

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA – IDP
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – EDAP
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

Matheus Jasper Soares Nangino

**ERRO GROSSEIRO NO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO:
ANÁLISE CRÍTICA DA DECISÃO DO TCU À LUZ DA LINDB E DAS MUDANÇAS
PROMOVIDAS NA LEI DE IMPROBIDADE**

BRASÍLIA – DF
JUNHO 2022

MATHEUS JASPER SOARES NANGINO

**ERRO GROSSEIRO NO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO:
ANÁLISE CRÍTICA DA DECISÃO DO TCU À LUZ DA LINDB E DAS MUDANÇAS
PROMOVIDAS NA LEI DE IMPROBIDADE**

A presente pesquisa será apresentada à banca examinadora como requisito parcial para a conclusão do Curso de Direito no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) – Escola de Direito e Administração Pública (EDAP) – e foi produzida sob orientação do professor Dr. Flávio Henrique Unes Pereira.

BRASÍLIA – DF
JUNHO 2022

MATHEUS JASPER SOARES NANGINO

**ERRO GROSSEIRO NO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO:
ANÁLISE CRÍTICA DA DECISÃO DO TCU À LUZ DA LINDB E DAS MUDANÇAS
PROMOVIDAS NA LEI DE IMPROBIDADE**

Prof. Flavio Henrique Unes Pereira
Professor Orientador

Prof. Antonio Augusto Junho Anastasia
Membro da Banca Examinadora

Prof. Alexandre Aroeira Salles
Membro da Banca Examinadora

**ERRO GROSSEIRO NO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO:
ANÁLISE CRÍTICA DA DECISÃO DO TCU À LUZ DA LINDB E DAS MUDANÇAS
PROMOVIDAS NA LEI DE IMPROBIDADE**

Matheus Jasper Soares Nangino

INTRODUÇÃO; 1. INOVAÇÕES NA LINDB E A BUSCA DA “RESSURREIÇÃO DAS CANETAS”; 2. A INTERPRETAÇÃO DO TCU – “NÃO SE ALTERA RESPONSABILIDADE PELO DÉBITO”; 3. MUDANÇAS NA LEI DE IMPROBIDADE – APENAS DOLO; CONCLUSÃO.

RESUMO: A Constituição assegura, ao Estado, o direito de regresso contra o agente público responsável por danos nos casos de dolo ou culpa. A Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), modificada recentemente, prevê, por sua vez, que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. Com base nisso, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem interpretado que o dispositivo legal deve se aplicar apenas para casos de sanção. Segundo esse entendimento, o agente não deve ser punido se não houver dolo ou erro grosseiro, mas mesmo assim será obrigado a ressarcir o erário, já que a Constituição dispõe de ‘culpa’, sem definição de qualquer grau. A presente pesquisa debate essa interpretação do Tribunal com base no propósito e histórico de tramitação do projeto que deu origem às modificações na LINDB, nas discussões doutrinárias e jurisprudenciais acerca do tema e nas regras que modificaram, também recentemente, a Lei de Improbidade Administrativa. Analisa, desta forma, os objetivos, a abrangência e as limitações de tais dispositivos legais, além da conformidade ou não das decisões do TCU com o regime jurídico vigente.

PALAVRAS-CHAVE: responsabilização; erro grosseiro; ressarcimento ao erário.

ABSTRACT: The Constitution guarantees the State the right of recourse against the public agent responsible for damages in cases of intent or fault. The Law of Introduction to the norms of Brazilian Law (LINB), recently modified, provides, in turn, that the public agent will be personally responsible for his decisions or technical opinions in case of willful misconduct or gross error. Based on this, the Federal Audit Court (TCU) has interpreted that the legal provision should apply only to sanctions. According to this understanding, the agent should not be punished if there is no intent or gross error, but even so, he will be obliged to reimburse the treasury, since the Constitution has “guilt”, without definition of any degree. The present research discusses this interpretation of the Court based on the purpose and history of the project that gave rise to the changes in LINDB, in the doctrinal and jurisprudential discussions on the subject and in the rules that modified, also recently, the Law of Administrative Improbity. Thus, it analyzes the objectives, scope and limitations of these legal provisions and whether or not TCU's decisions comply with the current legal regime.

KEY WORDS: accountability; reimbursement to the treasury; serious error.

INTRODUÇÃO

O art. 71 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, 1988) trouxe a gama de competências do Tribunal de Contas da União (TCU). Seu papel é de natureza administrativa e não judiciária, mas seus julgados impactam a vida dos administradores públicos Brasil afora.

O art. 1º, I, g, da Lei Complementar 64 (BRASIL, 1990b), que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, CRFB, casos de inelegibilidade e prazos de cessação e determina outras providências, prevê, por exemplo, que são inelegíveis os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa. Portanto, ainda que não julgue casos por improbidade administrativa, as decisões do TCU podem servir de embasamento para tornar agentes inelegíveis, se a autoridade judiciária eleitoral entender que a regularidade insanável julgada pelo Tribunal de Contas configurou ato doloso de improbidade administrativa.

Não apenas em tais ocorrências, os julgados exarados pelo Tribunal de Contas exercem influência importante no dia a dia da Administração. Se, em alguns casos, colaboram para o aprimoramento da gestão pública e para o necessário controle de contas, em outros também levam medo a muitos administradores que, temerosos da interpretação dada pelo Tribunal, decidem não decidir. Isso acaba por engessar a máquina administrativa e não colabora para o aprimoramento e a eficiência da gestão pública, levando à consequência inversa daquilo que intenta o próprio Tribunal.

Buscando definir balizas que norteassem as decisões dos Tribunais, inclusive o de Contas – nos dizeres da própria Lei: esferas administrativa, controladora e judicial – o Legislativo brasileiro aprovou e o Executivo sancionou a Lei 13.655 (BRASIL, 2018a). Ela acrescentou novos dispositivos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) (BRASIL, 1942), dentre os quais o art. 28, que estabelece que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

O TCU, no entanto, tem entendido que o art. 28 deve se aplicar apenas para casos de sanção. Dessa forma, o agente não deve ser punido se não houver dolo ou erro grosseiro, mas mesmo assim será obrigado a ressarcir o erário. Isso porque o Tribunal entendeu que o art. 37, §6º, da CFRB (BRASIL, 1988), assegura o direito de regresso contra

o responsável nos casos de dolo ou culpa, não fazendo qualquer referência ao tipo ou ao grau de culpa. Uma lei ordinária, dessa forma, não poderia modificar aquilo que seria, no entendimento do TCU, determinação constitucional.

Ao dispor sobre a responsabilização do agente público, que responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, no que estabelece a própria Lei, limitando a responsabilização, nos casos de culpa apenas, para erro grosseiro ou culpa grave, a LINDB está regulando o que prevê a Constituição ou contrariando-a? Seria o dispositivo inconstitucional e deveria ser assim declarado? Há outros casos em que a legislação limita a responsabilização de agentes públicos? Se sim, seriam eles inconstitucionais? E, para além de um dispositivo isoladamente, como nossa legislação tem tratado o tema, tendo por base, inclusive, as recentes modificações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa? São algumas questões que essa pesquisa tenta responder.

O presente artigo tem o objetivo de debater o entendimento do Tribunal de Contas acerca do tema, à luz do regime jurídico vigente, da doutrina e da jurisprudência, analisando os objetivos, a abrangência e as limitações dos dispositivos legais que tratam do assunto e a conformidade das decisões do TCU com o que determina a Lei.

1. INOVAÇÕES NA LINDB E A BUSCA DA “RESSURREIÇÃO DAS CANETAS”

A Lei 13.655 (BRASIL, 2018a) acrescentou novos dispositivos à LINDB, com determinações sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. O projeto que originou a Lei foi apresentado, em junho de 2015, pelo então Senador mineiro Antonio Anastasia, professor de Direito Administrativo da Universidade de Minas Gerais e ex-governador daquele Estado. O texto original incluía 10 novos artigos na LINDB.

Como deixa claro a própria justificativa do Projeto de Lei (PLS 349/2015), o texto fora elaborado pelos professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto, fruto de projetos de pesquisa desenvolvidos por pesquisadores da Sociedade Brasileira de Direito Público, em parceria com a Escola de Direito de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas.

