homem comum utilizaria na condução dos seus próprios negócios”<sup>249</sup>.

Na linha de Gustavo Binbenojm e André Cyrino, esse gestor médio seguiria sempre de acordo com os comandos normativos, tratar-se-ia de “uma mente iluminada, que age irrepreensível, cautelosa e diligentemente. Mesmo que a aplicação da lei implique algum juízo interpretativo, essa exegese [...], seria verificável de forma certa por esse gestor”. Alinharam os autores, nessa linha, esse sujeito ideal como o “Hércules administrativo”<sup>250</sup>.

O principal atributo deste sujeito, criado teoricamente pela Corte de Contas, seria, justamente, a capacidade de antecipar juízos dos órgãos de controle e avaliar consequências<sup>251</sup>. Consoante material elaborado pelo próprio TCU, tratava-se da identificação de culpa pela “possibilidade de antevisão do resultado”<sup>252</sup>.

Na análise da situação fática, majoritariamente, indicava-se o indivíduo médio como panorama, avaliando na atuação do administrador real o que poderia ou não ter evitado de resultados, considerando-se sabedor este da posição do próprio Tribunal acerca do tema específico, além da diversidade de leis aplicáveis à sua atividade.

Contudo, quanto a este grau de conhecimento técnico exigido, o Tribunal de Contas da União, claramente, titubeava. Comparado ao administrador médio, em certos julgados, o homem real precisaria ser sabedor de práticas habituais e consolidadas, dominando com maestria os instrumentos jurídicos. Em outros feitos, deveria ter conhecimento apenas do básico fundamental, não lhe exigindo exame de detalhes de minutas de ajustes ou acordos administrativos que lhe fossem submetidos à aprovação, por exemplo. Esses parâmetros, eram tomados de acordo com o julgador específico, responsável pela análise para fins de penalização<sup>253</sup>.

---

<sup>249</sup> SADDY, André. **Deveres dos administradores, responsabilidades e business judgment rule nas sociedades anônimas estatais**. Rev. Direito Econ. Socioambiental. Curitiba, v. 7, n. 1, jan/jun 2016, pp. 78-79.

<sup>250</sup> BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. **O Art. 28 da LINDB – A cláusula geral do erro administrativo**. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, ed. especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei n 13.655/2018), pp. 203-224, nov. 2018, p. 205. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77655/74318>. Acesso em: 6 fev. 2020.

<sup>251</sup> BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. Op. cit, p. 215.

<sup>252</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Responsabilização de Agentes Segundo a Jurisprudência do TCU – Uma abordagem a partir de Licitações e Contratos**. Introdução à Responsabilização. p. 16. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A255187E5F0155268E98C63F2D>. Acesso em: 31 out. 2020.

<sup>253</sup> PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Quem é o ‘administrador médio’ do TCU?** Jota, 22 ago 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/quem-e-o-administrador-medio-do-tcu-22082018>. Acesso em 06 fev. 2020.

Em realidade, consoante Leonardo Coelho, nem mesmo o Tribunal de Contas da União tinha conhecimento do que seria esperado na hipótese concreta para cada administrador público. Ao definir parâmetros de atuação, o fazia elasticamente, com base em categorias inexistentes, vazias de substância, como boa-fé, razoabilidade, cautela e diligência<sup>254</sup>.

Seria necessário, como pontuado pelo autor, que o administrador real, ao aplicada a teoria do administrador médio, se transmutasse em um “administrador *médium*”, dotado de capacidades de antecipar as visões futuras do controlador<sup>255</sup>.

Logo, percebe-se que a mensuração da boa-fé do agente era distante da análise da situação real enfrentada pelo agente público, permanecendo no campo do que poderia razoavelmente ser feito pelo administrador, segundo os parâmetros internos e vagos estabelecidos pelo TCU como todo e, também, por cada julgador em especial.

Nessa linha, consoante Luciano Ferraz, a aplicação da figura do “administrador médio” pelo TCU conduzia a algo em muito próximo à responsabilidade objetiva, “fundamentalmente porque o elemento subjetivo das condutas passa a ser avaliado sob o prisma exclusivo da violação da norma legal, não se demonstrando ‘mediano’ o indivíduo que pratica ilegalidades” ou que, de alguma maneira, destoa do entendimento da Corte<sup>256</sup>.

O resultado desse movimento, como dito, é justamente a resposta legislativa, por meio dos novos artigos inseridos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, ordenando uma análise aproximada da realidade, para evitar o fenômeno do “apagão das canetas”, em que o indivíduo do mundo real restringe visivelmente seu campo de atuação para evitar penalizações por força do controle externo.

#### 4.2.2 Precedentes representativos do posicionamento apresentado pelo TCU

A construção jurisprudencial tratada no tópico retro, denominada de teoria do “administrador médio”, confirmando as críticas da doutrina especializada, esteve fortemente presente nas decisões do Tribunal de Contas da União nos anos anteriores à publicação da Lei

---

<sup>254</sup> RIBEIRO, Leonardo Coelho. **Vetos à LINDB, o TCU e o erro grosseiro dão boas-vindas ao “administrador médium”**. Conjur. 08.08.2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-ago-08/leonardo-coelho-vetos-lindb-tcu-erro-grosseiro>. Acesso em: 10.03.2020.

<sup>255</sup> Ibid.

<sup>256</sup> FERRAZ, Luciano. **Alteração na Lindb e seus reflexos sobre a responsabilidade dos agentes públicos**. Conjur. 29.11.2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-nov-29/interesse-publico-lindb-questao-erro-grosseiro-decisao-tcu>. Acesso em 31 out. 2020.

nº 13.655/18, que veio por inserir novos artigos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Pelo viés quantitativo, realizada busca através do instrumento de pesquisa deste Tribunal (Pesquisa Integrada > Pesquisa de Acórdãos), utilizando-se somente das palavras chave “administrador - médio”, foram encontrados o total de 6.395 resultados, que, por similitude, também identificaram as expressões “homem médio”, “gestor médio”, “cidadão médio”, “pessoa com diligência abaixo do patamar médio” e outros.

Por seu turno, aplicado filtro relacionado ao ano de publicação da decisão colegiada, foram encontrados, para as mesmas palavras chave “administrador - médio”, 331 resultados para o ano de 2015, 346 resultados para o ano de 2016 e 331 para o ano de 2017.

Considerando certo número de interferências de outros temas sob a utilização do vocábulo “administrador” na primeira pesquisa, foi também realizada busca com as palavras chave “homem - médio”, da qual não decorreu a identificação de expressões similares, sendo restrito o campo de abrangência, obtendo-se o total 2.266 resultados, destes, 152 de julgados de 2015, 160 de 2016 e 154 de 2017.

De qualquer modo, resta evidenciada regularidade no volume de decisões com base na teoria nos anos pesquisados, assim como o grande volume de resultados anuais, que, como assinalado ao longo deste trabalho, identifica uma tendência do Tribunal, capaz de moldar o posicionamento dos administradores públicos no território nacional.

Buscando identificar a regularidade na aplicação do entendimento pelos julgadores ao momento pretérito à renovação da LINDB, dentre os diversos julgados relacionados pelo mecanismo de pesquisa do TCU com as palavras chaves “administrador - médio”, indicados acima, foram selecionados 20 (vinte) destes, contemplando os anos de 2017, 2016 e 2015:

Tabela 1 – Precedentes exemplificativos do Tribunal de Contas da União referentes à aplicação da teoria do “administrador médio” para avaliação do elemento subjetivo do agente.

Acórdão nº/ Processo nº	Relator	Sumário	Trecho da abordagem do TCU
----------------------------	---------	---------	----------------------------

<p>19373/2017 006.640/2012-5 (j. 06/12/2017)</p>	<p><b>José Mucio Monteiro</b></p>	<p>Recurso reconsideração interposto por [...] contra o Acórdão 11924/2016-2ª Câmara, por meio do qual teve suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito e aplicação de multa, em razão de irregularidades ocorridas no Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo no Maranhão – SESCOOP/MA, durante o exercício de 2008, período em que era dirigente da unidade.</p>	<p>Considerando que a presidente a entidade é a responsável pela governança e gestão do SESCOOP/MA, conforme art. 11, inciso I, do Regimento Interno da entidade (peça 1, p. 56) e considerando que a mesma <b>não agiu com a cautela esperada do gestor médio</b>, uma vez que detinha conhecimento do fato, até porque também conduzia o veículo [...], entende-se que a mesma deve ser responsabilizada pela irregularidade apontada e suas alegações de defesa, rejeitadas.</p>
<p>10566/2017 006.431/2016-0 (j. 28/11/2017)</p>	<p><b>Vital do Rêgo</b></p>	<p>Pedido de reexame. Ausência de elementos capazes de modificar o acórdão recorrido. Conhecimento. Não provimento. Ciência ao recorrente.</p>	<p>A definição quanto aos procedimentos licitatórios é o primeiro <b>objetivo a ser buscado pelo gestor médio</b> em contratações públicas, o que demonstra que os recorrentes não tiveram o devido cuidado objetivo.</p>
<p>9679/2017 034.538/2014-3 (j. 14/11/2017)</p>	<p><b>Ana Arraes</b></p>	<p>Tomada de contas especial. Convênio. Execução do objeto em quantitativo inferior ao acordado inicialmente e itens extraviados. Rejeição das alegações da defesa. Débito e multa. Ciência</p>	<p>Anota-se que o tema referente a aquisição das tochas (com eventos que se prolongariam por dois meses passando por diversas cidades) e sua destinação era notório e de grande repercussão. Portanto, <b>era esperado e exigível que a conduta de um homem médio buscasse</b> exercer detalhada supervisão sobre tais procedimentos.</p>
<p>10260/2017 019.473/2012-5 (j. 07/11/2017)</p>	<p><b>Walton Alencar Rodrigues</b></p>	<p>Tomada de contas especial. Convênio para realização de evento no Município de Imbituba/SC. Contas irregulares. Débito. Multa. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Não provimento.</p>	<p>Era sua atribuição, seja pessoalmente ou por meio da assessoria, verificar os registros no extrato bancário da instituição que dirigia e tomar as medidas cabíveis tempestivamente, caso não estivesse envolvido com as irregularidades. Ademais, <b>ao gestor médio, causaria estranheza</b> a demora na transferência dos valores após a assinatura do ajuste.</p>
<p>2014/2017 034.902/2015-5 (j. 13/09/2017)</p>	<p><b>Bruno Dantas</b></p>	<p>Tomada de contas especial. Complexo petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ). Contrato da Central de Desenvolvimento de Plantas de Utilidades (CDPU). Indícios de contratação direta irregular, de fraude à licitação e de sobrepreço/superfaturamento por quantitativos inadequados e por preços excessivos. [...]</p>	<p>Contudo, considerando o vultoso valor em negociação, da ordem de R\$ 3,83 bilhões e fato do consórcio a ser então contratado ter atuado na elaboração do projeto básico, [...], <b>seria esperado do gestor médio um maior conservadorismo na negociação direta</b>, solicitando ao setor técnico essa avaliação de consistência, caso não tivesse competência técnica para fazê-lo, [...].</p>

<p><b>7987/2017</b> 021.532/2006-2 (j. 29/08/2017)</p>	<p><b>Ana Arraes</b></p>	<p>Pensão civil. Pessoa designada inválida. Requisitos legais não atendidos. Ilegalidade. Dispensa da devolução dos valores indevidamente recebidos.</p>	<p>Já pela abordagem objetiva – predominante no exame dos atos de gestão –, <b>deve-se avaliar se o ato pode ser enquadrado como dentro do padrão de comportamento que a sociedade espera de um cidadão médio.</b> Assim, a avaliação da boa-fé objetiva independe da intenção do envolvido. Deve-se avaliar, de modo objetivo, <b>se a conduta do indivíduo adequa-se ao padrão de conduta genérico esperado.</b> Essa avaliação objetiva fundamenta-se nos elementos fáticos presentes nos autos. [...].</p>
<p><b>6926/2017</b> 026.107/2013-9 (j. 01/08/2017)</p>	<p><b>Aroldo Cedraz</b></p>	<p>Recurso de Reconsideração. Tomara de contas especial. Conhecimento. Razões recursais rejeitadas. Argumentos incapazes de afastar as irregularidades atribuídas à recorrente. Negativa de provimento. Mantidos os termos do acórdão recorrido. Ciência. Relatório.</p>	<p>Quanto à alegação de que sua responsabilidade há que ser minorada em função da complexidade de sua gestão à frente da Setascad/MG, tal argumento também não pode prosperar, uma vez que, ainda que se comprove tal fato [...], <b>compete ao administrador médio adotar</b> outros mecanismos de aferição diretos ou indiretos, e/ou de delegação administrativa, quanto aos existentes encargos contratuais assumidos, de acompanhamento, supervisão e avaliação sobre a execução de seu objeto.</p>
<p><b>3164/2016</b> 009.202/2011-0 (j. 07/12/2016)</p>	<p><b>Ana Arraes</b></p>	<p>Recurso de Reconsideração. Tomada de contas especial. Programa de urbanização, regularização e integração de assentamentos. Irregularidade. Débito e multa. Declaração de inidoneidade. Conhecimento do recurso. Argumentos insuficientes para modificar juízo anterior. Não provimento.</p>	<p>[...], entende-se que há dúvidas se os membros da CPL, <b>conduzindo o certame na conceituação do administrador público médio, detinham os instrumentos legais necessários e ferramentas administrativas suficientes</b> que possibilitariam a verificação de sócios em comum no histórico de constituição de empresas diversas, o cruzamento de informações de testemunhas em contratos de constituição empresarial e as possíveis coincidências de endereços.</p>
<p><b>2984/2016</b> 005.590/2011-6 (j. 23/11/2016)</p>	<p><b>Augusto Nardes</b></p>	<p>Tomada de contas especial. Fatos originários de auditoria nas obras do Aeroporto de Cuiabá/MT (FISCOBRAS 2007). Superfaturamento por preços acima dos parâmetros do SINAPI. Descumprimento de dispositivo específico da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2006 (LDO/2006). Contas irregulares. [...]</p>	<p><b>Utilizando-me do princípio do homem médio, não me parece razoável esperar</b> que o Superintendente de Empreendimentos de Engenharia revise o processo de orçamentação, quando existia empresa especificamente contratada para fazê-lo.</p>

<p><b>12798/2016</b> 019.451/2014-8 <b>(j. 22/11/2016)</b></p>	<p><b>André de Carvalho</b></p>	<p>Representação. Programa Minha Casa Minha Vida. Falhas em relação ao acompanhamento e à fiscalização do empreendimento por parte do Banco do Brasil. Conhecimento por meio do Acórdão 1.321/2015-TCU-2ª Câmara. [...]</p>	<p><b>O que deve balizar a decisão deste Tribunal quanto à aplicação de sanções é a reprovabilidade da conduta adotada, se condenável ou não quando comparada com aquela que seria esperada de um gestor médio nessa mesma posição.</b> A apenação dos profissionais deve ser ponderada caso a caso, diante das circunstâncias que os cercam.</p>
<p><b>2933/2016</b> 007.269/2014-5 <b>(j. 16/11/2016)</b></p>	<p><b>Vital do Rêgo</b></p>	<p>Relatório de auditoria. Município de Campo Grande/MS. Execução de ações no âmbito do Proinfância e do PNAE. Não adoção de medidas de proteção de obras paralisadas. Processos licitatórios com cláusulas restritivas ao caráter competitivo dos certames. Audiências. Rejeição das justificativas de alguns responsáveis. Aplicação de multa.</p>	<p><b>Entendo que não seria plausível, considerando a figura de um gestor médio, exigir do prefeito de um município do porte de Campo Grande que acompanhasse pari passu todos os processos licitatórios realizados pelo município,</b> ao ponto de lhe ser possível identificar a existência de cláusulas potencialmente restritivas, dentre todas as demais colocadas, a ausência de prévia pesquisa de preço no processo licitatório ou o excesso de detalhamento na especificação do objeto.</p>
<p><b>6883/2016</b> 026.420/2014-7 <b>(j. 16/11/2016)</b></p>	<p><b>José Mucio Monteiro</b></p>	<p>Tomada de contas especial. Convênio. Contas irregulares. Multa. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Irregularidades na aplicação de recursos. Contratação de artistas por inexigibilidade. Modalidade equivocada de licitação. Contrato de exclusividade com empresário. Negativa de provimento.</p>	<p>O tema estava explícito no ajuste, bastando a simples leitura pelo signatário, antes da assinatura do termo, para ter ciência dos requisitos necessários em eventual contratação direta. <b>Era exigido do recorrente essa postura, tendo em conta o gestor médio.</b> [...] Destaque-se que o recorrente formulou pedido para que o Ministério do Turismo custeasse o evento em 2/3/2010 (peça 10, p. 8). Portanto, a partir dessa data, já deveria o administrador estar ciente de todas as condições para execução de recursos federais e cumpri-las. <b>É a exigência do gestor médio.</b></p>
<p><b>10931/2016</b> 016.144/2016-3 <b>(j. 27/09/2016)</b></p>	<p><b>Vital do Rêgo</b></p>	<p>Representação. Possíveis irregularidades em edital de licitação e no contrato dela decorrente. Procedência. Conversão dos autos em tomada de contas especial. Autorização para citação e audiência dos responsáveis.</p>	<p>Caso houvesse sido realizada uma análise detalhada dos orçamentos recebidos, teriam sido detectadas deficiências, <b>facilmente perceptíveis ao homem médio,</b> e que culminariam na estimativa equivocada para a contratação.</p>

<p><b>9442/2016</b> 023.330/2007-4 (j. 16/08/2016)</p>	<p><b>Raimundo Carreiro</b></p>	<p>Representação convertida em tomada de contas especial. Subcontratação indevida e por valores inferiores aos inicialmente contratados. Sobrepreço. Superfaturamento. Irregularidade das contas. Débitos solidários. Aplicação de Multa. Recursos de reconsideração. Conhecimento. Provimento parcial para os gestores. Não provimento para a Construtora. [...]</p>	<p>Assim, ainda que os laudos afirmassem que a execução da obra estava correta, o que se mostrou posteriormente inverídico, a questão da subcontratação integral dos trabalhos pela Construtora [...] já era de conhecimento do ora recorrente. Logo, ele poderia ter agido diferente, seja rescindindo o contrato com a empresa, seja identificando o superfaturamento nos serviços, <b>fatos de fácil identificação para o gestor médio.</b></p>
<p><b>3336/2015</b> 046.143/2012-2 (j. 09/12/2015)</p>	<p><b>Ana Arraes</b></p>	<p>Pedido de Reexame. Representação. Contrato de gestão. Operacionalização da gestão e execução da gestão e execução das atividades e serviços de saúde Hospital Municipal. Contratação de prestadores de serviços cujos sócios eram empregados da contratante. Ausência de cotação prévia de preços. Multas. Conhecimento. Argumentos insuficientes para afastar as irregularidades. Não provimento.</p>	<p>Os ex-superintendentes assinaram pessoalmente os referidos ajustes. Assim, seria exigível deles, <b>haja vista a conduta do gestor médio</b>, ação no sentido de questionar a contratação direta e a qualidade dos contratados. [...] Não se mostra de rigor excessivo a fiscalização da composição societária das entidades contratadas pela organização social, no bojo das atividades de contrato de gestão, com administração de recursos públicos. <b>Ao contrário, trata-se de procedimento padrão do gestor médio [...].</b></p>
<p><b>3005/2015</b> 007.353/2008-8 (j. 25/11/2015)</p>	<p><b>Benjamin Zymler</b></p>	<p>Relatório de levantamento de auditoria. Fiscobras 2008. Gasoduto Uruçu-Coari-Manaus. Realização de contratação com base em projeto básico deficiente. Audiência dos técnicos responsáveis pelo projeto. Multa. [...]</p>	<p>É preciso frisar que o objeto em questão se trata de obra empreendida na Região Amazônica, região notoriamente conhecida por seus difíceis acessos e suas condições pluvio-fluviométricas adversas. Portanto, <b>é de se esperar, do ponto de vista de um gestor médio</b>, que a metodologia de transporte de insumos e equipamentos naquela região tenha impacto significativo na viabilidade do empreendimento, [...].</p>
<p><b>7590/2015</b> 020.946/2011-2 (j. 24/11/2015)</p>	<p><b>José Mucio Monteiro</b></p>	<p>Tomada de contas especial. Recursos do SUS. Não comprovação da efetiva prestação de serviços. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Alegação de prejuízo ao contraditório e prescrição do débito. Tentativa de isenção de responsabilidade pela aplicação dos recursos. Improcedência. Negativa de provimento.</p>	<p><b>Ao gestor médio, esperava-se que</b>, diante do relatório de auditoria, com diversos expurgos de despesas e apontamentos de irregularidades, todos os documentos relevantes para o deslinde da controvérsia fossem cuidadosamente guardados até o saneamento das discussões administrativas.</p>

<p><b>10058/2015</b> 005.914/2010-8 (j. 10/11/2015)</p>	<p><b>Raimundo Carreiro</b></p>	<p>Representação. Fundação Universidade do Amazonas (UFAM). Inexecução parcial de obra. Audiência. Razões de justificativa rejeitadas. Multa. Acórdão 2.732/2012-TCU-Segunda Câmara. Pedidos de reexame. Conhecimento e não-provimento para um dos recorrentes. Conhecimento e provimento para a outra recorrente. Ciência.</p>	<p>Tais fatos denotam grave omissão por parte do recorrente ao adequado planejamento e gerenciamento do contrato em questão. Nesse caso, <b>esperava-se do administrador médio a incumbência de</b>, no mínimo, questionar a Prefeitura do Campus da UFAM sobre esse último pedido de prorrogação contratual, buscando motivações mais abalizadas que a lançada na peça 28, p. 1, e adotando, se fosse o caso, todas as medidas saneadoras a seu cargo.</p>
<p><b>3070/2015</b> 002.917/2012-2 (j. 09/06/2015)</p>	<p><b>Augusto Nardes</b></p>	<p>Tomada de contas especial. Pagamentos indevidos por serviços não executados e peças não fornecidas. Atribuição de acompanhamento e fiscalização da execução contratual definida no contrato. Revelia de um dos responsáveis. Exclusão da responsabilidade de outro. Improcedência das alegações de defesa dos demais. Irregularidade das contas. Débito. Multa. Recursos de Reconsideração. Conhecimento. Provimento parcial. Redução do débito e das multas aplicados.</p>	<p>Foram realizados, por exemplo, gastos em duplicidade em curto espaço de tempo (peça 5, p. 123-130), bem como a realização de despesas claramente fictícias (peça 2, p. 13-113), <b>o que seria inadmissível para o gestor médio</b>. [...] Ainda que o recorrente não tivesse obtido acesso ao Contrato 12/2005, como alega, <b>não é razoável ao gestor médio desconhecer ou desconsiderar</b> as atividades exercidas pelos subordinados hierárquicos. [...] Seja com a observação direta da lista de gastos realizados, com a consulta aos manuais de manutenções programadas ou com base nos critérios contratuais de garantia, <b>não é difícil ao gestor médio identificar</b>, nos veículos indicados nesta instrução, os gastos indevidos.</p>
<p><b>1001/2015</b> 017.231/2009-7 (j. 29/04/2015)</p>	<p><b>Benjamin Zymler</b></p>	<p>Prestação de contas. Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Contratação de professores substitutos sem a observância das condições e limites estabelecidos em lei. Prorrogação indevida de contrato. Utilização de projetos básicos com falhas. Realização de licitações com exigência editalícia ilegal. [...]</p>	<p>Observe, quanto a este ponto, que <b>não seria esperado de um “homem médio”</b>, ocupando o posto de reitor da UFMS que identificasse falhas pontuais nos projetos básicos. Todavia, como será abordado adiante, as irregularidades observadas são grosseiras e sua audiência se deu pelo descumprimento de determinação dirigida pelo Tribunal.</p>

#### 4.2.3 O ambiente de imprevisibilidade criado pelo tribunal

Em atenção aos julgados do Tribunal de Contas da União acima colacionados, possível a identificação plena da forma na qual aplicada a teoria do “administrador médio” e o modo

pelo qual a avaliação do elemento subjetivo do agente era superficial pelos órgãos julgadores, como já havia sido adiantado neste trabalho.

O recurso à teoria, em todos os casos identificados, possuía o intuito comparativo, alocando o “homem médio” ao lado do administrador foco do pleito, identificando-se, com base no que cada julgador compreendia por razoável, se haveria ou não atuação diversa em determinada hipótese. Expressões padrão, inclusive, foram utilizadas nos acórdãos com esse intuito, como “era exigível que”, “era esperado que”, “era razoável que”, seguidas sempre da posição a que o decisor entendesse por devida no caso.

Não obstante em alguns julgados tenha sido reconhecida a aplicação da teoria com objetivo de afastar a penalização do agente (o exemplo, os Acórdãos nº 2984/2016 e nº 3164/2016), a menção à figura do indivíduo mediano era aplicada, majoritariamente, com fito de desconsiderar os argumentos defensivos. Compunha-se argumentação justamente confrontando a versão de regularidade da conduta, apresentada pelo recorrente, com o que deveria compreender o administrador médio, no sentido contrário.

A exemplo, colhe-se do Acórdão nº 3070/2015, julgado em 09/06/2015: “[a]inda que o recorrente não tivesse obtido acesso ao Contrato 12/2005, como alega, não é razoável ao gestor médio desconhecer ou desconsiderar as atividades exercidas pelos subordinados hierárquicos”.

Perceptível, também, que a aplicação da teoria do “administrador médio” restou difundida entre os Ministros do TCU, havendo por mais diversos relatores a sua aplicação, sempre no mesmo sistema comparativo. A regularidade na aplicação do argumento também é possível de ser identificada entre as datas inseridas na tabela. Nos três anos alvo de verificação, não houve alteração de relevo na aplicação da teoria, ocorrendo, em todo lapso temporal, a mesma abordagem pelos órgãos julgadores.

Aliás, destaca-se que tanto arraigada a construção acerca do indivíduo médio no âmbito do Tribunal de Contas da União que o Acórdão nº 2014/2017, no qual há expressa aplicação da sistemática para fins de responsabilização (“seria esperado do gestor médio um maior conservadorismo na negociação direta”), possui como relator o Ministro Bruno Dantas, o qual, como enunciado anteriormente neste trabalho, demonstra-se como visível opositor da inatividade administrativa causada pelo excesso de controle<sup>257</sup>.

---

<sup>257</sup> **O risco de ‘infantilizar’ a gestão pública.** O Globo, 06 jan. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401>. Acesso em 20 mar. 2020.

Ponto fulcral da análise, entretanto, reside nos comparativos utilizados pelos julgadores na definição da posição esperada do administrador público. Embora a figura do “administrador médio” compreenda um indivíduo com características, como o próprio título aponta, medianas, eram aplicados deveres verdadeiramente específicos e de diligência extrema em certas hipóteses, fazendo sentido a figura do “Hércules administrativo” apontado por Gustavo Binenbojm e André Cyrino<sup>258</sup>.

Identifica-se que, quanto maior a posição hierárquica assumida pelo agente alvo do processo, maiores deveres de diligência lhe eram imputados, pouco considerando a situação fática específica, a função exercida por este agente e a capacidade deste, em exercendo a totalidade de suas tarefas, realizar a verificação minuciosa de cada atividade ao seu comando.

Do mesmo modo, em partindo a análise da ótica de um indivíduo inexistente, não relacionado a parâmetros concretos de comparação, o resultado de cada julgador possuía dependência à posição íntima do decisor, sua compreensão como admissível ou não em cada situação. Assim, o ser genérico (homem médio), ganharia atuação diversa a partir do que cada órgão julgador esperaria da ação do administrador real no caso.

Colhe-se, nesse sentido, do Acórdão nº 7590/2015, julgado em 24/11/2015, que bem demonstrou o dever de cautela máxima do gestor, para sua atuação de acordo com administrador médio: “[a]o gestor médio, esperava-se que, diante do relatório de auditoria, com diversos expurgos de despesas e apontamentos de irregularidades, todos os documentos relevantes para o deslinde da controvérsia fossem cuidadosamente guardados até o saneamento das discussões administrativas”.

E em oposição a esse movimento, diga-se, existente manifestação expressa do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA), através do Enunciado nº 13: “[a] competência para dizer qual é a melhor decisão administrativa é do gestor, não do controlador. O ônus argumentativo da ação controladora que imputa irregularidade à conduta é do controlador, estabelecendo-se diálogo necessário e completo com as razões aduzidas pelo gestor”<sup>259</sup>.

---

<sup>258</sup> BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. **O Art. 28 da LINDB** – A cláusula geral do erro administrativo. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, ed. especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei n 13.655/2018), pp. 203-224, nov. 2018, p. 205. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77655/74318>. Acesso em: 6 fev. 2020.