A justificativa destacava, ainda, que o que inspirava aquela proposta era a percepção de que os desafios da ação do Poder Público demandam que a atividade de regulamentação e aplicação das leis seja submetida a novas balizas interpretativas, processuais e de controle, a serem seguidas pela administração pública federal, estadual e municipal.

Havia, afinal, segundo os formuladores do projeto de Lei, que se neutralizar fatores de distorção da atividade jurídico-decisória pública, dentre os quais:

- o alto grau de indeterminação de grande parte das normas públicas;
- a relativa incerteza, inerente ao Direito, quanto ao verdadeiro conteúdo de cada norma;
- a tendência à superficialidade na formação do juízo sobre complexas questões jurídico-públicas;
- a dificuldade de o Poder Público obter cumprimento voluntário e rápido de obrigação por terceiros, contribuindo para a inefetividade das políticas públicas;
- a instabilidade dos atos jurídicos públicos, pelo risco potencial de invalidação posterior, nas várias instâncias de controle;
- os efeitos negativos indiretos da exigência de que as decisões e controles venham de processos (que demoram, custam e podem postergar cumprimento de obrigações);
- o modo autoritário como, na quase totalidade dos casos, são concebidas e editadas normas pela Administração Pública.

A partir de tal percepção, a matéria iniciou sua tramitação no Senado, tendo sido analisada, de maneira terminativa, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). A Senadora Simone Tebet, mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, ex-prefeita de Três Lagoas e ex-vice-governadora do Mato Grosso do Sul, foi destacada como relatora. Em novembro de 2015, a comissão realizou audiência pública, a fim de instruir a matéria. Participaram da discussão Arnaldo Sampaio Moraes Godoy, ex-Consultor-Geral da União e Procurador da Fazenda Nacional; Alexandre Curvelo, consultor da Confederação Nacional dos Municípios; e Danilo Takasaki Carvalho, assessor da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda.

O parecer da relatora foi apresentado em novembro de 2016 e votado, pela comissão, em março de 2017. Nele, a senadora destacou o fato de o Brasil não possuir um Código de Direito Administrativo, segundo ela, pela tradição do País de abordar temas dessa disciplina de forma isolada (com leis específicas sobre licitações, servidores públicos e processo administrativo, por exemplo), mas também pelo fato de que legislar sobre normas administrativas cabe a todos os entes da Federação. Dessa maneira, em sua concepção, a proposta de incluir normas gerais de direito público na LINDB permitiria solucionar essa situação, trazendo maior coerência sistêmica, unificando conceitos, desde o direito penal até o direito administrativo (sancionador ou não), passando até pelo direito processual (penal, civil, trabalhista e eleitoral). “Esse incremento de coerência sistêmica tende, inclusive, a trazer mais segurança jurídica, no sentido não só da previsibilidade das decisões, mas também da proteção às legítimas expectativas dos que têm relação jurídica ou fática com a Administração Pública” (BRASIL, 2017b, p. 5), destacou.

Aprovada no Senado, a matéria seguiu para a análise da Câmara dos Deputados, onde, já sob o número PL 7448/2017, também tramitou na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC). Nessa fase, teve como relator o deputado Paulo Abi-Ackel, advogado. Seu relatório destacou o fato de que a Constituição é o centro do ordenamento jurídico, tornando-se o filtro mediante o qual toda e qualquer lei e norma devem ser interpretadas. “Se antes os Códigos, agora as Constituições. Se antes as regras, agora os princípios e os direitos fundamentais” (BRASIL, 2017a, p. 325) seriam os definidores do que é o Direito. Ele afirmava haver um paradoxo: as normas mais importantes do ordenamento também são as mais vagas e genéricas, o que confere margem para amplas divergências interpretativas e contribui para o aumento da insegurança jurídica.

Por outro lado, segundo o relator do projeto na Câmara, simplesmente não é possível retornar ao sistema anterior, no qual se acreditava que a aplicação da lei ao caso concreto decorreria somente de um processo lógico-subsuntivo:

“Ninguém mais acredita ser possível editar leis que tenham as respostas para todos os problemas ou, sequer, adaptar e atualizar regras específicas com a velocidade que o desenvolvimento social e tecnológico exige.

A sociedade não é mais simples e soluções para problemas complexos frequentemente são criadas a partir do processo interpretativo de normas genéricas.”. (BRASIL, 2017a, p. 325)

A matéria, dessa forma, seguindo o relator, foi aprovada sem modificações na Câmara dos Deputados. Seguiu para a sanção presidencial e, a partir daí, recebeu uma

série de críticas de órgãos de controle e do Ministério Público que afirmaram ter, a proposta, passado pelo Congresso ‘a toque de caixa’. Na época, em abril de 2018, a chamada ‘Operação Lava Jato’ estava no seu auge. Procuradores envolvidos com a operação foram uns dos principais opositores da proposta, pedindo o seu veto integral. Sob intensa pressão da opinião pública, o então presidente, Michel Temer, sancionou a matéria com diversos vetos.

No seu art. 28, a LINDB (BRASIL, 1942) passou a definir que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. Ou seja, mais que a simples culpa, ou o que se possa interpretar como negligência, imprudência e imperícia, passou-se a exigir erro grosseiro — ou seja, culpa grave — para responsabilização do agente público.

Segundo Modesto (2020, n.p.), erro grosseiro é conceito normativo, não designa um conjunto específico de ações ou omissões, mas sim o grau de reprovabilidade de determinado juízo equivocado, evitável e involuntário, identificado como pressuposto concreto da ação ou omissão lesiva:

Erro, alguns afirmam, é a ignorância que se ignora. Porém, é mais do que isso: na base do erro há uma ignorância negligente de fatos e dados relevantes, que são indevidamente desconsiderados no processo de decisão e produzem lesão que o afetado não deve suportar. Erro grosseiro é a falsa representação dos fatos ou do direito aplicável, que fundamenta ação ou omissão lesiva, evitável, antijurídica, grave e indesculpável. Por outra perspectiva, uma segunda definição pode olhar para o percurso decisório e, observado o contexto, identificar no tempo o grave incumprimento do dever de diligência exigível. Nesse caso, o erro grosseiro confunde-se com a própria omissão grave no cumprimento da diligência exigível pelo administrador público quando da consideração do contexto fático e normativo antecedente da ação ou omissão.

Carvalho Filho (2020a, n.p.) acredita ser imperioso reconhecer que a expressão ‘erro grosseiro’ configura conceito jurídico indeterminado, ou seja, sua expressão vocabular, segundo ele, não tem aptidão para indicar previamente que situação concreta pretende abarcar. “A esperança, então, é que o intérprete seja sensível ao delineamento do substrato fático, dispensando essa endemia ideológica que tem contaminado alguns deles”, afirma.

O dispositivo, afinal, acabou por reverberar, no âmbito do direito público, a interpretação do art. 37, §6º da Constituição (BRASIL, 1988, n.p.) que prevê:

“...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”.

Afinal, observa-se, o constituinte não conceituou culpa ou dolo, comportando para isso discricionariedade legislativa por parte do legislador ordinário.

O art. 28 da LINDB (BRASIL, 1942), portanto, deixa claro a que tipo de culpa o art. 37, §6º da Constituição (BRASIL, 1988, n.p.) se refere. Não será qualquer culpa, qualquer erro formal ou simples deslize que levará à responsabilização do agente público, mas apenas a culpa em que houve erro grosseiro.

Ao analisarem a importância desse dispositivo no ordenamento brasileiro, Binenbojm e Cyrino (2018, p. 206) destacam que o artigo surgiu em um contexto de “apagão das canetas”, um teatro de temor e inação, nas suas palavras, que tomou conta da administração pública no Brasil por causa da interpretação dos órgãos de controle.

Santos (2020) destaca o poder dos órgãos de controle na imposição de pesadas sanções aos agentes públicos. Ele cita desde a total perda de patrimônio pessoal do agente, seja anterior ou posterior ao fato pretensamente ilícito, até pesadas sanções aos direitos políticos fundamentais, ações de improbidade e condenações criminais. Segundo ele, tais ações deixam um recado muito claro: entre a opinião dos administradores e a dos órgãos de controle, vale a última, e quem discordar estará sujeito a sanções.