<sup>259</sup> **Seminário promovido pelo IBDA aprova enunciados sobre a LINDB**. Direito do Estado. 21.06.2019. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/noticias/seminario-promovido-pelo-ibda-aprova-enunciados-sobre-a-lindb>. Acesso em 15 mar. 2020

A aplicação dessa sorte de entendimentos resultou, como já apresentado ao longo deste trabalho, em ambiente de imprevisibilidade para o administrador, notadamente aqueles que assumiam posição de liderança, e, em consequência, inação da Administração Pública, considerando a possível ação repressora do Tribunal.

Buscando a renovação desse movimento, o grupo de juristas do SBDP e da FGV Direito São Paulo, como assinalado ao início deste trabalho, desenvolveu estudo para redução, justamente, das controvérsias de entendimento e redução de atividade dos administradores públicos. Do movimento jurídico, em especial quanto ao tema, restou elaborado o Projeto de Lei do Senado nº 349/2015, que, após transcorrido o regular processo legislativo, levou à inserção o art. 28 na LINDB, restringindo o âmbito responsabilização dos agentes.

#### 4.3 O ENFRENTAMENTO DA RESPONSABILIZAÇÃO DO ADMINISTRADOR PELO TCU APÓS A REFORMA LEGISLATIVA

A adição dos novos artigos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, na linha do exposto, ordenou a mudança dos entendimentos do Tribunal de Contas da União.

A abordagem relacionada, superficial quanto à condição fática a que submetida o agente público alvo do processo, tomando por base critérios unilaterais, passou a não ter mais espaço. Além da restrição à responsabilização do administrador em caso somente de dolo ou erro grosseiro (art. 28), foi apresentada, pela totalidade da nova legislação, o objetivo da garantia da segurança jurídica, com interferência forte das doutrinas do realismo e do consequencialismo (artigos. 20, 21, 22 e 24, primordialmente).

O foco, em razão da nova normativa, deveria passar das compreensões particulares do julgador para elementos práticos, de realidade. Haveria para o decisor, a partir de então, o dever de avaliar a consequência das decisões, as possibilidades concretas do agente e, notadamente, de restringir o limiar da culpabilidade a algo superior à mera negligência, imprudência e imperícia.

Considerando estes entendimentos, a análise a seguir pormenorizada irá compreender, inicialmente, o período de publicação da Lei nº 13.655 (25 de abril de 2018) até a edição do Decreto regulamentador nº 9.830 (10 de junho de 2019), pouco superior a um ano, com fito identificar o movimento imediato do Tribunal de Contas da União face à nova LINDB.

Após, tratar-se-á do período a partir do Decreto federal, até o momento final de elaboração deste trabalho, como maneira de observar a adequação de entendimentos pela Corte

de Contas após cristalizado o ordenamento a respeito da responsabilidade dos administradores públicos.

A cisão entre o período anterior e após a publicação do Decreto possui o escopo de identificar o posicionamento do Tribunal, notadamente, em relação à redação do artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, considerando, como visto, a existência de argumentos doutrinários opostos quanto à sua compreensão, atualmente defendida como sinônimo de culpa em sua forma grave.

Os julgados colhidos, embora incapazes à representação da totalidade de entendimentos exarados pelo TCU, terão o condão de avaliar uma diversidade de assuntos, aspirando ao diagnóstico de uma tendência dos julgadores após os atos normativos indicados, se é que esta passou a existir.

#### **4.3.1 Análise dos julgados afins no período entre a publicação da Lei 13.655/18 e a edição do Decreto regulamentador 9.830/19**

Com objetivo de ser identificada a adoção da novel legislação pelo Tribunal de Contas da União, foi, em primeiro momento, realizada busca, por meio do mecanismo de pesquisa disponível ao endereço eletrônico do Tribunal de Contas da União (Pesquisa Integrada > Pesquisa de Acórdãos), inserindo-se apenas a palavra-chave “LINDB”.

Observando-se a partir do viés quantitativo, foram colhidos, no período compreendido entre 25 de abril de 2018 e 10 de junho de 2019, correspondente àquele entre a vigência da Lei nº 13.655/18 e a publicação do Decreto regulamentador nº 9.830/19, 70 (setenta) resultados, destes, 25 do ano de 2018 e 45 do ano de 2019.

De outro lado, a partir de uma visão qualitativa, restou elaborada tabela com 10 (dez) julgados, nos mesmos moldes da anteriormente indicada, considerando acórdãos exemplificativos, capazes de identificar a forma de abordagem do Tribunal de Contas da União quanto à responsabilização dos administradores públicos, utilizando-se, na redação, de menção à nova legislação:

Tabela 2 – Precedentes exemplificativos do Tribunal de Contas da União referentes à aplicação dos artigos da nova LINDB na responsabilização dos administradores públicos, no período compreendido entre a publicação da Lei nº 13.655 e do Decreto Federal nº 9.830.

<b>Acórdão nº/ Processo nº</b>	<b>Relator</b>	<b>Sumário</b>	<b>Trecho da abordagem do TCU</b>
------------------------------------	----------------	----------------	-----------------------------------

<p><b>2677/2018</b> 000.168/2016-5 (j. 21/11/2018)</p>	<p><b>Benjamin Zymler</b></p>	<p>Tomada de contas especial decorrente do acórdão 2.960/2015-Plenário. Refinaria Abreu e Lima (RNEST). [...] Superfaturamento por preços excessivos. Citação e audiência dos responsáveis. Indisponibilidade de bens. Rejeição das alegações de defesa e razões de justificativa [...].</p>	<p>[...], entendo que a conduta da responsável se enquadra no disposto no art. 28 da nova LINDB, que prevê a responsabilização pessoal do agente público por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. [...] No Acórdão 1.628/2018-Plenário, de minha relatoria, <b>houve entendimento no sentido de adotar o critério do administrador médio para a aferição da presença ou não de erro grosseiro.</b></p>
<p><b>2860/2018</b> 012.230/2016-2 (j. 05/12/2018)</p>	<p><b>Augusto Sherman</b></p>	<p>Relatório de auditoria. Apuração de prejuízos causados ao Postalís – Instituto de Seguridade Social do Correios e Telégrafos. Audiência de gestores do Instituto. Avaliação das condutas dos gestores. Acolhimento parcial das razões de justificativa. [...]</p>	<p>[...] o “erro grosseiro” previsto no art. 28 da Lei 13.655/2018 se equivale à “culpa grave”, ou seja, à negligência extrema, imperícia ou imprudência extraordinárias, que só uma pessoa bastante descuidada ou imperita comete. É o erro que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que <b>seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário</b>, consideradas as circunstâncias do negócio. <b>Não se trata, portanto, de “culpa” simples ou leve, de mera culpa atribuível a qualquer desvio em relação à postura do homem médio.</b> O contrário seria supor que a lei conteria termo inútil e não traria qualquer inovação ao que já havia sendo adotado pelos órgãos julgadores.</p>
<p><b>2883/2018</b> 010.334/2017-3 (j. 05/12/2018)</p>	<p><b>Augusto Sherman</b></p>	<p>Tomada de contas especial. Prejuízo causado ao Postalís na aquisição de debêntures. <b>Configuração de conduta culposa com a ocorrência de erro grosseiro a ensejar responsabilização dos gestores</b> do Postalís. Aprovação da referida aquisição sem a efetiva análise dos riscos envolvidos na operação. Contas irregulares. Débito. Multa.</p>	<p>[...] <b>não desempenharam suas atribuições da forma que seria esperada do administrador médio</b> de um instituto de previdência que deveria zelar pela segurança e rentabilidade [...], caracterizando a ocorrência de erro grosseiro a ensejar suas <b>responsabilizações nos termos do art. 28 da Lei 13.655/2018</b>, que trouxe inovações à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Aliás, a jurisprudência desta Corte vem se inclinando no sentido de considerar que <b>resta configurada a ocorrência de erro grosseiro quando a conduta culposa do agente público distancia-se daquela que seria esperada do administrador médio</b>, avaliada no caso concreto.</p>

<p><b>168/2019</b> 275.215/1995-4 (j. 29/01/2019)</p>	<p><b>Raimundo Carreiro</b></p>	<p>Tomada de contas especial. Convênio 163/1994. Sobrepreço nos custos unitários. Irregularidade das contas dos responsáveis multa e débito [...]. <b>Caracterização das excludentes de culpabilidade de exigibilidade de conduta diversa e ausência de potencial conhecimento da ilicitude.</b></p>	<p>[...] diante de atualizações legislativas atuais, <b>o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas somente em caso de dolo ou erro grosseiro</b> (art. 29, DL 4.657/1942 – LINDB). Sobre a expressão erro grosseiro, trata-se de <b>erro invencível, mas não uma falha qualquer, é uma falha rude</b>, que foge aos limites da decência e ultrapassa aquilo que é tido como comum ao ser humano. [...], <b>a responsabilização no presente caso só caberia em sede de eventual comprovação de erro grosseiro</b>, conluio ou dolo por parte do ex-prefeito, ou pela teoria culpa da má escolha (in eligendo) ou da culpa da ausência de fiscalização (in vigilando).</p>
<p><b>173/2019</b> 014.364/2015-8 (j. 06/02/2019)</p>	<p><b>Benjamin Zymler</b></p>	<p>Tomada de contas especial. Superfaturamento no contrato 13/2006, referente ao lote 4 da Ferrovia Norte-Sul no Estado de Goiás. Irregularidades confirmadas. Exclusão da relação processual de um dos responsáveis. Revelia de outros dois responsáveis. Rejeição das alegações de defesa dos demais. Contas irregulares. Débito. Multa. [...]</p>	<p>Como é cediço, a legislação civil não faz nenhuma distinção entre dolo e culpa, nem entre os graus de culpa para fins de reparação do dano. <b>Tenha o agente atuado com dolo ou culpa levíssima, existirá sempre a obrigação de indenizar</b>. Persiste, pois, a ideia extraída do brocardo do Direito Romano de que a culpa, ainda que levíssima, obriga a indenizar. Assim, considero que <b>o artigo 28 da LINDB trata exclusivamente do direito sancionador</b>, em especial o observado pela autoridade na sua função administrativa.</p>
<p><b>470/2019</b> 029.048/2018-4 (j. 13/03/2019)</p>	<p><b>Augusto Nardes</b></p>	<p>Representação. Irregularidades no repasse de recursos de emendas parlamentares individuais. Incremento temporário do teto de média e alta complexidade. [...] Acolhimento das razões de justificativa de um gestor. Rejeição e multa de outros. Determinações.</p>	<p>[...] se enquadra nas disposições do art. 28 da nova LINDB, que prevê a responsabilização pessoal do agente público por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. No caso do erro grosseiro, o entendimento desta Corte, expresso no Acórdão 1.628/2018-TCU-Plenário (Ministro Benjamin Zymler), foi o de <b>adotar o critério do administrador médio para aferição da presença ou não de erro grosseiro</b> [...].</p>
<p><b>2699/2019</b> 014.213/2014-1 (j. 26/03/2019)</p>	<p><b>Vital do Rêgo</b></p>	<p>Tomada de contas especial. Irregularidades na execução do Convênio 2.204/2001. Execução de melhorias sanitárias. Citações. Alegações de defesa não afastam as ocorrências. Contas irregulares. Prescrição da pretensão punitiva. Recolhimento Integral do débito por um dos</p>	<p><b>É de se esperar que um administrador médio</b>, diante de pagamento de serviços de engenharia, que não seja sua área de formação profissional, buscaria se cercar de cautelas, em especial com o cumprimento estrito das regras legais, [...]. <b>O erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942</b> (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, <b>fica configurado quando a conduta do</b></p>

		responsáveis. Contas regulares com ressalva. Quitação.	<b>agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto.</b>
3327/2019 032.642/2010-5 (j. 23/04/2019)	Vital do Rêgo	Tomada de contas especial. Convênio. Implantação de terminal turístico na praia de Atalaia, em Luiz Correa/PI. Reconhecimento de boa-fé do responsável. Contas irregulares. Débito. <b>Superveniência da Lei 13.655/2018. Novas regras para responsabilização dos gestores públicos. Constatação de inexistência de erro grosseiro a incidir sobre a conduta culposa do responsável.</b> Comprovação do nexos de causalidade entre os recursos federais transferidos e as despesas realizadas. Provimento. Insubsistência do débito. Contas regulares com ressalva.	Inicialmente, entendia esta Corte de Contas que o erro grosseiro era aquele a macular a conduta culposa do responsável que foge ao referencial do “administrador médio” [...]. Registro, contudo, que, [...] <b>o entendimento a ela emprestado evoluiu no sentido de se considerar como erro grosseiro aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou, dito de outra forma, aquele que poderia ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado [...].</b> Nesse sentido, como não estamos diante de grave inobservância de dever de cuidado, entendo restar afastada a presença de erro grosseiro a incidir sobre a conduta culposa do recorrente ao autorizar a transferência dos recursos da conta específica vinculada ao convênio para a conta única do Estado do Piauí.
3478/2019 035.209/2017-8 (j. 21/05/2019)	Marcos Bemquerer	Tomada de contas especial. Convênio com o Ministério do Turismo para realização de evento denominado “Recordando o São João”. Inexigibilidade de licitação injustificada na contratação de empresa intermediadora das bandas musicais. [...]. Ônus do gestor de comprovar a correta aplicação dos recursos públicos no objeto da avença [...]	No que se refere à suscitada inoccorrência de dolo, cabe destacar que, <b>para fins de ressarcimento ao erário</b> , a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU caracteriza-se pela constatação de culpa stricto sensu, <b>sendo desnecessário demonstrar a conduta dolosa ou a má-fé do gestor [...]. Para a aplicação de multas e demais sanções administrativas deve-se verificar a ocorrência de culpa grave ou dolo do gestor [...].</b>
1179/2019 022.906/2018-5 (j. 22/05/2019)	Augusto Nardes	Representação com pedido de medida cautelar. Conhecimento. Ausência dos pressupostos para concessão de medida cautelar. Outros indícios de irregularidade além dos informados pelo representante. Provimento parcial. Audiências. Determinações.	<b>De acordo com o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.</b> Para os fins do exame realizado nesta instrução, considera-se que <b>o erro grosseiro se equipara à conduta que é reprovável (culpável), por não ser possível caracterizá-la como cuidadosa, afastando-se do referencial do ‘administrador médio’.</b> [...].