A partir da ideia de que os princípios da administração pública poderiam ser diretamente cotejados com atos administrativos concretos, conferiu-se permissão para que órgãos de controle pudessem verdadeiramente administrar sem serem administradores, isentos de qualquer responsabilidade pelos acertos ou desacertos de suas decisões. (...) Tal estado de coisas hoje cobra seu preço. O administrador passou a exercer de modo timorato suas funções. Começa a perceber que de um momento para o outro poderá ter seus bens indisponíveis com facilidade assustadora. Sua consciência desperta para a possibilidade real de ser decretada sua prisão em operação conjunta entre polícia e Ministério Público, pouco importando seu grau de culpabilidade ou mesmo se há culpabilidade, com consequentes danos reputacionais jamais remediados. As condenações milionárias nos tribunais de contas são absolutamente frequentes e ninguém parece muito preocupado com isso, agravado ainda pela flagrante ausência nas cortes de contas de um devido processo legal que importe ampla prova testemunhal e pericial, realizando-se espécie de responsabilização objetiva vedada pela constituição. O resultado? Temor, medo, pânico e desespero. (SANTOS, 2020, n.p.)

É o que, de fato, tem ocorrido em muitos casos. Não se questiona que muitos administradores públicos pelo Brasil afora, mesmo tendo a intenção de fazer a coisa certa,

de acordo com a probidade e a Lei, têm medo de assinar um documento, de executar uma ordem, de, efetivamente, gerir e cumprir seu papel seja como político eleito, seja como executor de despesas ou servidor público de carreira.

Exatamente por isso Binenbojm e Cyrino (2018, p.206) apontam que o art. 28 da LINDB surgiu em um cenário no qual o legislador federal precisava cuidar do gestor que queria fazer uma boa administração a partir de abordagens inovadoras. “O legislador precisava lidar com o receio de qualquer espécie de criatividade administrativa, de não se querer assumir o risco do erro”. Destacam eles que o rigoroso sistema de controles administrativos, nem sempre suficiente para inibir casos graves de má gestão e corrupção, acaba por dissuadir a ação daqueles que poderiam implementar mudanças.

Nesse mesmo raciocínio, Marques Neto e Freitas (2018) afirmam que uma das principais falhas do sistema normativo brasileiro é que ele não considera o administrador probo, honesto e responsável. É nesse contexto que o art. 28 da LINDB (BRASIL, 1942) teve o condão de contribuir para que o administrador melhor fundamente o seu agir, por intermédio de uma adequada processualização. Eles acreditam, com acerto, em nossa visão, que esse dispositivo inverte e amplia o ônus de fundamentação para o controlador, que passa, a partir dele, a ter de demonstrar, por intermédio de provas concretas, que o ato praticado pelo agente público restou maculado pela intenção de malferir a probidade administrativa.

Silva (2018), por sua vez, afirma que esse dispositivo da Lei acaba por contribuir para a delimitação da responsabilidade do agente público de boa-fé, reforçando a necessidade da existência de dolo ou erro grosseiro, em suas decisões ou opiniões técnicas, como condição para a sua responsabilização.

O texto do dispositivo do art. 28 (BRASIL, 1942, n.p.), no entanto, acabou sendo vetado em sua maior parte. Do que foi aprovado pelo Senado e pela Câmara dos Deputados, apenas o caput foi sancionado e se transformou em norma jurídica. O texto que saiu do Congresso Nacional para sanção ainda dispunha de outros três parágrafos para esse artigo:

§ 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.

§ 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.

§ 3º Transitada em julgado decisão que reconheça a ocorrência de dolo ou erro grosseiro, o agente público ressarcirá ao erário as despesas assumidas pela entidade em razão do apoio de que trata o § 2º deste artigo.

Se tivesse sido sancionado, o §1º ajudaria a clarear o que ainda existe de questionamento em relação ao erro grosseiro. Apesar de não o conceituar, aquele parágrafo deixava expresso o que não deveria ser considerado como erro grosseiro. Ou seja, a decisão ou opinião baseada em jurisprudência ou doutrina, mesmo se houvesse questionamentos sobre ela, não deveria ser encarada como erro grosseiro. Era um dispositivo que protegeria os parecerista públicos, hoje ainda responsabilizados por suas decisões.

O §2º ainda buscava proteger o agente público que precisasse se defender junto aos órgãos de controle ou aos tribunais administrativos e judiciários quando chamado a responder por atos que realizasse. O 3º, no entanto, deixava expresso que a decisão transitada em julgado que reconhecesse a ocorrência do cometimento do ato por dolo ou erro grosseiro obrigaria o agente a ressarcir o erário das despesas assumidas pela entidade que o defendeu.

Para a relatora no Senado Federal, senadora Simone Tebet, essa regra resolveria um problema de incerteza do direito. No que apontou ela, em seu parecer, seria importante excluir a responsabilização em caso de adoção de um entendimento diferente do dominante à época da prática do ato. “Como responsabilizar um agente público que adote interpretação posteriormente rejeitada pelos órgãos controladores?” (BRASIL, 2017b, p. 13), questionava a senadora em seu relatório. Para ela, novos atos normativos, mudanças decorrentes ou jurisprudência não podem atingir opiniões passadas, especialmente para punir advogados públicos ou pareceristas, quando de boa-fé ou agindo sem erro grosseiro.

Houve também quem criticasse o dispositivo. Para Ramalho e Sarquis (2018, n.p.), a preocupação com “um suposto foco excessivo na responsabilização dos gestores” ignora que os julgadores são igualmente sensíveis às circunstâncias dos fatos. Não há qualquer interesse, segundo eles, de ver o administrador sucumbir diante da “letra fria da Lei”. De outro lado, eles ressaltam que argumentos como o alcance do interesse público e da

economicidade nos atos praticados já são corriqueiramente levantados e frequentemente acolhidos.

O que não é razoável, entretanto, é criar permissão geral para que o administrador alegue sua própria incompetência em juízo. Uma vez imposta a nova Lei, erros poderão ser cometidos livremente, somente os grosseiros não passarão. Administradores, servidores e agentes políticos que estudaram as melhores técnicas de administração pública por anos terão perdido o seu tempo. (RAMALHO e SARQUIS, 2018, n.p.)

O art. 28 da LINDB (BRASIL, 1942) teve a intenção, de proteger o bom gestor¹. Não há dúvidas quanto ao dolo: quem age deliberadamente para prejudicar a Administração Pública deve ser responsabilizado, deve ressarcir o erário e ser punido. Da mesma forma, aquele que age com erro grosseiro, com desídia, não se importando com as consequências da decisão que toma, esse também deve ser chamado a responder por seus atos. Ao contrário, aquele que, por um deslize formal ou por uma culpa simples, causou prejuízo ao erário, tentando acertar, deve ser protegido e não será responsabilizado. Mas o Tribunal de Contas da União não entendeu dessa forma.

2. A INTERPRETAÇÃO DO TCU – “NÃO SE ALTERA RESPONSABILIDADE PELO DÉBITO”

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) reservou um papel importante ao Tribunal de Contas da União no contexto democrático brasileiro. O art. 71 estabelece suas competências, dentre as quais:

- apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República;
- julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

¹ Sobre o tema, vale conferir o artigo publicado pelo professor Flávio Unes, “Ao bom ou ao mau agente público, a quem interessa a regulamentação da LINDB”, acerca do Decreto 9.830. 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>.

- apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta;
- fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios;
- 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;
- representar ao Poder competente as irregularidades ou abusos apurados.

A Lei 8.443/1992 (BRASIL, 1992a), por sua vez, dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e, em seu art. 5º, prevê que a jurisdição do Tribunal abrange:

- qualquer pessoa física, órgão ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária;
- aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;
- os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;
- os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios, dentre outros.

Tudo isso demonstra não só a relevância dos temas tratados por este Tribunal, mas também o poder das suas decisões e julgados, que influenciam a vida e o legado não só da União, mas de diversas entidades e entes que com ela realizam parcerias e convênios.