#### 4.3.2 O conflito de entendimentos sobre a aplicação do art. 28 da LINDB

À evidência dos julgados acima relacionados, latente que, ao momento imediatamente posterior ao início da vigência da Lei nº 13.655/18, que inseriu o art. 28 na LINDB, embora tenha havido movimentação do Tribunal de Contas da União para inserção da nova disposição nos seus julgados, esta foi ainda incipiente, fazendo parte da relatoria de poucos julgadores.

Ademais, nota-se que a indicação a respeito da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em especial ao art. 28, veio tomar espaço nas decisões colegiadas tão somente ao término do ano de 2018, quando em vigência a Lei nº 13.655 desde o mês de abril daquele ano, o que vem a corroborar à avaliação indicada neste trabalho a respeito da existência de período de transição de entendimentos na prática dos órgãos de controle.

Nesses termos, perceptível, também, que apesar de realizada indicação acerca da novel legislação em determinados julgados, no período compreendido entre a publicação da Lei nº 13.655/18 e o Decreto regulamentador nº 9.830/19, os decisores ainda o fizeram de maneira bastante atrelada ao conceito tratado nos tópicos retro, do “administrador médio”.

Das decisões que compõem a tabela acima disposta, evidencia-se que, embora reconhecido o intuito da restrição à responsabilidade do administrador público unicamente em casos de dolo ou erro grosseiro, e entendido este corretamente como “culpa grave”, a avaliação do seu referencial deu-se a partir do padrão médio de conduta, mantendo os acórdãos a decisão a partir de um viés subjetivo.

Em outros termos, a avaliação realizada pelo TCU deixou de exigir que o agente comportasse-se igualmente ao homem médio, para determinar a penalização pela atuação pior à do indivíduo mediano, como restou evidente do Acórdão 2699/2019: o “erro grosseiro [...], fica configurado quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto”.

Embora reconheça-se por positiva a correlação entre o erro grosseiro e a culpa grave, o que pode ser relacionado a uma menor rigidez na responsabilização em determinados casos, ao considerar os ditames da Lei de Segurança para a Inovação Pública, depreende-se que ainda longo o caminho a ser percorrido, considerando, notadamente, o dever de avaliação da realidade concreta para fins de penalização.

Não obstante esta evidência, pode-se verificar, de outro lado, a mudança de posicionamento dos julgadores dentro do próprio espaço de tempo a que corresponde a segunda tabela.

Tomando-se por base os Acórdãos nº 2699/2019 (26/03/2019) e nº 3327/2019 (24/04/2019), ambos de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, expõem-se posicionamentos diferentes, compreendendo o primeiro relação mais estrita à teoria do “administrador médio”, e o segundo, uma evolução, através de visão mais voltada à realidade, tratando do dever de cuidado do gestor na situação específica posta à análise.

Outrossim, bem reconhecendo o escopo da inserção do art. 28 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, determinados decisores consignaram, desde o início, avaliação escoreita a respeito da responsabilização dos agentes públicos, colhendo-se do Acórdão nº 2860/2018 nesse sentido: “[n]ão se trata, portanto, de ‘culpa’ simples ou leve, de mera culpa atribuível a qualquer desvio em relação à postura do homem médio. O contrário seria supor que a lei conteria termo inútil e não traria qualquer inovação ao que já havia sendo adotado pelos órgãos julgadores”.

Finalmente, destaca-se ter-se estabelecido (a exemplo, nos Acórdãos nº 173/2019 e nº 3478/2019) entendimento acerca da inaplicabilidade do art. 28 da LINDB em relação aos processos que digam respeito à determinação de ressarcimento aos cofres públicos, bastando, nesses casos, a mera culpa simples do gestor.

A incidência da nova normativa, assim, teria espaço unicamente na avaliação de sanções, como em casos de aplicação de multa ao demandado, entendimento este que, consoante abordado por Joel de Menezes Niebuhr, em passagem já avaliada neste trabalho<sup>260</sup>, não encontra razão jurídica.

De toda forma, considerando que ainda recente a previsão do art. 28 da LINDB e largas suas consequências na ordem prática, assim como existente ato normativo posterior, de âmbito federal, dando conta do conceito técnico de “erro grosseiro” e demais intercorrências da nova legislação, entende-se necessária avaliação de um terceiro momento de decisões do Tribunal de Contas da União, em busca do posicionamento estabilizado da matéria.

---

<sup>260</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. **O Erro Grosseiro** – Análise crítica do Acórdão nº 2.391/2018 do TCU. Blog Zênite, 20 fev. 2019. Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/o-erro-grosseiro-analise-critica-do-acordao-no-2-3912018-do-tcu/>. Acesso em: 25 fev. 2020.

### 4.3.3 Análise dos julgados afins no período após a edição do Decreto regulamentador 9.830/19

Por derradeiro, buscando a evidência do posicionamento estabelecido pela Corte de Contas após estabilizada a normativa aplicável – com a vigência da Lei nº 13.655/18 e do Decreto nº 9.830/19 – foi realizada busca por meio do mecanismo de pesquisa disponível ao sítio eletrônico do TCU (Pesquisa Integrada > Pesquisa de Acórdãos), inserindo-se novamente a palavra-chave “LINDB”, contudo, considerando-se o período de 11 de junho de 2019, data imediatamente posterior à publicação do decreto, à 23 de outubro de 2020, marco final deste trabalho.

Pelo viés quantitativo, foram colhidos, no lapso temporal indicado, 537 resultados, destes, 77 do ano de 2019 e 420 do ano de 2020. Através de visão qualitativa, por seu turno, restou elaborada terceira tabela, nos moldes das anteriores, com 20 (vinte) julgados, considerando acórdãos exemplificativos, de relatoria de Ministros diversos, capazes de identificar de maneira ampla a abordagem final do Tribunal de Contas da União quanto à responsabilização dos gestores públicos:

Tabela 3 – Precedentes exemplificativos do Tribunal de Contas da União referentes à aplicação dos artigos da nova LINDB na responsabilização dos administradores públicos, no período compreendido após a publicação do Decreto Federal n 9.830/2019.

Acórdão nº/ Processo nº	Relator	Sumário	Trecho da abordagem do TCU
4778/2019 020.958/2016-1 (j. 25/06/2019)	Vital do Rêgo	Tomada de contas especial. Contas irregulares. Débito. Multa. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Razões recursais insuficientes para modificar a decisão combatida. Negativa de Provimento. Notificação.	[...] em especial o que dispõe o <b>art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB)</b> , com redação dada pela Lei 13.655/2018, que passou a exigir a conduta dolosa ou culposa, em sua forma mais grave (erro grosseiro), para sua responsabilização. <b>A configuração do erro grosseiro pode ocorrer quando o gestor furta-se a cumprir obrigações das quais uma pessoa com diligência abaixo do normal não se furtaria, [...].</b>
4771/2019 011.358/2015-7 (j. 25/06/2019)	Benjamin Zymler	Tomada de contas especial. Supostas irregularidades na execução de convênio e contrato para a implantação e construção do contorno norte/sul de Cuiabá/MT. Medição e pagamento de serviços não executados. Pagamento de serviços de gestão ambiental não	[...], o erro grosseiro, para fins de responsabilização no âmbito desta Corte de Contas, é o que decorre de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave. [...], <b>esse entendimento foi adotado no Decreto 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamentou os novos artigos da LINDB</b> , cujo art. 12, § 1º dispôs o seguinte: “considera-se erro grosseiro

		previstos no plano de trabalho do convênio com recursos federais. Aditivo contratual para executar serviços de gestão ambiental, não previstos no edital. Ausência de parcelamento e fuga ao dever de licitar [...].	aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”. [...], o fato <b>é que parece haver uma convergência na doutrina e na aplicação prática da nova lei, no sentido de que o parâmetro de responsabilização na esfera sancionadora é a culpa grave.</b>
1941/2019 023.072/2017-2 (j. 21/08/2019)	Augusto Nardes	Representação com pedido de cautelar. DNOCS. Contratação de serviços de vigilância armada. Adesão a ata de registro de preços ARP 001/2017-DOCAS-CE. Irregularidades na pesquisa de preços realizada. Não evidenciação da vantajosidade da adesão. Representação parcialmente procedente. Indeferimento da medida cautelar [...].	[...], nesta Corte de Contas, para finalidade de aplicação de sanções administrativas, entre as quais as multas, <b>há que se verificar a ocorrência de dolo ou erro grosseiro por parte do administrador público.</b> 21. O entendimento jurisprudencial do TCU vem se inclinando no sentido de considerar que, <b>para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas, considerou-se erro grosseiro o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave</b> [...].
2326/2019 005.798/2019-1 (j. 02/10/2019)	Benjamin Zymler	Representação. Convênio. Implantação de iluminação e paisagismo em praça pública. Tomada de preços. Exigências que restringem a competitividade. Não conhecimento de recurso administrativo de forma indevida. Concessão de medida cautelar para suspender o certame. Anulação do certame. Ciência das irregularidades.	O objetivo do dispositivo é garantir a devida segurança para que o agente público possa desempenhar suas funções de forma adequada. Por isso, prescreve que <b>só será responsabilizado por suas decisões e opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, incluindo, neste último, obviamente, as situações de negligência, imprudência ou imperícia graves.</b> Sem embargos, sua grande vocação é a de pacificar a famosa discussão a respeito da viabilidade de se responsabilizar advogados e procuradores públicos por suas manifestações exaradas em processos administrativos.
10636/2019 026.132/2014-1 (j. 22/10/2019)	Ana Arraes	Tomada de contas especial. 5º Comando Aéreo Regional. Convênio. Programa federal de auxílio a aeroportos. Obras de ampliação e pavimentação da pista de pouso e decolagem do aeroporto de São Joaquim/SC. Recurso de Reconsideração. Não conhecimento de um recurso. Conhecimento dos demais. [...]	[...] <b>Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, erro grosseiro é o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave. O dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação,</b> como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins do direito de regresso (art. 37, § 6º, da Constituição Federal). As alterações promovidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro [...], <b>não provocaram modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por débito.</b>

<p><b>13933/2019</b> 005.000/2015-7 (j. 19/11/2019)</p>	<p><b>Marcos Bemquerer</b></p>	<p>Tomada de contas especial. Transferências fundo a fundo. Pagamento de medicamentos e materiais hospitalares fornecidos com recursos do Sistema Único de Saúde, sem que a etapa precedente de liquidação de despesa estivesse fundamentada em correspondentes documentos fiscais [...].</p>	<p>“A regra prevista no art. 28 da Lindb (Decreto-lei 4.657/1942), que estabelece que o agente público <b>só responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, não se aplica à responsabilidade financeira por dano ao erário. O dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa</b>, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria [...].</p>
<p><b>2799/2019</b> 031.439/2018-7 (j. 20/11/2019)</p>	<p><b>Augusto Sherman</b></p>	<p>Representação de equipe de auditoria. Indícios de superfaturamento. Conversão em TCE. Citação. Abstenção a pagamentos mensais superiores a R\$ 2.959.133,27. Encaminhamento a rede de controle.</p>	<p>Cumprir destacar que, [...], as irregularidades identificadas podem ser caracterizadas como erros grosseiros (art. 28, do Decreto-Lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB). Os gestores agiram com negligência, pois a identificação de que o esforço e a complexidade dos serviços estavam superdimensionados, [...], <b>poderia ser percebida por pessoa com diligência abaixo do normal ou, dito de outra forma, poderia ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado</b>, [...].</p>
<p><b>14130/2019</b> 026.617/2015-3 (j. 26/11/2019)</p>	<p><b>Walton Alencar Rodrigues</b></p>	<p>Tomada de contas especial. Fundação Nacional de Saúde. Convênio 1.814/2002. Execução de melhorias sanitárias domiciliares. Inexecução parcial do objeto. Contas irregulares. Débito. Prescrição da pretensão punitiva.</p>	<p>Para efeitos de responsabilização pelo débito apurado, as decisões do TCU, a exemplo do Acórdão 5.547/2019 - 1ª Câmara (Relator Ministro Benjamin Zymler), interpretam referido dispositivo da LINDB, à luz do art. 37, §6º, da Constituição Federal de 1988, o <b>qual não faz nenhuma distinção entre os graus de culpa para fins de responsabilização pelo dano</b> [...]. Dessa forma, <b>permanece suficiente a caracterização de culpa (lato sensu) por parte do agente público para que haja sua responsabilização pelo débito apurado</b>.</p>
<p><b>2872/2019</b> 000.630/2012-8 (j. 27/11/2019)</p>	<p><b>Aroldo Cedraz</b></p>	<p>Tomada de contas especial. Adequação da BR-364/RO, trecho Candeias do Jamari-RO – Porto Velho-RO. Superfaturamento em virtude e aditamentos de serviços com preços excessivos. [...] Razões recursais insuficientes para alterar o mérito do julgado. [...] Embargos de Declaração opostos em face dessa última decisão. Inexistência de</p>	<p>Dando concretude ao que já dispunha o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, o artigo 28 da LINDB explicitamente afirma que o agente público apenas pode ser pessoalmente responsabilizado se agir com dolo ou erro grosseiro. [...] Interpretando esse dispositivo legal, este Tribunal de Contas da União acertadamente reconheceu que o conceito <b>de erro grosseiro extrapola a mera conduta culposa entendida como aquela que se espera do gestor médio</b>, caracterizando-se pela negligência</p>

		quaisquer dos vícios alegados. Embargos conhecidos, porém rejeitados.	extrema, pela conduta que poderia ser esperada até mesmo daquele homem extremamente descuidado e com nível de atenção aquém do normal.
4074/2020 031.744/2017-6 (j. 16/04/2020)	Ana Arraes	Recursos de Reconsideração. Contratação de artistas. Não comprovação do contrato de exclusividade e do pagamento integral do cachê. Débito. Multa. Conhecimento. Provimento Parcial.	Como se vê, a LINDB é cristalina e estatui que o agente público responderá (e não poderá responder) pessoalmente por erro grosseiro. <b>Todavia, não o conceituou. Esse conceito foi somente trazido pelo Decreto 9.830, de 10 de junho de 2019, em seu art. 12, § 1º, ao regulamentar o disposto nos arts. 20 a 30 da LINDB [...].</b> Sem avançar em eventual discussão a respeito da aplicabilidade da norma infralegal à esfera controladora, o fato é que parece haver uma <b>convergência na doutrina e na aplicação prática da nova lei, no sentido de que o parâmetro de responsabilização na esfera sancionadora é a culpa grave.</b>
4339/2020 012.363/2017-0 (j. 23/04/2020)	Aroldo Cedraz	Tomada de contas especial. Município de Carneiros-AL. Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Exercício de 2012. Omissão quanto ao dever de prestar contas. [...] Encaminhamento extemporâneo de documentos ao FNDE e título de prestação de contas. Emissão de parecer, pelo referido órgão, favorável à prestação de contas [...].	Segundo esses precedentes, o erro grosseiro a que se refere o Decreto-Lei 4.657/1942 em seu art. 28 seria aquele que <b>poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do caso concreto.</b> Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave [...].
1507/2020 046.584/2012-9 (j. 10/06/2020)	Marcos Bemquerer	Prestação de contas. Exercício de 2011. Irregularidades na execução das despesas realizadas com recursos de patrocínio concedido pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial. Rejeição de parte das notas fiscais apresentadas para fins de prestação de contas. Imposição de débito e aplicação de multa [...].	[...] o artigo 28 da LINDB, na essência dos parágrafos 2º e 3º do artigo 22 da mesma lei, <b>trata apenas do direito sancionador, em especial o observado pela autoridade na sua função administrativa. Refere-se às condições de aplicação de penalidades sobre as quais o gestor ou parecerista estarão sujeitos a partir de agora.</b> Algo bem diferente da recomposição dos prejuízos causados ao erário, dado que não se trata de sanção, porquanto não está presente a finalidade punitiva, mas de medida de ressarcimento ao erário, a qual se aproxima mais da teoria da responsabilidade civil do que da responsabilidade de natureza penal ou sanção administrativa.

<p><b>8638/2020</b> 005.560/2017-9 (j. 18/08/2020)</p>	<p><b>Augusto Nardes</b></p>	<p>Tomada de contas especial. Processo convertido de representação. Secretaria do Estado de Saúde do Distrito Federal (SES/DF). Irregularidades na execução do contrato 236/2013-SES/DF. Citação. Audiência. Revelia de dois responsáveis. Rejeição das alegações de defesa apontadas. Acolhimento das razões de justificativas apresentadas por um responsável e rejeição dos demais [...].</p>	<p>Quanto o débito imputado ao mencionado responsável, permanecem, <b>pois as alterações promovidas na LINDB não alteraram os requisitos necessários a responsabilização financeira por débito.</b> [...] O art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (LINDB), que trata da responsabilização pessoal do agente em caso de dolo ou erro grosseiro, não se aplica ao particular contratado pela Administração Pública e <b>se refere exclusivamente à aplicação de sanções, visto que o dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, [...].</b></p>
<p><b>8900/2020</b> 022.847/2013-8 (j. 25/08/2020)</p>	<p><b>Ana Arraes</b></p>	<p>Tomada de contas especial. Programa Nacional de Apoio à Cultura. Renúncia fiscal. Captação de recursos federais para execução do projeto. Fiscalização por parte da Controladoria-Geral da União. Realização de despesas sem aprovação do órgão ministerial ou contraprestação de serviços. Outras inconsistências e vícios nos pagamentos [...].</p>	<p>Com a introdução da Lei 13.655/2018 no ordenamento jurídico, que inseriu o art. 28 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), [...] <b>esta Corte de Contas adota o critério do homem médio como parâmetro para fins de aferição da responsabilidade na seara do controle externo, a exemplo do Acórdão 1628/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, no sentido de adotar o critério do administrador médio para a aferição, ao menos, da presença ou não de erro grosseiro, [...].</b> [...], o erro grosseiro a que se refere o art. 28 da LINDB, ainda que se entenda como culpa grave ou como erro inescusável, é <b>aquele que não seria cometido pelo homem médio se estivesse nas mesmas circunstâncias do agente público cuja conduta está sob julgamento.</b></p>
<p><b>9277/2020</b> 025.488/2016-3 (j. 01/09/2020)</p>	<p><b>Benjamin Zymler</b></p>	<p>Tomada de contas especial. Convênios. Não comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados. Ausência de nexos. Aprovação das contas pelo INCRA. Responsabilidade dos gestores. Citação. Audiência. Rejeição das justificativas e das alegações. Contas irregulares. [...].</p>	<p>Importa destacar que a jurisprudência desta Corte de Contas tem se firmado no sentido de que, mesmo após o advento da Lei 13.655/2018, que alterou a LINDB, não é necessária a configuração do dolo para ser determinado o ressarcimento ao Erário. [...] O art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (LINDB), [...] <b>não se aplica ao particular contratado pela Administração Pública e se refere exclusivamente à aplicação de sanções, visto que o dever de indenizar os prejuízos ao Erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, [...].</b></p>
		<p>Recurso de Reconsideração. Tomada de contas especial. Termo de Compromisso. Inexecução parcial do objeto.</p>	<p><b>O dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no</b></p>

<p><b>9447/2020</b> 032.450/2014-1 <b>(j. 08/09/2020)</b></p>	<p><b>Raimundo Carreiro</b></p>	<p>Parte executada inservível. Contas irregulares. Débito. Multa. Não provimento.</p>	<p>âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins do direito de regresso (art. 37, § 6º, da Constituição Federal). As alterações promovidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pela Lei 13.655/2018, em especial a inclusão do art. 28, <b>não provocaram modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira do débito.</b></p>
<p><b>2403/2020</b> 014.129/2017-5 <b>(j. 09/09/2020)</b></p>	<p><b>Vital do Rêgo</b></p>	<p>Pedidos de reexame. Auditoria. Dispêndios no setor de oncologia. Diversas falhas. Elementos insuficientes para prover o recurso de um dos responsáveis. Provimento parcial dos recursos dos ex-Secretários Municipais de Saúde. Ciência.</p>	<p>Com base na jurisprudência acima mencionada, os ex-gestores exerceram o cargo de secretário municipal de Saúde de Aracaju/SE, cujos ocupantes, supõe-se, <b>têm ao menos um grau mediano de diligência e atenção, conceito jurisprudencial então aplicado pelo Tribunal.</b> E as omissões que embasaram as multas, [...], em patente inobservância às expressas cláusulas contratuais, <b>são consideradas incompatíveis com a conduta esperada pelos ocupantes dos aludidos cargos.</b></p>
<p><b>10226/2020</b> 031.225/2010-8 <b>(j. 22/09/2020)</b></p>	<p><b>Marcos Bemquerer</b></p>	<p>Embargos de declaração. Decisão proferida nos autos de tomada de contas especial. Não operacionalização das câmaras frigoríficas e de refrigeração adquiridas por meio de termo de responsabilidade. Alegação de omissão. Intempestividade na apresentação do recurso. Inexistência do vício apontado. [...].</p>	<p>O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que <b>seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio.</b> Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma <b>grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.</b> [...] para fins de ressarcimento ao erário, a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada pela presença de "simples culpa stricto sensu". [...] Lado outro, para finalidade de aplicação de sanções administrativas, entre as quais as multas, há que se verificar a ocorrência de culpa grave ou dolo do administrador público.</p>
<p><b>10884/2020</b> 029.821/2017-7 <b>(j. 29/09/2020)</b></p>	<p><b>André de Carvalho</b></p>	<p>Tomada de contas especial. Empresa estatal. Assunção de compromissos financeiros sem o eventual lastro no planejamento orçamentário-financeiro. Citação e audiência. Apensamento. Prosseguimento do feito.</p>	<p>O art. 12, § 1º do Decreto 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamento os arts. 20 a 30 da LINDB, assim define o erro grosseiro: § 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia. [...] Ao não avaliarem adequadamente os riscos associados a essa decisão e não tomarem as medidas tempestivas e necessárias para fazer face ao cronograma</p>

			de desembolso das obras, agiram com negligência [...] e imprudência [...]. Assim, propõe-se que os gestores <b>sejam apenados pelas razões acima expostas, devendo-se, inclusive sopesar os danos causados para a gradação da sanção a ser aplicada, nos termos do art. 16, inciso II do Decreto 9.830/2019 [...]</b> .
2701/2020 007.181/2012-4 (j. 07/10/2020)	Raimundo Carreiro	Tomada de contas especial. Contas irregulares. Débitos. Multas. Recursos de reconsideração. Conhecimento. [...] Embargos de declaração interposto pelo Sr. [...]. Conhecimento. Provimento. <b>Alegações recursais e documentos acostados aos autos afastam a prática de erro grosseiro pelo ora defendente.</b> Concessão de efeitos infringentes. Afastamento do débito e da multa imputados ao recorrente [...].	Ao avaliar o alcance do artigo 28 da LINDB e do artigo 12 do Decreto 9.830/2019, e cotejá-lo com o entendimento da Suprema Corte brasileira no sentido de que a responsabilização do agente público pressupõe a existência de dolo, <b>culpa grave ou erro evidente e inescusável</b> , não percebo que houve erro inescusável praticado com culpa grave, tampouco <b>ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia</b> . O resultado danoso é inequívoco, porém, como não restou comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público, <b>tal situação não leva à responsabilização do recorrente de forma automática (art. 12, §3º do Decreto 9.830/2019)</b> .

#### 4.3.4 O posicionamento do TCU quanto à responsabilização dos agentes públicos diante do novo art. 28 da LINDB e do Decreto 9.830/2019

Diante de análise acurada dos julgados emanados pela Corte de Contas, após a vigência do Decreto regulamentador federal nº 9.830/19, chegado ao resultado final a que proposto o presente trabalho, qual seja, a avaliação da posição estabelecida pelo órgão de controle externo a respeito da responsabilização dos agentes públicos após a edição dos novos dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657/42).

Considerando os três limites temporais restritos no decorrer da pesquisa – estabelecidos visando à melhor compreensão do resultado prático das normativas citadas –, foi possível a verificação de movimentos jurisprudenciais relevantes a respeito da avaliação do elemento subjetivo dos agentes públicos no âmbito do TCU.

Ainda que a avaliação técnica pelos entes decisores não tenha, em determinados casos, atingido o modelo esperado quando da elaboração dos novos dispositivos, o que melhor se demonstrará adiante, certo é que o reconhecimento da novel legislação atingiu bastante

abrangência, podendo-se colher, da tabela retro, acórdãos emanados por grande diversidade de Ministros do TCU, indicando-se sempre a palavra-chave “LINDB”.

Assim, em que pese a inicial oposição manifesta do Tribunal de Contas da União à inserção de artigos a respeito da atuação dos julgadores na LINDB através da Lei nº 13.655<sup>261</sup>, o reconhecimento da incidência da novel normativa aos feitos avaliados pela Corte ocorreu verdadeiramente, o que se pode anotar como positivo ao atingimento dos objetivos da legislação.

Em avaliação quantitativa, consoante relatado ao item anterior desta pesquisa, a superação de 77 (setenta e sete) acórdãos ao ano de 2019, para 420 (quatrocentos e vinte) no ano de 2020, dá conta da aproximação dos dispositivos da Lei à jurisprudência apenas neste ano.

Em contraponto ao número de julgados colhidos ao lapso temporal obtido entre a publicação da Lei nº 13.655/18 e o Decreto nº 9.830/19, mesma a avaliação, uma vez terem sido identificados no mecanismo de pesquisa tão somente 70 (setenta) acórdãos do Tribunal neste primeiro período.

Especialmente em atenção à compreensão de mérito sobre os dispositivos, através do que pode ser observado nos julgados dispostos à Tabela 3, evidente o movimento jurisprudencial unívoco ao reconhecimento da expressão erro grosseiro como culpa em sua forma grave.

Não obstante tenha havido discussão de relevo sobre a expressão do elemento subjetivo que aportou ao art. 28 da LINDB – ensejando inclusive a apreciação expressa através do Decreto nº 9.830/19 –, como já assentado neste trabalho, a compreensão teórica do dispositivo não encontra, hodiernamente, dubiedades nas avaliações do TCU.

A propósito, ao Acórdão nº 4074/2020, de relatoria da Ministra Ana Arraes, há menção expressa à normativa regulamentadora, indicando a sedimentação do seu entendimento na Corte de Contas: “o fato é que parece haver uma convergência na doutrina e na aplicação prática da nova lei, no sentido de que o parâmetro de responsabilização na esfera sancionadora é a culpa grave”.

Contudo, da conclusão unívoca à correlação entre erro grosseiro e culpa grave não decorreu posicionamento consoante das decisões de relatorias de diferentes julgadores,

---

<sup>261</sup> Relembre-se a elaboração de Análise Preliminar e Parecer em relação a cada qual dos dispositivos do Projeto de Lei e a elaboração do evento de debates em sua sede nacional, em Brasília, na data de 23 de abril de 2018.

tampouco no completo abandono à figura do “administrador médio” para fins de responsabilização de gestores públicos. Ainda que o entendimento no âmbito teórico tenha passado a ser o mesmo, na aplicação fática, defronte dos processos, ainda titubeia do Tribunal de Contas da União.

A título de exemplo, nos Acórdãos nº 8900/2020 e nº 2872/2020, ambos de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, ainda bastante firme a comparação dos elementos dos autos à determinado “homem médio”, sem a avaliação efetiva do elemento subjetivo do agente, consoante se observa da fundamentação do mais recente: “[i]nterpretando esse dispositivo legal, este Tribunal de Contas da União acertadamente reconheceu que o conceito de erro grosseiro extrapola a mera conduta culposa entendida como aquela que se espera do gestor médio”.

Colhendo-se, novamente, das decisões emanadas sob relatoria do Ministro Vital do Rêgo, é possível a evidência de fundamentações dissonantes após a vigência do decreto regulamentador, destacando a incerteza sobre a maneira de aplicação dos novos dispositivos.

Enquanto ao Acórdão nº 4778/2020 o decisor parece retornar à simples avaliação da conduta do agente tomando-se por referencial o administrador médio, ao Acórdão nº 2403/2020 é feita avaliação mais detida aos fenômenos da realidade, contudo, ainda sem o desenvolvimento dos elementos da culpa grave (negligência, imprudência e imperícia excepcionais) através da compreensão das atribuições do demandado e a situação específica em que realizado determinado comportamento.

A propósito, em trabalho destinado também à avaliação da responsabilização dos administradores face aos novos dispositivos na jurisprudência da Corte de Contas, Ingrid Caroline Santos Andrade e Aline Sueli de Salles Santos<sup>262</sup> apontaram para a divergência nas decisões, informando que, de um lado, “critérios como homem médio foram utilizados para conceituação do erro grosseiro”, de outro, “o TCU apresentou decisões que não consideram o homem médio como critério adequado, e, ainda, mistura os institutos de culpa e erro quando da gradação do instituto”, o que prejudica a conceituação precisa do erro grosseiro inserto pelo art. 28.