Essa importância é tamanha que, para Meirelles (2007, p.70), os Tribunais de Contas encontram-se na categoria de órgãos independentes, como seria também o Ministério Público. "De se incluir, ainda, nesta classe os Tribunais de Contas da União, dos Estados membros e Municípios, os quais são órgãos funcionalmente independentes e seus membros integram a categoria de agentes políticos, inconfundíveis com os servidores das

respectivas instituições". Bandeira de Mello (1984, p.136), da mesma forma, ressalta que, embora apontado como órgão auxiliar do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas não faz parte deste Poder, não é órgão que o integre e não é subordinado ou controlado por ele.

Apesar de tamanho relevo, Cretella Junior (1989, p.49) lembra que as decisões do Tribunal de Contas não são decisões judiciais, porque ele não julga, não profere julgamento nem de natureza cível, nem de natureza penal. "As decisões proferidas dizem respeito à regularidade intrínseca da conta, e não à responsabilidade do exator ou pagador ou à imputação dessa responsabilidade", destaca.

Carvalho Filho (2020b, p. 1785), por sua vez, adverte que o termo julgar, no texto constitucional, não tem o sentido normalmente atribuído aos juízes no exercício de sua função jurisdicional. O sentido do termo, segundo ele, é o de apreciar, examinar, analisar as contas, porque a função exercida pelo Tribunal de Contas na hipótese é de caráter eminentemente administrativo, a despeito de algumas opiniões em contrário.

(...) compete observar que os Tribunais de Contas, em algumas ocasiões, têm adotado posições que extrapolam os limites da função que a Constituição lhes outorgou. Não se questiona aqui que sua função é relevante para a regularidade da atividade administrativa, mas daí não se pode permitir atuações que não estejam contempladas no sistema constitucional (CARVALHO FILHO, 2020b, p. 1788)

Independentemente dessa discussão, fato é que, antes mesmo de se transformar em norma jurídica, o então projeto, do qual se originou a Lei 13.655 (PLS 349/2015, no Senado, e PL 7.448/2017, na Câmara dos Deputados) (BRASIL, 2018a), sofreu muita resistência por parte do Tribunal de Contas da União. Apesar de a matéria ter tramitado por mais três anos nas duas casas do Poder Legislativo nacional, de ter contado com audiência pública e lançamento de um livro² que comentava artigo por artigo da proposta no Senado, tão logo o seu envio para sanção, diversos órgãos se insurgiram contra o texto, fazendo pressão para o veto completo da proposta pelo Executivo. O TCU estava entre esses órgãos.

Dois dias antes do prazo final para sanção, o Tribunal realizou, em sua sede, um "Diálogo Público – Discussão do Projeto de Lei nº 7448/2017" em que manifestava "preocupação com o impacto negativo que o PL 7448/2017 terá sobre o controle externo,

2 PEREIRA, Flávio Henrique Unes (org.). **Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Judiciais, Desafios de uma Sociedade Democrática**. Brasília: Senado Federal, 2015.

prejudicando, principalmente, a fiscalização e a punição da fraude e da corrupção na Administração Pública Federal”³. Segundo o chamamento para o evento, "a proposição inclui dispositivos que poderão causar consequências desastrosas para o controle da administração pública no Brasil, materializando um sistema de manutenção da corrupção no País".

Para defender o veto ao projeto, a Consultoria Jurídica do Tribunal (PROCESSO TCU/CONJUR: TC-012.028/2018-5) produziu um parecer de 56 páginas, entregue à Presidência da República e divulgado para toda a imprensa⁴, em que alegava ausência de discussão do PL com os órgãos de controle, além de apontar o que considerava uma série de problemas da proposta. Especificamente sobre o art. 28, o parecer assinalava que “pela proposta, o agente público pode ser negligente, imprudente e imperito que nada lhe acontecerá, pois estará isento de responsabilidade”.

O art. 28, na contramão da necessidade do Brasil de contar com agentes públicos diligentes, peritos e prudentes, simplesmente isenta de qualquer reprimenda aqueles que deixarem de cumprir com seus deveres constitucionais e legais de se conduzirem no exercício do cargo no caminho da busca da eficiência da Administração Pública, com a realização de um consistente planejamento das ações públicas, inclusive no campo fiscal, e com a adoção de medidas de prudência presentes e exigidas em qualquer empresa privada assim como em qualquer Administração Pública de países que se pretendem bem administrados. Trata-se de dispositivo que será usado pelos maus intencionados [sic] e até por alguns bem-intencionados, mas de perfil acomodado, para simplesmente permanecerem em suas zonas de conforto ou, o que é mais preocupante, adotarem uma conduta, por longos anos, negligente, imprudente ou imperita (BRASIL, 2018, p.51).

Observe-se os argumentos trazidos pela nota técnica do Tribunal. Trata-se o gestor público, de maneira absolutamente generalizada, como aquele que quer agir com má-fé ou deliberadamente preguiçoso ou desidioso. Ora, a legislação já trata de responsabilizar o servidor que age com desídia. O art. 117, XV, da Lei 8.112/1990 (BRASIL, 1990a), por exemplo, proíbe expressamente o servidor de proceder de forma desidiosa⁵. A depender do grau da imprudência, da imperícia e da negligência, tais casos configuram-se, inclusive, erro grosseiro ou culpa grave. Não é a esses servidores que o projeto – e a nova Lei – se dirigiu. O que o efetivamente se buscou evitar, reitera-se, é a responsabilização daqueles

3 <https://portal.tcu.gov.br/eventos/dialogo-publico/eventos/dialogo-publico-discussao-do-projeto-de-lei-n-7448-2017.htm>

4 <https://cdn.oantagonista.net/uploads/2018/04/PL-7448-2017-Inteiro-teor-Altera-LINDB-Parecer-Conjur-2018-04-20.pdf>

5 Sobre essa temática, ver os julgados do STJ: MS 20940/DF; MS 12.317/DF; MS 12.634/DF; MS 8.517/DF.

que, por um equívoco, são prejudicados, enquanto sua intenção era tão somente fazer o melhor. Para os demais casos de dolo ou culpa grave não há e nem deve haver qualquer amparo.

Tão logo o projeto foi parcialmente sancionado e se tornou norma jurídica, o tribunal administrativo se apressou em interpretar a nova Lei à luz de suas orientações. A Lei é de 25 de abril de 2018. O *leading case* desse tema é o acórdão n. 2391/2018 (BRASIL, 2018c), de Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, em outubro daquele mesmo ano.

Analisando um caso concreto, o Tribunal entendeu, naquele julgamento, que o agente não teve culpa grave na consumação da irregularidade, porque não havia evidências de que ele participara da licitação que dera ensejo ao contrato, nem de que atuara diretamente na orientação irregular dos fiscais do contrato.

“O agente somente participou de um processo de pagamento, de forma que ele pode não ter tido tempo suficiente para tomar conhecimento das falhas na fiscalização do contrato e do descumprimento das condições contratuais pela empresa, a ponto de poder corrigi-las antes do pagamento” (BRASIL, 2018c, n.p.).

O TCU entendeu, dessa forma, à luz da Lei 13.655 (BRASIL, 2018a), que o agente não deveria ser punido. Mas isso não alteraria a sua responsabilidade sobre o débito. Ou seja, mesmo assim ele deveria ressarcir o erário, em solidariedade com a empresa que recebeu o pagamento, porque autorizou, na condição de Coordenador Geral de Logística Substituto, o pagamento da nota fiscal.

Nas palavras do relator, isso ocorre porque as alterações promovidas na LINDB, em especial no art. 28, não provocaram uma modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por débito. Observe-se os dizeres do voto:

147. O dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins de regresso à administração pública, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição (...).

148. Como regra, a legislação civil não faz nenhuma distinção entre os graus de culpa para fins de reparação do dano. Tenha o agente atuado com culpa grave, leve ou levíssima, existirá a obrigação de indenizar. A única exceção se dá quando houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano. Nesta hipótese, o juiz poderá reduzir, equitativamente, a indenização, nos termos do art. 944, parágrafo único, do Código Civil.

149. No presente caso, compreendo que o responsável agiu com culpa na consumação da irregularidade, não havendo nenhuma desproporcionalidade entre o seu grau de negligência, verificado no cometimento do ato inquinado, e o dano que causou ao erário (BRASIL, 2018c, n.p.).