A manutenção de entendimentos que unicamente recorrem ao referencial teórico do indivíduo mediano, é de se pontuar, não somente representa afronta direta ao dispositivo do art.

---

<sup>262</sup> ANDRADE, Ingrid Caroline Santos; SANTOS, Aline Sueli de Salles. **A delimitação do erro grosseiro na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.** *Rev. Digital de Direito Administrativo*, vol. 7, n. 2, pp. 310-342, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/164734>. Acesso em 18 nov. 2020.

28 da LINDB, mas em relação também ao art. 22<sup>263</sup>, que prega expressamente, em aplicação do realismo jurídico, a necessidade de verificarem-se os obstáculos e dificuldades reais do gestor<sup>264</sup>, e ao art. 20 da mesma lei, que é expressão no sentido que “não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”<sup>265</sup>.

Em maior destaque, nota-se da Tabela 3, permaneceram as decisões do Tribunal de Contas da União que, reconhecendo a existência da Lei nº 13.655/18 – e, por vezes, mesmo o seu Decreto regulamentador – deixaram de realizar a avaliação da aplicabilidade de seus novos parâmetros ao caso em testilha em razão do intuito ressarcitório da demanda.

Em que pese a Lei de Segurança para a Inovação Pública não tenha realizado qualquer diferenciação a respeito, a jurisprudência da Corte de Contas, em sua maioria, estabeleceu forte posicionamento entre as ações destinadas ao ressarcimento ao erário e o sancionamento, como já vinha sendo identificado ao momento intermediário, trazido na Tabela 2.

A verificação do problema, veja-se, fora delimitada também por Ingrid Caroline Santos Andrade e Aline Sueli de Salles Santos, que declinaram: “as alterações promovidas na LINDB pela Lei 13.655/2018, em especial a inclusão da responsabilização em caso de erro grosseiro, não provocaram modificações nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por débito”<sup>266</sup>.

A exemplo, tem-se os Acórdãos nº 13933/2019 e nº 14130/2019, que escoram a não aplicação do dispositivo do art. 28 da LINDB em razão de aventado posicionamento decorrente da Constituição Federal, como se extrai daquele: “[o] dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria”.

A avaliação jurisprudencial, contudo, não parece se atentar de fato a um entendimento doutrinário de relevo que aporte a divisão nos julgamentos. Em realidade, o teor das decisões

---

<sup>263</sup> BRASIL. **Lei nº 13.655**, de 25 de abril de 2018. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2018.

<sup>264</sup> Como tratado ao enunciado 11 do IBDA, consideram-se dificuldades reais “carências materiais, deficiências estruturais, físicas, orçamentárias, temporais, de recursos humanos (incluída a qualificação dos agentes) e as circunstâncias jurídicas complexas, a exemplo da atecnia da legislação, as quais não podem paralisar o gestor”. (**Seminário promovido pelo IBDA aprova enunciados sobre a LINDB**. Direito do Estado. 21.06.2019. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/noticias/seminario-promovido-pelo-ibda-aprova-enunciados-sobre-a-lindb>. Acesso em 15 mar. 2020).

<sup>265</sup> BRASIL, Ibid.

<sup>266</sup> ANDRADE, Ingrid Caroline Santos; SANTOS, Aline Sueli de Salles. **A delimitação do erro grosseiro na jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. *Rev. Digital de Direito Administrativo*, vol. 7, n. 2, pp. 310-342, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/164734>. Acesso em 18 nov. 2020.

soa como fuga aos novos comandos legais, que, inequivocamente, determinam avaliação mais acurada dos fatos ocorridos, considerando maiores elementos probatórios, em determinados casos ausentes ou de complexa percepção do julgador.

De modo inequívoco, ressalta-se, menor a complexidade quando aberta margem para avaliação de quaisquer graus de culpa, podendo-se voltar, inclusive, ao requisito do “administrador médio”, sem, do mesmo modo, negar a existência de novos e importantes diplomas sobre a matéria.

E a avaliação superficial da tese se percebe diante, em maioria dos casos, da realização de mera transcrição de julgados pretéritos que tenham anunciado a divergência, sem verificação teórica aprofundada sobre os dispositivos da Constituição Federal (especialmente o art. 37, §6º) e suas intercorrências no âmbito da responsabilização dos administradores públicos.

Aliás, a correlação entre o ressarcimento e a disposição constitucional é extirpada por previsão do próprio Decreto nº 9.830/19, na medida em que o seu art. 14 determina que “o direito de regresso previsto no §6º do art. 37 da Constituição somente será exercido na hipótese de o agente público ter agido com dolo ou erro grosseiro em suas decisões ou opiniões técnicas, nos termos do disposto no art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942<sup>267</sup>”. Instrumento regulamentador este, aliás, que também sinaliza à demasia a necessidade de motivação das decisões, reservando os artigos 2º a 7º para tanto.

Em acréscimo, consoante aplicado por Luciana Diniz Nepomuceno e Letícia Maciel Santana, verifica-se inexistir qualquer espécie de antinomia entre a Constituição Federal e o art. 28 da LINDB, à medida que “as respectivas regras se referem à distintas responsabilidades. Enquanto a CRFB trata da responsabilidade externa, entre o agente público e terceiro, a LINDB faz menção a responsabilidade interna, pessoal do agente público”<sup>268</sup>.

De toda forma, rememora-se também o teor do enunciado n. 19 do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA), segundo o qual “o art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa deve ser interpretado de acordo com o art. 28 da LINDB, afastando-se a possibilidade de configuração da improbidade sem a presença de erro grosseiro do agente (culpa

---

<sup>267</sup> BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657**, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União. Brasília, 1942.

<sup>268</sup> NEPOMUCENO, Luciana Diniz; SANTANA, Letícia Maciel. O **reflexo do art. 28 da LINDB na Lei de Improbidade Administrativa**. *Rev. Virtuajus*. Belo Horizonte, v. 5, n. 8, 1ª sem. 2020, pp. 269-285. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/virtuajus/article/view/24318>. Acesso em: 18 nov. 2020.

grave)<sup>269</sup>”, reconhecendo-se ainda que a disposição indicada da Lei n. 8.429/92 corresponde ao dano ao erário, com penalidade principal correspondente ao ressarcimento.

Logo, a realização da condenação ao ressarcimento sem a aplicação do diploma dos primados da LINDB vem por impedir o atingimento de seus resultados de maneira global no exercício da Administração Pública, visto que, de suas elevadas sanções, continuará decorrente o “apagão das canetas” tratado a exaustão no curso deste trabalho, movimento oposto ao resultado de eficiência previsto pela Lei nº 13.655/18.

Em terceiro plano, notável dos julgados emanados pelo Tribunal de Contas da União a participação enfraquecida da teoria consequencialista nas decisões, não havendo, em paralelo ao tratamento da responsabilização do administrador público nos termos do art. 28 da LINDB – foco dos julgados relacionados acima –, nenhuma menção aos resultados práticos esperados da decisão.

Embora reconhecidos pela doutrina os bons ensejos do art. 22 da Lei de Introdução, como retratado inclusive ao tópico 2.4.2 deste trabalho, em avaliação concomitante ao art. 28, verifica-se que a atualização não tomou corpo à Corte de Contas, que se encontra ainda voltada aos movimentos tradicionais de avaliação dos elementos subjetivos do gestor.

Em vista dos elementos colhidos, infelizmente, tem-se pela filiação à compreensão esposada por André de Castro O. P. Braga, quando em análise do mesmo art. 28 na Corte de Contas: “uma análise mais atenta da jurisprudência do TCU parece corroborar a ideia de que o art. 28 da LINDB não afetou a probabilidade de um agente público ser condenado ou absolvido pelo tribunal”<sup>270</sup>.

De toda forma, partindo-se de prisma diverso, mas colhendo-se da mesma Tabela 3, são vistos julgados paradigma extremamente positivos, que representam os intuítos iniciais da Lei n. 13.655/18.

Em especial, o Acórdão nº 2701/2020, avaliando o teor do Decreto nº 9.830/19, assume em sua argumentação o enunciado do parágrafo terceiro, segundo o qual não há de se presumir automaticamente o erro grosseiro em virtude da extensão do dano verificado. Aliás, este é o

---

<sup>269</sup> **Seminário promovido pelo IBDA aprova enunciados sobre a LINDB.** Direito do Estado. 21.06.2019. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/noticias/seminario-promovido-pelo-ibda-aprova-enunciados-sobre-a-lindb>. Acesso em 15 mar. 2020.

<sup>270</sup> BRAGA, André de Castro Oliveira Pereira. **Erro grosseiro e TCU: algo mudou?** Jota, 15 jul. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/control-publico/erro-grosseiro-e-tcu-algo-mudou-15072020>. Acesso em 20 nov. 2020.

único julgado, dentre o período avaliado, a realizar abordagem sobre o tema específico, servindo, portanto, de lição aos demais, a um futuro próximo.

Entretanto, com maior atenção o Acórdão nº 10884/2020, de relatoria do Ministro André de Carvalho, que esposou o posicionamento mais completo a respeito das novas disposições em todo o período avaliado.

A exposição do caso concreto, pormenorizadamente, aliada às determinações do Decreto federal, entende-se, aproxima-se muito do resultado esperado quando da publicação dos dispositivos, especialmente por reconhecer a existência de um dever ao decisor neste novo momento jurídico, buscando a proporcionalidade na aplicação de sanções: “propõe-se que os gestores sejam apenados pelas razões acima expostas, devendo-se, inclusive sopesar os danos causados para a gradação da sanção a ser aplicada, nos termos do art. 16, inciso II do Decreto 9.830/2019”.

O perfil da decisão, ainda recente, espera-se seja adotada pela totalidade dos Ministros inseridos no sistema do Tribunal de Contas da União, elevando-se a atuação judicial a um parâmetro mais justo e efetivo, considerando os obstáculos reais do gestor e as consequências da decisão, de modo que possa, de fato, ser a Lei nº 13.655/18 um veículo de inovação e segurança jurídica para a Administração Pública.

Por derradeiro, com intuito propositivo, voltando-se ao interesse de uma avaliação unívoca por parte dos julgadores no âmbito do TCU – o que não se foi capaz de identificar, notadamente através das Tabelas 2 e 3 – releva-se imprescindível a aplicação prática do art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro<sup>271</sup>.

A avaliação de entendimentos de maneira acurada por parte dos órgãos julgadores, considerando de fato os prenúncios da legislação, e o estabelecimento de súmulas a respeito dos temas controversos, aposta-se, pode se tornar o caminho de correção dos equívocos diagnosticados, eliminando-se, assim, insegurança do gestor público no exercício de suas funções típicas.

---

<sup>271</sup> Art. 30. As autoridades podem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. (BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657**, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União. Brasília, 1942).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou avaliar o posicionamento do Tribunal de Contas da União, a respeito da responsabilização dos administradores públicos, com o advento do art. 28 da Lei nº 13.655 de 2018, assim como o seu Decreto regulamentador, nº 9.830, da 10 de junho de 2019.

De início, como maneira à ambientação da matéria cuja jurisprudência específica seria avaliada, realizou-se a exposição sobre a novel normativa, alcunhada de “Lei de Segurança para a Inovação Pública”, que fez inserir dez novos artigos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, de caráter geral e inalterada a muitos anos (nem mesmo por força do Código Civil de 2002).

Fora abordado o processo legislativo, de iniciativa do Senado Federal, após pesquisas empíricas por juristas especializados e atentos ao posicionamento do administrador com o recrudescimento da penalização (SBDP e FGV/SP); avaliados os vetos presidenciais e tratados artigo por artigo inseridos na LINDB; assim como o movimento de valorização da segurança jurídica, da eficiência na Administração Pública e as influências do realismo e do consequentialismo nos novos dispositivos.

Reconhecida a tônica da legislação, os olhares foram voltados à disposição do art. 28 inserido à Lei de Introdução, que apresentou como inovação a restrição da responsabilização às hipóteses de dolo ou erro grosseiro, tratando-se das consequências doutrinárias e práticas da regra, assim como a razão pela qual realizada sua inserção no Projeto de Lei pelos administrativistas.

Com maior atenção, sinalizou-se o interesse ao melhor desenvolvimento de suas funções pelo administrador público, de modo que este não recaísse em inércia diante do receio de responsabilizações severas por mero descuido (erro leve) ou contrariedade hermenêutica, ao que se tratou como “apagão das canetas”.

Na sequência, avaliada a divergência estabelecida acerca do significado da expressão “erro grosseiro” contida no novel dispositivo tratado e o Decreto regulamentador federal nº 9.830/19, que melhor definiu os termos da Lei nº 13.655, reduzindo controvérsias conceituais e terminando por reforçar as importantes diretrizes da nova LINDB para a avaliação da Administração Pública.

Partindo-se ao ponto focal de discussão, qual seja, o posicionamento da Corte de Contas sobre os dois diplomas normativos avaliados, com destaque ao art. 28 da LINDB e art.

12 do Decreto, tratou-se de identificar a atuação do Tribunal, conceituar a forma em que exercido o controle externo e identificar a sua desvinculação dos três poderes.

Em seguida, restou avaliada, através de panoramas bibliográficos, a maneira pelo qual tratada a responsabilização dos agentes públicos – essencialmente no que toca ao reconhecimento do elemento subjetivo –, anteriormente às disposições normativas focais do trabalho, o que culminou na identificação de um posicionamento firme sobre a aplicação da teoria do “administrador médio”.

Diante desse cenário, passaram a ser colhidos julgados nos trechos temporais (i) anterior à vigência da Lei nº 13.655/18, (ii) entre a Lei e o Decreto nº 9.830, e (iii) quando já em vigor ambas as normativas, buscando-se a evidência de posicionamentos do TCU no decorrer de, pelo menos, cinco anos, assim como possível evolução através das mudanças legislativas.

Em primeiro plano, evidenciada a aproximação da responsabilização à referenciais abstratos, relacionados estreitamente à avaliação pessoal de cada julgador, através do que se compreendia por aceitável na espécie. Ao segundo momento, mesmo diante da emersão de dispositivos legais de expressiva relevância à LINDB (de caráter geral e aplicação obrigatória), destacou-se notada inércia do Tribunal, mantendo-se penalizações baseadas em comparações ao administrador médio ou ideal.