Assim, o entendimento do TCU foi que o agente deveria ser condenado em débito. Diante da ausência de culpa grave, no entanto, deveria ser dispensado da aplicação de multa. Com isso, a necessidade de se ressarcir o erário por algo em que ele sequer, nas palavras do próprio ministro-relator, teve “tempo suficiente para tomar conhecimento das falhas na fiscalização” (BRASIL, 2018c, n.p.) continua. Essa interpretação não parece estar correta ou adequada.

De fato, segundo o entendimento da jurisprudência, ressarcimento não é sanção. Essa é uma discussão possível, mas não é o caso nesse momento. Fato é que esse é o entendimento aplicado há anos pelos tribunais. No Agravo de instrumento nº 1.313.876-MG, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), o relator, ministro Herman Benjamin, deixou expresso que "o ressarcimento não constitui sanção propriamente dita, mas sim consectário do dano causado, independentemente da qualificação da conduta como ímproba" (BRASIL, 2010, n.p.).

Da mesma forma, não se discute aqui a possibilidade de o ressarcimento vir ou não acompanhado de sanção. Isso também é possível. Ao julgar ação civil pública por ato de improbidade, AREsp 239.300 (BRASIL, 2015b), a Segunda Turma do STJ acompanhou por maioria o voto do ministro-relator, Og Fernandes, e entendeu que é possível aplicar somente pena de ressarcimento de danos em ação de improbidade, sem aplicar cumulativamente as penalidades previstas, até então, no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa – LIA (Lei 8.429/92) (BRASIL, 1992b).

Nesse mesmo sentido, Fazzio Júnior (2007, p. 358-359) defende que o magistrado não está inibido de aplicar as sanções em bloco. Há casos graves em que terá de fazer isso, à luz do que permite a legislação:

O que se propõe, aqui, em homenagem à proporcionalidade, é que não o faça, como regra, porque a melhor leitura da Lei n. 8.429/92 não é a que se afina com aglutinações de sanções, mas a que individualiza a pena e, assim, se harmoniza com o art. 5º, XLVI, da Carta Magna. O razoável tem embasamento constitucional. Que a regra seja, pois, iluminar o fato sob a proporção e a justa medida. Sem hesitações, podemos concluir que o excesso desserve tanto à causa da proporcionalidade, como a de literal aglutinação. Contudo, eventuais estragos serão sempre menores na primeira alternativa.

A grande questão aqui, é se alguém que não teve dolo ou erro grosseiro – e que, portanto, não “responderá por suas decisões” (BRASIL, 1992, n.p.), nos termos do art. 28 – mesmo assim será considerado responsável e precisará ressarcir o ente público do prejuízo sofrido.

O art. 28 da LINDB (BRASIL, 1942), reitera-se, deixa claro que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. Em outros casos, portanto, ele não responderá. O fato existiu, a decisão ocorreu, o possível prejuízo se deu, mas ele não responderá por esses atos. Apenas se houvesse dolo ou erro grosseiro.

Com a devida vênia, da decisão do TCU depreende-se, pelo menos, dois grandes equívocos. Primeiro, ignora-se o fato de que o art. 37, §6º, CRFB (BRASIL, 1988), ao tratar de dolo ou culpa, não o conceitua ou delimita gradações. Exatamente por isso, o Tribunal entendeu que a Constituição tratou de toda e qualquer culpa. Mas é exatamente o contrário. Abriu-se aí a discricionariedade para que o legislador de lei ordinária apontasse a que tipo de culpa a Constituição se referia. E foi exatamente o que fez a Lei 13.655 (BRASIL, 2018a).

Depois, ao mesmo tempo em que faz referência ao Código Civil (BRASIL, 2002) que, de fato, não faz distinção entre graus de culpa, ignora completamente a aplicabilidade da própria LINDB – lei de mesma estatura (ordinária), equivalente ao Código Civil, contudo posterior e específica em relação ao tema da responsabilização dos agentes públicos, em razão de limitar a aplicabilidade do art. 28 em casos de sanção, que nem o legislador nem o texto normativo pretendeu fazer. Cabe o questionamento: por que o TCU entendeu que o ‘responderá pessoalmente’ refere-se à sanção e não à indenização, se a Lei não fez qualquer diferenciação nesse sentido?

A questão que se coloca – argumento utilizado pela decisão do TCU – é se esse dispositivo não fere o que prevê o art. 37, §6º da Constituição (BRASIL, 1988). De fato, a Constituição não definiu o que é culpa. Sequer o Código Civil (BRASIL, 2002), apesar de tratar de responsabilidade civil com detalhes, não conceitua o termo culpa. Cabe, portanto, à Lei específica determinar a que culpa se refere o dispositivo constitucional. É exatamente o que faz o art. 28 da LINDB (BRASIL, 1942), decisão legítima tomada pelo Legislativo, que a votou, e pelo Executivo, que a sancionou, e que precisa ser respeitada pelos tribunais.

Não há nada diferente do que, também por lei ordinária, se definiu no Código de Processo Civil (BRASIL, 2015a) para os magistrados (art. 143, I), para os membros do Ministério Público (art. 181), da Advocacia Pública (art. 184) e da Defensoria Pública (art. 187), que respondem, civil e regressivamente, por perdas e danos, quando agirem com dolo ou fraude no exercício de suas funções.

É curioso que não se questione a constitucionalidade desses dispositivos legais. Pelo contrário, corretamente, aliás, a doutrina e a jurisprudência são pacíficas em relação a isso. Tomaghi (1974, p.409) afirma que a independência de que devem gozar os juízes e as garantias que precisam ter para julgar sem receio estariam irremediavelmente postas em xeque se eles houvessem de ressarcir os danos provenientes de seus erros. Segundo ele, os juízes ficariam permanentemente expostos ao descontentamento da parte vencida e o foro se transformaria no repositório de ações civis contra eles. "Para corrigir sentença errada bastam recursos; o prejuízo por ela causado é consequência natural da falibilidade humana; essa possibilidade de erro é fato da Natureza, não é ato do juiz", destaca.

No Recurso Especial 1.221.997/AM (BRASIL, 2018b), julgado pela Segunda Turma do STJ, o relator, Ministro Herman Benjamin, ressaltou que tanto o art. 143, I, CPC, quanto o art. 49, I, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional - Loman (LC 35/79), estabelecem a responsabilidade pessoal do magistrado apenas quando ele proceder com dolo ou fraude. Nas palavras dele, o proceder doloso ou fraudulento do juiz deverá estar devidamente provado nos autos, de maneira a convencer o julgador de que houve não simplesmente decisões equivocadas, mas conduta impregnada de elemento subjetivo negativo. "Se a decisão é errada, teratológica até, mas o juiz não agiu com dolo ou fraude, não pode ser responsabilizado pessoalmente" (BRASIL, 2018b), destaca. Isso ocorre, segundo ele, em benefício dos jurisdicionados, que não podem ter seus casos decididos por julgadores tolhidos pelo medo. "Para decisões simplesmente erradas, o sistema prevê múltiplos recursos", ressalta o acórdão. O ministro foi acompanhado pela unanimidade do colegiado.

As decisões acerca dessa temática, em relação aos magistrados, são semelhantes no STF:

A autoridade judiciária não tem responsabilidade civil pelos atos jurisdicionais praticados. Os magistrados enquadram-se na espécie agente político, investidos para o exercício de atribuições constitucionais, sendo dotados de plena liberdade funcional no desempenho de suas funções, com prerrogativas próprias e legislação específica. Ação que deveria ter sido ajuizada contra a Fazenda estadual – responsável eventual pelos alegados danos causados pela autoridade judicial, ao

exercer suas atribuições –, a qual, posteriormente, terá assegurado o direito de regresso contra o magistrado responsável, nas hipóteses de dolo ou culpa. Legitimidade passiva reservada ao Estado. Ausência de responsabilidade concorrente em face dos eventuais prejuízos causados a terceiros pela autoridade julgadora no exercício de suas funções, a teor do art. 37, § 6º, da CF/1988. (BRASIL, 2002, n.p.)