Finalmente, quando da estabilização legislativa, embora se pudesse pressupor a aplicação efetiva dos primados da segurança jurídica e penalização através da avaliação concreta das situações e resultados, a jurisprudência do TCU demonstrou, em parte a paralização à figura do homem médio e em parte a fuga à aplicação da LINDB em processos com intuito ressarcitório, buscando os julgadores eximirem-se da avaliação mais acurada dos elementos processuais.

Em qualquer caso, muito distante a avaliação das consequências da decisão com fins do estabelecimento da penalização, assim como a evidência das experiências e situações reais conflitadas pelo gestor, restringindo-se o TCU, em posição mais conservadora, às avaliações técnicas, contábeis e financeiras, relacionando diretamente o dano à responsabilização – mesmo existindo vedação expressa deste movimento no Decreto aventado.

Logo, à maioria, as decisões da Corte de Contas corroboraram à hipótese deste trabalho, por meio do enfoque estreito ao dano, sem avaliação dos elementos reflexos da decisão, a capacidade de agir diversamente o demandado e as efetivas responsabilidades deste no exercício de suas funções insertas na Administração.

Em contraponto, determinados acórdãos – embora diminutos em número – foram capazes de representar a possibilidade da efetiva mudança de entendimentos no Tribunal de Contas da União, assim como a existência de espaço para avaliação do diploma legal atualizado na avaliação dos julgadores, afastando-se penalizações apressadas, que possam levar à inatividade da Administração, que possui efeitos globais muito mais nefastos do que meros descuidos ou confrontos argumentativos.

Os mesmos julgados, avaliados positivamente – por insertos nas propostas iniciais da Lei nº 13.655/18 e os interesses do Executivo Federal à edição do Decreto nº 9.830/19 – dão esperança para a realização da oposição de entendimentos entre os Ministros Relatores e discussão de ideias e posicionamentos jurídicos, para o fim da elaboração de súmulas interpretativas, auxiliando-se no desenvolvimento de um Tribunal de Contas com mais segurança jurídica e interessado na eficiência e inovação da Administração Pública.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Andrei. Alterações na LINDB e o novo parâmetro para responsabilização de gestores. Migalhas, 30 mai. 2018. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/depeso/280906/alteracoes-na-lindb-e-o-novo-parametro-para-responsabilizacao-de-gestores>. Acesso em 31 out. .2020.
- ALVES, Francisco Sérgio Maia. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União: espaço objetivo de incidência e parâmetro de legalidade. Rev. Int. Públ. Belo Horizonte, ano 20, n. 108, pp. 197-223, mar/abr 2018, p. 2. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/26654>. Acesso em: 20 out. 2020.
- ALVES, Francisco Sérgio Maia. O novo paradigma da decisão a partir do art. 20 da LINDB: análise do dispositivo segundo as teorias de Richard Posner e Neil MacCormick. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, v. 278, n. 3, pp. 113-144, set-dez. 2019. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/80832>. Acesso em: 08 fev. 2020.
- ANDRADE, Ingrid Caroline Santos; SANTOS, Aline Sueli de Salles. A delimitação do erro grosseiro na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Rev. Digital de Direito Administrativo, vol. 7, n. 2, pp. 310-342, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/164734>. Acesso em 18 nov. 2020.
- AQUINO, Fernando Henrique Franco de. Consensualidade administrativa: inovações legais e jurisprudenciais no âmbito da contratação pública. Rev. Jur. da Seção Judiciária de Pernambuco. n. 12, 2019, pp. 133-134. Disponível em: <https://revista.jfpe.jus.br/index.php/RJSJPE/article/view/209>. Acesso em: 03 mar. 2020.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. Artigo 21. Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas: desafios de uma sociedade democrática. Senado Federal, Brasília, 2015. Disponível em: <http://anastasia.com.br/wp-content/uploads/2015/09/segurancajuridica.pdf>. Acesso em 23 mar. 2020.
- BARBIRATO, Bruno Vieira da Rocha. Reflexos das alterações na LINDB: A busca pela alteridade na responsabilização do agente público. Rev. de Direito da Administração Pública. Rio de Janeiro: a. 4, v. 1, n. 2, jul-dez 2019, pp. 199-231.
- BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto. Decreto Federal nº 9.830/19 (LINDB). Youtube, 11 jun. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=NPhLjjOkYN0>. Acesso em 30 mar. 2020.
- BEZNOS, Clovis. A LINDB – Alterações. Limites do controle da administração pública no Estado de Direito. Coordenação: Fabrício Motta e Emerson Gabardo. Curitiba: Íthala, 2019.
- BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB – A cláusula geral do erro administrativo. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, ed. especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei n 13.655/2018), pp. 203-224, nov. 2018. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77655/74318>. Acesso em: 6 fev. 2020.

BOCCHINI, Caio Henrique. O minimalismo judicial e os parâmetros legais para a interpretação do direito brasileiro. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2020.

BRAGA, André de Castro Oliveira Pereira. Erro grosseiro e TCU: algo mudou? Jota, 15 jul. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/erro-grosseiro-e-tcu-algo-mudou-15072020>. Acesso em 20 nov. 2020.

BRASIL. Atividade Legislativa – Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121664>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília-DF, 1988.

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. Diário Oficial da União: Brasília, 2019.

BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União. Brasília, 1942.

BRASIL. Discussão do Projeto de Lei 7.448/2017. Tribunal de Contas da União. Palestrantes: Ministro Raimundo Carreiro, et al. Brasília-DF, 2018, pp. 07-08. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E669CF7C50166EE5E12AA13CE>. Acesso em: 05 mar. 2020.

BRASIL. Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 1992.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2002.

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. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2018.

BRASIL. Mensagem nº 212, de 25 de abril de 2018. Presidência da República. Brasília-DF, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Msg/VEP/VEP-212.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Msg/VEP/VEP-212.htm). Acesso em: 05 mar. 2020.

BRASIL. Nota técnica conjunta nº 1/2018. Ministério Público Federal. Brasília-DF, 11 abr. 2018. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/Nota%20Tecnica%201\\_2018.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/Nota%20Tecnica%201_2018.pdf). Acesso em: 08 fev. 2020.

BRASIL. Sancionado com vetos projeto que muda princípios das decisões de órgãos públicos. 26 abr. 2018. Câmara dos Deputados. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/536817-sancionado-com-vetos-projeto-que-muda-principios-das-decisoes-de-orgaos-publicos/>. Acesso em: 06 mar. 2020.

BRASIL. Tramitação – Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121664>. Acesso em 10 mar. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1001/2015. Processo 017.231/2009-7. Relator Min. Benjamin Zymler, 29 abr. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 10058/2015. Processo 005.914/2010-8. Relator Min. Raimundo Carreiro, 10 nov. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 10226/2020. Processo 031.225/2010-8. Relator Min. Marcos Bemquerer, 22 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 10260/2017. Processo 019.473/2012-5. Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, 07 nov. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 10556/2017. Processo 006.431/2016-0. Relator Min. Vital do Rêgo, 28 nov. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 10636/2019. Processo 026.132/2014-1. Relator Min. Ana Arraes, 22 out. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 10884/2020. Processo 029.821/2017-7. Relator Min. André de Carvalho, 29 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 10931/2016. Processo 016.144/2016-3. Relator Min. Vital do Rêgo, 27 set. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1179/2019. Processo 022.906/2018-8. Relator Min. Augusto Nardes, 22 mai. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 12798/2016. Processo 019.451/2014-8. Relator Min. André de Carvalho, 22 nov. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 13933/2019. Processo 005.000/2015-7. Relator Min. Marcos Bemquerer, 19 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 14130/2019. Processo 026.617/2015-3. Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, 26/11/2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1507/2020. Processo 046.584/2012-9. Relator Min. Marcos Bemquerer, 10 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 168/2019. Processo 275.2015/1995-4. Relator Min. Raimundo Carreiro, 29 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 173/2019. Processo 014.364/2015-8. Relator Min. Benjamin Zymler, 06 fev. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 19373/2017. Processo 006.640/2012-5. Relator Min. José Mucio Monteiro, 06 dez. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1941/2019. Processo 023.072/2017-2. Relator Min. Augusto Nardes, 21 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2014/2017. Processo 034.902/2015-5. Relator Min. Bruno Dantas, 13 set. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2326/2019. Processo 005.798/2019-1. Relator Min. Benjamin Zymler, 02 out. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2403/2020. Processo 014.129/2017-5. Relator Min. Vital do Rêgo, 09 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2677/2018. Processo 000.168/2016-5. Relator Min. Benjamin Zymler, 21 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2699/2019. Processo 014.213/2014-1. Relator Min. Vital do Rêgo, 26 mar. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2701/2020. Processo 007.181/2012-4. Relator Min. Raimundo Carreiro, 07 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2799/2019. Processo 031.439/2018-7. Relator Min. Augusto Sherman, 20 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2860/2018. Processo 012.230/2016-2. Relator Min. Augusto Sherman, 05 dez. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2872/2019. Processo 000.630/2012-8. Relator Min. Aroldo Cedraz, 27 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2883/2018. Processo 010.334/2017-3. Relator Min. Augusto Sherman, 05 dez. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2933/2016. Processo 007.269/2014-5. Relator Min. Vital do Rêgo, 16 nov. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2984/2016. Processo 005.590/2011-6. Relator Min. Augusto Nardes, 23 nov. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3005/2015. Processo 007.353/2008-8. Relator Min. Benjamin Zymler, 25 nov. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3070/2015. Processo 002.917/2012-2. Relator Min. Augusto Nardes, 09 jun. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3164/2016. Processo 009.202/2011-0. Relator Min. Ana Arraes, 07 dez. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3327/2019. Processo 032.642/2010-5. Relator Min. Vital do Rêgo, 23 abr. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3336/2015. Processo 046.143/2012-2. Relator Min. Ana Arraes, 09 dez. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3478/2019. Processo 035.209/2017-8. Relator Min. Marcos Bemquerer, 21 mai. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 4074/2020. Processo 031.744/2017-6. Relator Min. Ana Arraes, 16 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 4339/2020. Processo 012.363/2017-0. Relator Min. Aroldo Cedraz, 23 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 470/2019. Processo 029.048/2018-4. Relator Min. Augusto Nardes, 13 mar. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 4771/2019. Processo 011.358/2015-7. Relator Min. Benjamin Zymler, 25 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 4778/2019. Processo 020.958/2016-1. Relator Min. Vital do Rêgo, 25 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 6883/2016. Processo 026.420/2014-7. Relator Min. José Mucio Monteiro, 16 nov. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 6926/2017. Processo 026.107/2013-9. Relator Min. Aroldo Cedraz, 01 ago. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 7590/2015. Processo 020.946/2011-2. Relator Min. José Mucio Monteiro, 24 nov. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 7987/2017. Processo 021.532/2006-2. Relator Min. Ana Arraes, 29 ago. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 8638/2020. Processo 005.560/2017-9. Relator Min. Augusto Nardes, 18 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 8900/2020. Processo 022.847/2013-8. Relator Min. Ana Arraes, 25 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 9277/2020. Processo 025.488/2016-3. Relator Min. Benjamin Zymler, 01 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 9442/2016. Processo 023.330/2007-4. Relator Min Raimundo Carreiro, 16 ago. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 9447/2020. Processo 032.450/2014-1. Relator Min. Raimundo Carreiro, 08 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 9679/2017. Processo 034.538/2014-3. Relator Min. Ana Arraes, 14 nov.2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Institucional – Execução das Decisões. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/aplicar-sancoes/>. Acesso em: 31 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Responsabilização de Agentes Segundo a Jurisprudência do TCU – Uma abordagem a partir de Licitações e Contratos. Introdução à Responsabilização. p. 16. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A255187E5F0155268E98C63F2D>. Acesso em: 31 out. 2020.

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

CARVALHO, Guilherme. O artigo 28 da LINDB é uma mera “bandeira branca”? 21 fev. 2019. Migalhas. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/296719/o-artigo-28-da-lindb-e-uma-mera-bandeira-branca>. Acesso em: 12 mar. 2020.

CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. A lei nº 13.655/2018 e seus efeitos para o controle da Administração Pública. Rev. Controle. v. 17. n. 2, pp. 305-333, jul-dez. 2019. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/529>. Acesso em: 08 fev. 2020.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Breves comentários à Lei 13.655/2018 e ao Decreto 9.830/2019. Dizer o direito, 15 jun. 2019. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2019/06/breves-comentarios-lei-136552018-e-ao.html>. Acesso em 25 mar. 2020.

CAVALCANTI, Caio. O decreto 9.830/19 e a ratificação de relevantes entendimentos. Migalhas, 18 jun. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/304566/o-decreto-9830-19-e-a-ratificacao-de-relevantes-entendimentos>. Acesso em 20 mar. 2020.

COSTA, Rafael de Oliveira. Breves comentários à Lei nº 13.655/18. Prosocietate, 30 abr. 2018. Disponível em: <https://www.prosocietate.com/post/artigos-breves-coment%C3%A1rios-%C3%A0-lei-n-13-655-18>. Acesso em: 05 mar. 2020.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira. Motivação, invalidação e modulação de efeitos do ato administrativo a partir da Lei n. 13. 655/2018. MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael; et al. Nova Lindb. Lumen Juris, 2020, pp. 157-168.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. O controle da administração pública no contexto do constitucionalismo contemporâneo: um debate a partir das mudanças trazidas pela LINDB. GORCZEWSKI, Clovis. Direitos humanos e participação política. 1 ed., Porto Alegre: Imprensa Livre, 2020. pp. 118-145.

DINIZ, Eurico Marcos. *et al.* LINDB: objetivando os princípios estruturantes do Direito. Conjur. 28 set. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-set-28/neffgv-lindb-objetivando-principios-estruturantes-direito>. Acesso em: 20 mar. 2020.

DINIZ, Maria Helena. Artigos 20 a 30 da LINDB como novos paradigmas hermenêuticos do direito público, voltados à segurança jurídica e à eficiência administrativa. *Rev. Argumentum*. v. 19, n.2, pp. 305-318, mai-ago 2018. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/594>. Acesso em: 10 fev. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A nova LINDB e o direito administrativo: o que esperar? MOTTA, Fernando; GABARDO, Emerson. *Desenvolvimento nacional: por uma agenda positiva e inclusiva*. Curitiba: Íthala, 2020, pp. 251-260.