Por essas e outras circunstâncias, Niebuhr (2018) considera que o raciocínio aplicado pelo Tribunal de Contas da União está equivocado e oferece três argumentos para refutá-lo. Em primeiro lugar, também ele pondera que, a despeito da Constituição referir-se à indenização nos casos de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, nada impede que o legislador infraconstitucional discipline o assunto e estabeleça balizas e condicionantes, definindo graus de culpa para efeito da obrigação de indenização por parte de agentes públicos. Em outro aspecto, argumenta, ainda, que parte da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já propugna a incompetência do Tribunal de Contas da União para realizar controle de constitucionalidade. Por fim, destaca que o § 6º do artigo 37 da Constituição Federal dedica-se aos danos causados pelos agentes públicos a terceiros (externos) e não aos danos causados pelos agentes públicos à própria Administração Pública (internos).

Esse último argumento de Niebuhr, aliás, é destacado por Ferraz (2018 n.p.). Para ele, o texto constitucional é categórico ao dizer que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros”. Com isso, defende ele, o legislador democrático pode definir a responsabilidade interna de maneira diversa.

As alterações promovidas pela Lei 13.655/18 na LINDB objetivaram conferir segurança jurídica aos gestores públicos. São elas praticamente uma resposta do legislador democrático à ausência de parâmetros de controle e responsabilização no exercício das funções administrativa, controladora e judicial, pelo que é de se supor que o estabelecimento da regra do artigo 28 da LINDB efetivamente desejou alterar o panorama das responsabilidades públicas no Brasil (FERRAZ, 2018, n.p.).

A Lei 13.655 (BRASIL, 1942) está em vigor e tem de cumprir seu propósito. Em âmbito federal, inclusive, o Decreto 9.830, de 2019 (BRASIL, 2019, n.p.), regulamentou o disposto nos art. 20 a 30 da LINDB e definiu erro grosseiro:

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.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.

§ 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.

§ 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.

§ 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa *in vigilando* aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.

§ 8º O disposto neste artigo não exige o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.

A respeito desse dispositivo do decreto, Pereira (2019, n.p.) afirma que, ao definir que erro grosseiro é culpa grave, o decreto afastou controvérsias lançadas sobre o art. 28 da LINDB. Ele destaca, ainda, que no mesmo sentido caminhou o parágrafo segundo, ao exigir a comprovação do dolo ou erro grosseiro no devido processo, “advertindo sobre interpretações apressadas que presumem o elemento subjetivo ao invés de demonstrá-lo”.

Se isso não bastasse, o próprio Supremo Tribunal Federal também tratou do tema. A Ação Direita de Inconstitucionalidade — ADI 6428 — (BRASIL, 2020b, n.p.) questionava a limitação da responsabilidade civil e administrativa dos agentes públicos às hipóteses de “erro grosseiro” e de “dolo”, alegando violação aos arts. 37, §§ 4º, 5º e 6º da Constituição (BRASIL, 1988), ao princípio republicano e ao princípio da probidade e da eficiência administrativa.

No julgamento da cautelar da referida ADI, o relator, o ministro Luís Roberto Barroso, acompanhado pela maioria do Supremo, optou por não se manifestar sobre a possibilidade de se limitar a responsabilidade dos agentes públicos em geral aos casos de erro grosseiro ou de dolo. Muito embora não tenha dirimido a dúvida acerca do tema, ele deixou consignado que a questão envolve compreensão aprofundada sobre as circunstâncias e particularidades do processo decisório dos agentes públicos em situações de incerteza, urgência e assimetria de informações. “Já adianto que há duas coisas muito ruins para a

administração pública e o bem comum: de um lado, administradores incorretos e, de outro, administradores corretos que têm medo de decidir o que precisa ser decidido, por temor de retaliações futuras” (BRASIL, 2020b, n.p.), destacou o ministro.

A decisão do Supremo ainda foi além e firmou tese na qual deixa claro o que se considera erro grosseiro.

Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. 2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos. (BRASIL, 2020b, n.p.)

Essa decisão reitera a necessidade da aplicação do art. 28 da LINDB (BRASIL, 1942). Do contrário, não precisaria o STF definir o que é erro grosseiro. Para Sundfeld et al. (2020), com esse julgamento, o STF firmou o entendimento de que se deve proteger o gestor de boa fé e de que também a atividade dos controladores deve observar limites jurídicos.

Foi um duro golpe na visão favorável a um controle público curandeiro, inspirado em voluntarismo pessoal. O STF se pronunciou contra o controle que gera o apagão das canetas. Reconheceu ainda que a LINDB é uma lei geral de hermenêutica, com parâmetros para bem interpretar e aplicar outras leis de efeitos concretos (...). O STF foi enfático ao reconhecer que não se responsabiliza o gestor que age de boa-fé, apoiado em parâmetros jurídicos e técnicos adequados. E mais: afirmou que impedir a submissão de gestores à responsabilização objetiva nada tem a ver com dar salvo conduto para o ilícito e a improbidade dolosa. (SUNDFELD *et al.*, 2020)

Com essa decisão, portanto, a LINDB continua em pleno vigor, válida, e precisa ser respeitada pelos tribunais judiciais e administrativos.

3. MUDANÇAS NA LEI DE IMPROBIDADE – APENAS DOLO

A interpretação dada pelo TCU não se trata de uma polêmica simples. Em recente decisão, no tema 897, que discutiu a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos, por ato de improbidade administrativa, e que teve como *leading case* o RE 852.475 – SP (BRASIL, 2019), com repercussão geral, o STF definiu

que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

Essa decisão referenda o princípio do interesse público (ou da proteção à coisa pública)⁶, determinando que, não importa o momento, o ressarcimento precisará ocorrer. Em seu voto, o ministro redator do acórdão, Edson Fachin, afirmou que o texto constitucional é expreso ao prever a ressalva da imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário. Segundo ele, ao analisar os parágrafos do art. 37, a Constituição não nomeia, elenca, particulariza e nem restringe a natureza dos ilícitos que geram danos e que, assim, podem ensejar o ressarcimento dos danos ao erário. “Basta haver dano” BRASIL, 2019, n.p.). Se houver dano, destaca, poderá haver ação de ressarcimento, sem que incida sobre essa pretensão qualquer prazo prescricional. Basta, continua o ministro, à luz do comando constitucional, a existência de ilícito que a ele cause prejuízo para que seja possível ação de ressarcimento, sem que sobre a pretensão nela veiculada incida qualquer prazo prescricional.

Houve, assim, por escolha do poder constituinte originário, não apenas o alçamento da boa governança a patamar constitucional, mas da compreensão da coisa pública – não raras vezes tratada com desdém, vilipendiada por agentes particulares ou estatais – como um compromisso fundamental a ser protegido por todos. O comando estabelece como um verdadeiro ideal republicano que a ninguém, ainda que pelo longo transcurso de lapso temporal, é autorizado ilicitamente causar prejuízo ao erário, locupletando-se da coisa pública ao se eximir do dever de ressarcir-lo. (BRASIL, 2019, n.p.)

Por outro lado, a mesma tese firma que a imprescritibilidade desse ressarcimento ocorrerá apenas nos casos de atos dolosos. Essa discussão ocorreu no mesmo julgamento. O ministro Luís Roberto Barroso, por exemplo, deixou claro que era preciso cingir a imprescritibilidade do ressarcimento às hipóteses de dolo e excluir as hipóteses de culpa, em que, por uma falha humana, não intencional, se tenha eventualmente causado um prejuízo ao erário. Ele chegou a reconsiderar seu ponto de vista para entender imprescritível a ação de ressarcimento de danos nas hipóteses do cometimento, pelo

⁶ Sobre a discussão da supremacia do interesse público sobre o privado, vale a leitura da obra *Regulação, Fiscalização e Sanção* (Editora Fórum), de Flávio Henrique Unes Pereira. Ele destaca a recorrência do uso 'quase mítico' do 'interesse público' ou da 'ordem pública' como se isso fosse fórmula acabada para a solução de conflitos. E ressalta que não é. "O déficit de motivação de decisões administrativas e judiciais ao interpretarem o sentido de tais termos, revela a insuficiência do conceito abstrato de interesse público. O 'público' seria clarividente para prescindir de interlocução efetiva da Administração com os atores interessados, isto é, o 'público' dispensaria o relato fiel das pretensões aduzidas e a consideração de todos os argumentos suscitados pelos envolvidos ou interessados. Seria algo da ordem das pré-compreensões, 'todos já sabem do que estamos falando'. (PEREIRA, 2020, p.42)

agente público, de uma improbidade dolosa. Esse caso é importante porque, a despeito de ressaltar a imprescritibilidade do ressarcimento ao erário, fica claro que ele só se dará, dessa forma, nas hipóteses de dolo.