DÓRIA, Mateus Vivan; FREITAS, Daniel Castanha de. A responsabilidade pessoal prevista na LINDB e o “administrador médio”. *Caderno PAIC*, v. 20, n. 1, 2019. Disponível em: <https://cadernopaic.fae.edu/cadernopaic/article/view/371>. Acesso em: 06 fev. 2020.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil: parte geral e LINDB*. 15. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodium, 2017.

FERRAZ, Luciano. Alteração na Lindb e seus reflexos sobre a responsabilidade dos agentes públicos. *Conjur*. 29.11.2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-nov-29/interesse-publico-lindb-questao-erro-grosseiro-decisao-tcu>. Acesso em 31.10.2020.

FERRAZ, Sérgio; SAAD, Amauri Feres. Controle externo não está ameaçado pelo PL 7.448/2017. 13.04.2018. *Conjur*. 13 abr. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-13/opiniao-controle-externo-nao-ameacado-pl-74482017>. Acesso em: 04.02.2020.

FREITAS, Rafael Vêras de. O artigo 28 do PL 7.448/2017 e a responsabilidade administrativa. 18 abr. 2018. *Conjur*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-18/rafael-freitas-pl-74482017-responsabilidade-administrativa>. Acesso em: 10 mar. 2020.

FREITAS, Vladimir Passos de. Inclusão de dez artigos na Lindb traz importante inovação ao Direito brasileiro. *Conjur*, 29 abr. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-29/segunda-leitura-mudancas-lindb-inovam-direito-brasileiro>. Acesso em: 04 mar. 2020.

GAETANI, Francisco. O mundo jurídico virou a principal fonte de insegurança jurídica. *Jornal GGN*, 21 abr. 2018. Disponível em: <https://jornalgggn.com.br/artigos/o-mundo-juridico-virou-a-principal-fonte-de-inseguranca-juridica-por-francisco-gaetani/>. Acesso em 20 mar. 2020.

GAGLIANO, Pablo Stolze. *Novo curso de direito civil. v.1: parte geral*. 21. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

GODOI, Marcela Gonçalves. Do Caráter Pragmatista Das Disposições da Nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB e o Impacto na Gestão Pública e na Atuação Dos Órgãos de Controle. *Âmbito Jurídico*, 25 nov. 2019. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/do-carater-pragmatista-das-disposicoes-da-nova-lei-de-introducao-as-normas-do-direito-brasileiro-lindb-e-o-impacto-na-gestao-publica-e-na-atuacao-dos-orgaos-de-controle/>. Acesso em 15 mar. 2020.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito civil brasileiro, volume 4: responsabilidade civil. 14 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB – Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, ed. especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei n 13.655/2018), pp. 135-169, nov. 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77653/74316>. Acesso em 20 fev. 2020.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. Direito do Estado. 31 jan. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em 07 fev. 2020.

JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB – Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, ed. especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei n 13.655/2018), pp. 63-92, nov. 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77650/74313>. Acesso em: 08 fev. 2020.

ISSA, Rafael Hamze. Aprovação do PL 7.448/17 representará uma importante melhora institucional. Conjur. 13 abr. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-16/rafael-issa-pl-744817-representa-melhora-institucional>. Acesso em 03 fev. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. Artigo 20 da LINDB – Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, ed. especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei n 13.655/2018), pp. 13-41, nov. 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77648/74311>. Acesso em 10 fev. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. PL 7448/2017 e sua importância para o Direito brasileiro. Jota, 18 abr. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pl-7448-2017-e-sua-importancia-para-o-direito-brasileiro-18042018>. Acesso em: 03 mar. 2020.

LEAL, Fernando. Inclinações pragmáticas no direito administrativo: nova agenda, novos problemas. O caso do PL 349/15. Transformações do direito administrativo: consequencialismo e estratégias regulatórias. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2016. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18009/Transforma%C3%A7%C3%B5es%20do%20Direito%20Administrativo.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em 23 mar. 2020.

LIMA JÚNIOR, Cláudio Ricardo Silva. A Lei n. 13.655/2018 e as alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Jus.com.br, out 2019, p. 1. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/69967/a-lei-n-13-655-2018-e-as-alteracoes-na-lei-de-introducao-as-normas-do-direito-brasileiro>. Acesso em: 15 mar. 2020.

LOHBAUER, Rosane Menezes; MANGULLO, Marcella; GALLACI, Fernando. Segurança jurídica: notas sobre o decreto 9.830/19, regulamentador da LINDB. Migalhas, 23 jun. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/307108/seguranca-juridica-notas-sobre-o-decreto-9830-19-regulamentador-da-lindb>. Acesso em: 14 mar. 2020.

MAFFINI, Rafael; HEINEN, Juliano. Análise acerca da aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (na redação dada pela Lei nº 13.655/2018) no que concerne à interpretação de normas de direito público: operações interpretativas e princípios gerais de direito administrativo. *Rev. Direito Adm.* v. 277, n. 3, pp. 247-278. Rio de Janeiro, set-dez 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77683/74646>. Acesso em: 10 fev. 2020.

MARQUES NETO. *et al.* Respostas aos comentários tecidos pela Consultoria Jurídica do TCU ao PL nº 7.448/2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-juristas-rebatem-criticas.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2020.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. Comentários à Lei nº 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública). Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. O artigo 28 da nova LINDB: um regime jurídico para o administrador honesto. *Conjur.* 25 mai. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/opiniao-lindb-regime-juridico-administrador-honesto>. Acesso em: 24 jan. 2020.

MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Art. 21 da LINDB – Indicando consequências e regularizando atos e negócios. *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, ed. especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei n 13.655/2018), pp. 43-61, nov. 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77649/74312>. Acesso em: 10 fev. 2020.

MONTEIRO, Vera. Gestor público pode errar. *Jota*, 23 jul. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/inoa-e-acao/gestor-publico-pode-errar-23072019>. Acesso em 06 fev. 2020.

MOREIRA, Egon Bockman. A Nova Lei de Introdução e o prestígio ao controle externo eficiente. *Gazeta do Povo*, 13 abr. 2018. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/justica/colunistas/egon-bockmann-moreira/a-nova-lei-de-introducao-e-o-prestigio-ao-controle-externo-eficiente-6133bodkb8lvvkj4hc1knle4o/>. Acesso em: 15 mar. 2020.

MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB – O dever público de incrementar a segurança jurídica. *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, ed. especial: Direito

Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei n 13.655/2018), pp. 243-274, nov. 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77657/74320>. Acesso em: 05 mar. 2020.

MORENO, Alcir; BORGES, Mauro. O artigo 28 da LINDB e a questão do erro grosseiro. *Conjur*, 14 mai. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-14/opiniaio-artigo-28-lindb-questao-erro-grosseiro>. Acesso em: 10 mar. 2020.

MOTTA, Fabrício. Pela segurança jurídica, precisamos tratar da interpretação da Lindb. *Conjur*, 11 jul. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jul-11/interesse-publico-seguranca-juridica-precisamos-tratar-interpretacao-lindb>. Acesso em: 20 nov. 2020.

NADER, Paulo. Curso de direito civil, volume 1: parte geral. 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

NEPOMUCENO, Luciana Diniz; SANTANA, Letícia Maciel. O reflexo do art. 28 da LINDB na Lei de Improbidade Administrativa. *Rev. VirtuaJus*. Belo Horizonte, v. 5, n. 8, 1ª sem. 2020, pp. 269-285. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/virtuajus/article/view/24318>. Acesso em: 18 nov. 2020.

NICOLATO, Bruna de Castro Salviano. Lei de Introdução ao Direito Brasileiro: Elementos para julgamento e estabelecimento de sanções aos agentes públicos. *Rev. TCEMG*. Belo Horizonte, v. 38, n. 1, pp. 10-21, jan-jun. 2020. Disponível em: <https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/437>. Acesso em: 18 nov. 2020.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Decreto Federal nº 9.830/2019. Youtube, 11 jun. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Rsnn3n4EOkI>. Acesso em 30 mar. 2020.

NIEBUHR, Joel de Menezes. O Erro Grosseiro – Análise crítica do Acórdão nº 2.391/2018 do TCU. *Blog Zênite*, 20 fev. 2019. Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/o-erro-grosseiro-analise-critica-do-acordao-no-2-3912018-do-tcu/>. Acesso em: 25 fev. 2020.

NOGUEIRA JÚNIOR, Alberto. Comentários sobre a lei da segurança jurídica e da eficiência: lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

NOHARA, Irene Patrícia. LINDB: Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, hermenêutica e novos parâmetros ao direito público. Curitiba: Juruá, 2018.

OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas de. A responsabilidade dos agentes públicos à luz da jurisprudência dos tribunais de contas. *Âmbito Jurídico*, 01 ago. 2011. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-responsabilidade-dos-agentes-publicos-a-luz-da-jurisprudencia-dos-tribunais-de-contas/>. Acesso em 31 out. 2020.

O risco de ‘infantilizar’ a gestão pública. *O Globo*, 06 jan. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniaio/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401>. Acesso em 20 mar. 2020.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Quem é o ‘administrador médio’ do TCU? Jota, 22 ago 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/quem-e-o-administrador-medio-do-tcu-22082018>. Acesso em 06 fev. 2020.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018). Rev. Direito Adm. Rio de Janeiro, vol. 279, pp. 209-249, mai-ago, 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/82012/78227>. Acesso em 19 nov. 2020.

PEIXOTO, Leonardo Scofano. Lei que alterou a LINDB criou balizas para segurança jurídica de atos e decisões. Conjur. 03 mai. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-03/leonardo-peixoto-lindb-criou-balizas-seguranca-juridica>. Acesso em: 15 mar. 2020.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Responsabilidade Civil. 12 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PEREIRA, Flávio Henrique Unes. Ao bom ou ao mau agente público, a quem interessa a regulamentação da LINDB. Jota, 15 jun. 2019. Disponível: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/ao-bom-ou-ao-mau-agente-publico-a-quem-interessa-a-regulamentacao-da-lindb-15062019>. Acesso em: 28 fev. 2020.

Seminário promovido pelo IBDA aprova enunciados sobre a LINDB. Direito do Estado. 21 jun. 2019. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/noticias/seminario-promovido-pelo-ibda-aprova-enunciados-sobre-a-lindb>. Acesso em: 15 mar. 2020.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. Vetos à LINDB, o TCU e o erro grosseiro dão boas-vindas ao “administrador médium”. Conjur. 08 ago. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-ago-08/leonardo-coelho-vetos-lindb-tcu-erro-grosseiro>. Acesso em 10 mar. 2020.

SANTOS, Alessandra Correa. LINDB – Novo decreto regulamenta a Lei nº 13.655/2018 (DL nº 4.657/1942). Blog Zênite, 11 jun. 2019. Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/lindb-novo-decreto-regulamenta-a-lei-no-13-6552018-dl-no-4-6571942/>. Acesso em 23 mar. 2020.

SARAIVA, Leonardo. Decreto n. 9.830/2019: reforço à eficácia da LINDB, com destaque à motivação em prol da deferência e alteridade. Jus.com.br, jun 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/74833/decreto-n-9-830-2019-reforco-a-eficacia-da-lindb-com-destaque-a-motivacao-em-prol-da-deferencia-e-alteridade>. Acesso em: 15 mar. 2020.

SCAFF, Fernando Facury. Quem controla o controlador? Considerações sobre as alterações na Lindb. Conjur, 17 abr. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-17/quem-controla-controlador-notas-alteracoes-lindb>. Acesso em: 20 fev. 2020.

SADDY, André. Deveres dos administradores, responsabilidades e business judgment rule nas sociedades anônimas estatais. Rev. Direito Econ. Socioambiental. Curitiba, v. 7, n. 1, jan/jun 2016.

SILVA, Marco Aurélio Barcelos. ‘Lei da empatia’ e impactos do PL 7448/2017 sobre o controle da Administração Pública. Jota, 23 abr. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e>

analise/colunas/controle-publico/quem-e-o-administrador-medio-do-tcu-22082018. Acesso em: 04 fev. 2018.

SOUZA, Luiz Sergio Fernandes de. As recentes alterações da LINDB e suas implicações. Rev. Jurídica ESMP-SP. v. 14, pp. 125-132, 2018, p. 125. Disponível em: [https://es.mpsp.mp.br/revista\\_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/366/340340384](https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/366/340340384). Acesso em: 28 fev. 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim. Uma lei para dar mais segurança jurídica ao direito público e ao controle. Transformações do direito administrativo: consequencialismo e estratégias regulatórias. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2016,. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18009/Transforma%C3%A7%C3%B5es%20do%20Direito%20Administrativo.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 23 mar. 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Segurança jurídica e eficiência na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro. Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas: desafios de uma sociedade democrática. Senado Federal, Brasília, 2015. Disponível em: <http://anastasia.com.br/wp-content/uploads/2015/09/segurancajuridica.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari. Uma lei geral inovadora para o Direito Público. Jota. 03 out. 2017. Disponível em: [https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/uma-lei-geral-inovadora-para-o-direito-publico-31102017](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/uma-lei-geral-inovadora-para-o-direito-publico-31102017). Acesso em: 06 fev. 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari; VORONOFF, Alice. Art. 27 da LINDB – Quem paga pelos riscos dos processos? Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, ed. especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei n 13.655/2018), pp. 171-201, nov. 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77654/74317>. Acesso em: 06 fev. 2020.

TARTUCE, Flávio. Direito Civil: lei de introdução e parte geral. v.1, 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

TARTUCE, Flávio Manual de direito civil: volume único. 10. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2020.

TOSTES, José Souto. Nova Lei n. 13.655/2018 e as consequências para a gestão pública. mai. 2018. Jus.com.br, mar. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/66030/nova-lei-n-13-655-2018-e-as-consequencias-para-a-gestao-publica>. Acesso em: 03 mar. 2020.

TRISTÃO, Conrado; KAAYAMA, Ricardo Alberto. LINDB e sua regulamentação pelo decreto 9.830/19. Jota, 20 jul. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/lindb-e-sua-regulamentacao-pelo-decreto-9-830-19-20072019>. Acesso em 04 mar. 2020.

VALIATI, Thiago Priess. O impacto da Nova Lei de Introdução (L. 13.555/18) na aplicação da LIA: o desestímulo ao direito administrativo do medo. 02 out. 2018. Direito do Estado. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/thiago-priess-valiati/o-impacto-da-nova-lei-de-introducao-l-13655-18-na-aplicacao-da-lia-o-desestimulo-ao-direito-administrativo-do-medo>. Acesso em 03 mar. 2020.