Aliadas a esse julgado, ocorrido em agosto de 2018, as modificações promovidas, na Lei de Improbidade, por meio da Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021, trataram de estabelecer que os atos de improbidade serão definidos apenas por atos dolosos.

Art. 1º: (...)

§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. (BRASIL, 2021b, n.p.)

Ao destacar, em seu relatório, um título específico para justificar a adoção do requisito de conduta dolosa para caracterizar ato de improbidade administrativa, o relator do projeto que ensejou as modificações na Lei, Senador Weverton (BRASIL, 2021a) ressaltou que ações negligentes, imprudentes ou imperitas, ainda que causem danos materiais ao Estado, não poderiam ser enquadradas como atos de improbidade, pois lhes falta o elemento de desonestidade. Exatamente por isso, explica ele, foram acrescentados os §§ 1º a 3º ao art. 1º da LIA, que estabelecem que o dolo específico – assim entendida a vontade livre e consciente de praticar o resultado ilícito descrito na legislação – é requisito necessário à materialidade do ato de improbidade, sendo a ausência de ato doloso excludente de improbidade, ficando derogada a possibilidade de que o ato culposo seja qualificado como ato de improbidade, como ocorria antes da nova Lei.

A improbidade administrativa, segundo Justen Filho (2021, p. 24) consiste no exercício defeituoso de funções estatais. Sob esse prisma, segundo ele, pode-se admitir que a improbidade configure uma hipótese de violação à legalidade. Mas, ele lembra, isso não significa que toda e qualquer atuação defeituosa praticada por um agente estatal configure improbidade:

Então, a improbidade é uma manifestação de ilegalidade. Mas daí não se segue que toda e qualquer atuação ilegal configure improbidade. Assim, suponha-se o acidente automobilístico causado por imprudência do agente estatal que conduz viatura oficial. Ou se imagine o caso de um servidor público que destrói um telefone num acesso de raiva. No primeiro exemplo, há conduta culposa; no segundo, existe dolo. Em ambos os casos, é cabível a responsabilização administrativa e civil. Até

se pode cogitar da prática de crime, no segundo exemplo. Mas nenhum dos dois casos configura improbidade. Ou seja, a ilegalidade é um gênero abrangente de diversas figuras, inclusive a improbidade. Mas daí não se segue que a improbidade consista apenas e tão somente numa violação da lei. A improbidade é uma ilegalidade qualificada por outros elementos, que lhe dão uma dimensão de gravidade diferenciada, implicam reprovabilidade muito intensa e exigem um sancionamento extremamente severo.

É importante destacar isso porque definir o que é ou não improbidade, assim como os crimes, depende do que a sociedade, expressa por seus legisladores, quer que seja. O fato de uma conduta existir por si só não se configura improbidade. É a vontade do legislador, e o que, a partir dela, é consubstanciado no texto legal, que define o que é ou não ímprobo. Parece óbvio, mas nem sempre as pessoas conseguem compreender isso. Quando um cidadão comum vê, na televisão, que determinado agente público está sendo processado por improbidade administrativa, logo se imagina que aquela pessoa é corrupta, que desviou recursos dos cofres públicos, quando, na verdade, o processo pode nem tratar de recursos públicos.

Ainda durante a tramitação da matéria, Cammarosano, Pereira e Jardim (2018) alertavam para a importância de se introduzir, na Lei, determinados dispositivos em que se constasse a possibilidade de ação de improbidade apenas para os atos ímprobos dolosos, diferenciando-se a prática dolosa da mera voluntariedade. Foi o que ocorreu.

Para Justen Filho (2021, n.p.), as modificações promovidas na LIA eliminaram a banalização da ação de improbidade e a sua utilização em casos destituídos de grande reprovabilidade. Segundo ele, é necessário reservar a punição por improbidade para situações diferenciadas, sem eliminar o combate intransigente à corrupção e à lesão ao erário: "A multiplicação de ações de improbidade, que se eternizam sem julgamento, e a punição por conduta culposa não auxiliam no combate à corrupção. Aliás, até prejudicam", destaca.

Tudo isso demonstra que as mudanças promovidas eram, de fato, necessárias. Pesquisa 'STJ em Números: Improbidade Administrativa' (apud CARNEIRO, 2022), realizada pelo Grupo de Pesquisa do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), coordenada pelo professor Rafael Carneiro, a partir de mais de 700 decisões colegiadas do Superior Tribunal de Justiça entre os anos de 2005 e 2018, identificou que 52,93% das ações de improbidade apresentam a acusação de ofensa aos princípios da administração, enquanto 37,56% alegam prejuízo ao erário e 9,51%

sustentam enriquecimento ilícito do agente público. As modificações trazidas com a nova lei certamente modificarão esses números.

O que interessa aqui, no entanto, são os possíveis e necessários efeitos dessa mudança legislativa na seara administrativa. Elas determinam, como já havia feito a Lei 13.655, que não haverá responsabilização sempre que houver dano ao erário. Essa responsabilização ocorrerá apenas em casos graves.

Perceba-se: pela Lei de Improbidade, não há mais responsabilização sem ato doloso. Não há de se falar em ressarcimento, portanto, se não houve dolo. Se em casos graves, como nos de improbidade administrativa, não haverá ressarcimento – foi isso também o que decidiu o Supremo, como visto acima –, por que em atos administrativos, com suposta culpa simples, o agente terá de ressarcir o Estado, como interpreta hoje o TCU?

Tudo isso demonstra como a interpretação atual do TCU não pode prosperar. Imagine-se, aliás, se essa interpretação for aplicada a todos os casos a que estão submetidos os mais variados agentes e servidores. Em um exemplo hipotético, um servidor da segurança pública, em exercício e em serviço, em perseguição policial, pela necessidade de sua atividade, ultrapassa o sinal vermelho, dirige em alta velocidade e, ao final, bate a viatura no carro do bandido para pará-lo, fazer cumprir a lei e prendê-lo. Ele não será multado por dirigir em alta velocidade nem por avançar o sinal vermelho. Mas, cumprindo suas funções, terá que ressarcir o Estado porque, com a batida da viatura, efetivamente houve prejuízo à Administração – a viatura, afinal, terá que ser consertada. Esse policial diligente terá o mesmo dever de ressarcir o Estado que aquele que, embriagado, pega a sua viatura e, sem motivo algum, bate contra um poste em razão do estado em que se encontra. O exemplo chega a ser pitoresco, mas é de fácil visualização para as diversas situações que se continua a criar. Aquele que deveria ser um herói – o policial que persegue o bandido e faz cessar o crime – é tratado, ao contrário, como alguém que causou um prejuízo ao Estado.

CONCLUSÃO

Observa-se, com base nas mudanças legislativas impostas pelas leis 13.655 (BRASIL, 1942) e 14.230 (BRASIL, 2021b), que se pretendeu especificar requisitos para aqueles que devem ser responsabilizados no serviço público em determinadas situações. Enquanto a Lei 14.230 deixou claro que apenas o agente que age com dolo deve ser chamado a responder por atos de improbidade administrativa, a Lei 13.655 exige, para os demais casos, o dolo ou o erro grosseiro, não bastando a existência de culpa simples. As leis estão em vigor e devem ser observadas nas esferas administrativa, controladora ou judicial.

O que está em discussão, em um tema caro como este, não é apenas a responsabilização dos agentes públicos, mas também a forma como a própria Administração – nesse caso, os órgãos de controle e o Poder Judiciário – tratam aqueles que cuidam da coisa pública. Deve-se exigir muito dessas pessoas. Elas têm grandes responsabilidades, administram altos orçamentos, devem responder por suas decisões, uma vez que elas influenciam permanentemente na vida da sociedade e dos cidadãos.

Mas, definitivamente, não há como o Poder Público exigir perfeição de seus agentes se essa perfeição é uma quimera. É claro que isso não deve levar a qualquer ato praticado com desleixo ou desdém. O que se deve tutelar, em última instância, é o interesse público, que muitas vezes fica ameaçado quando decisões acabam por punir ou exigir ressarcimento de um agente que agiu buscando entregar o melhor resultado.

No afã de fazer com que o erário 'não perca nada', corre-se o risco de perder o mais importante — agentes probos, corretos, vocacionados para o serviço público, mas que fugirão das funções de chefia e direção com medo de responderem por ações cujo objetivo era melhorar o serviço público. Esses darão lugar àqueles que não tem medo de nada, aos que não temem por seus nomes ou reputações. E aquilo que seria feito para tornar o serviço público perfeito, levará justamente a mais problemas. A solução para que isso não ocorra é o cumprimento efetivo da lei, garantindo a responsabilização dos que agem com dolo ou erro grosseiro e dando paz e segurança jurídica àqueles que, com culpa simples, erram buscando acertar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Funções do Tribunal de Contas**. Revista de Direito Público, São Paulo: n. 72, out./dez. 1984.

BINENBOMJM, Gustavo; CYRINO, André. **O Art. 28 da LINDB – A cláusula geral do erro administrativo**. Revista De Direito Administrativo, 2018, p. 203–224. Disponível em: <<<https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77655>>>. Acesso em 09/06/2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania**. 28 de outubro de 2017. 2017a. Disponível em: <<<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020171027001890000.PDF#page=324>>> Acesso em 09/06/2022. Relator: Deputado Paulo Abi-Ackel.

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. **Parecer (SF) nº 14**, de 2021, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre o projeto de lei nº 2505, de 2021, que altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. 2021a. Relator: Senador Weverton. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9016175&ts=1641233522698&disposition=inline>. Acesso em 09/06/2022.

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. **Parecer (SF) Nº 22**, de 2017, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre o processo Projeto de Lei do Senado, nº 349, de 2015. Relatora: Senadora Simone Tebet. 2017b. Disponível em: <<<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5205948&ts=1630433026106&disposition=inline>>>. Acesso em 09/06/2022.

_____. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. 1988 Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>>. Acesso em 09/06/2022.

_____. Presidência da República. **Decreto 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. 2019. Disponível em << http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm>>. Acesso em 09/06/22.

_____. Presidência da República. **Decreto-Lei 4.657**, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010). 1942. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm>>. Acesso em 09/06/2022.

_____. Presidência da República. **Lei 14.230**, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. 2021b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm>>. Acesso em 09/06/2022.

Presidência da República. **Lei 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. 2018a. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm>>. Acesso em 09/06/2022.

Presidência da República. **Lei 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. 2015a. Disponível em << http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>>. Acesso em 09/06/2022.

Presidência da República. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. 2002. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>>. Acesso em 09/06/2022.

Presidência da República. **Lei 8.443**, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. 1992a. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm>>. Acesso em 09/06/2022.

Presidência da República. **Lei 8.429**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). 1992b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>>. Acesso em 09/06/2022

Presidência da República. **Lei 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. 1990a. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>>. Acesso em 09/06/2022.

Presidência da República. **Lei complementar 64**, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. 1990b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>>. Acesso em 09/06/2022.

Superior Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento nº 1.313.876 – MG**. DJ 10/11/2010. 2010. Relator: Ministro Herman Benjamin.

Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial (AREsp) nº 239.300 – BA**. DJe 01/07/2015. 2015b. Relator: Ministro Og Fernandes.

Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança nº 12.634/DF**. DJe 16/12/2015. 2015c. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz

Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança nº 12.317/DF**. DJe 16/06/2008. 2008. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima

____ Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança nº 20.940/DF**. DJe 13/10/2020. 2020a. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho

____ Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança nº 8.517/DF**. DJe 03/08/2015. 2015d. Relator: Ministro Ericson Maranhão

____ Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial (REsp) nº 122.1997 / AM**. DJe 05/02/2018. 2018b. Relator: Ministro Herman Benjamin

____ Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta Inconstitucionalidade (ADI) 6.421**. Jul. 21/05/2020. DJe 12/11/2020. 2020b. Relator: Ministro Roberto Barroso.

____ Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário (RE) 228.877 – SP**. DJ 12/04/2002. 2002. Relator: Ministro Néri da Silveira.

____ Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário (RE) 852.475 – SP**. DJe 25/03/2019. 2019. Redator: Ministro Edson Fachin.

____ Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2391/2018** - Plenário. Brasília, DF, 17 de outubro de 2018. 2018c. Relator: Benjamin Zymler.

____ Tribunal de Contas da União. **PROCESSO TCU/CONJUR: TC-012.028/2018-5**. 2018d. Disponível em: <<<https://cdn.oantagonista.net/uploads/2018/04/PL-7448-2017-Inteiro-teor-Altera-LINDB-Parecer-Conjur-2018-04-20.pdf>>>. Acesso em 09/06/2022.

CAMMAROSANO, Márcio; PEREIRA, Flávio Henrique Unes; JARDIM, Flávio. **26 anos da Lei de Improbidade Administrativa**. Publicado em 09/12/2018. Disponível em: <<<https://www.jota.info/especiais/26-anos-da-lei-de-improbidade-administrativa-08122018>>>. Acesso em 09/06/2022.

CARNEIRO, Rafael Araripe. **Ações de improbidade no STJ: o que se condena?** Publicado em 04/01/2022. Disponível em << https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/stj-em-numeros-aco-es-de-improbidade-o-que-se-condena-04012022#_ftn1>>. Acesso em 09/06/2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Afinal, o que é “erro grosseiro”?** 2020a. Disponível em: <<<http://genjuridico.com.br/2020/06/22/o-que-e-erro-grosseiro>>>. Acesso em 09/06/2022

____ **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020b.

CRETELLA JUNIOR, Jose. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Atos de Improbidade Administrativa: Doutrina, Legislação e Jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2007.

FERRAZ, Luciano. **Alteração na LINDB e seus reflexos sobre a responsabilidade dos agentes públicos**. 2018. Disponível em: <<<https://www.conjur.com.br/2018-nov-29/interesse-publico-lindb-questao-erro-grosseiro-decisao-tcu>>>. Acesso em 09/06/2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Inovações relevantes da nova Lei de Improbidade:** punir por improbidade pressupõe dolo comprovado. 2021. Disponível em: <<<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/inovacoes-nova-lei-improbidade-02112021>>>. Acesso em 09/06/2022.

_____. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada:** Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. A LINDB e o regime jurídico para o administrador honesto. In **Revista Consultor Jurídico**. São Paulo, maio 2018. Disponível em: <<<https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/opiniao-lindb-regime-juridico-administrador-honesto>>>. Acesso em 09/06/2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MODESTO, Paulo. **O erro grosseiro administrativo em tempos de incerteza**. 2020. Disponível em: <<<https://www.conjur.com.br/2020-jul-30/interesse-publico-erro-grosseiro-administrativo-tempos-incerteza>>>. Acesso em 09/06/2022.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **O Erro Grosseiro** – Análise crítica do Acórdão nº 2.391/2018 do TCU. 2018. Disponível em: <<<https://zenite.blog.br/o-erro-grosseiro-analise-critica-do-acordao-no-2-3912018-do-tcu/>>>. Acesso em 09/06/2022.

PEREIRA, Flávio Henrique Unes (org.). **Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Judiciais, Desafios de uma Sociedade Democrática**. Brasília: Senado Federal, 2015

_____. **Ao bom ou ao mau agente público, a quem interessa a regulamentação da LINDB**. Publicado em 15/06/2019. 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 09/06/2022.

_____. **Regulação, fiscalização e sanção: fundamentos e requisitos da delegação do exercício do poder de polícia administrativa a particulares**. 2ª.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

RAMALHO, Dimas; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo. **PL 7448/2017 – Condescendência no atacado:** lei não está madura para ser levada a efeito e o melhor caminho hoje é o veto integral do projeto. 2018. Disponível em: <<<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pl-7448-2017-condescendencia-no-atacado-17042018>>>. Acesso em 09/06/2022.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo:** risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. Livro eletrônico. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020

SILVA, Marco Aurélio de Barcelos. **‘Lei da empatia’ e impactos do PL 7448/2017 sobre o controle da Administração Pública**. 2018. Disponível em: <<<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/lei-da-empatia-e-impactos-do-pl-7448-2017-sobre-o-controle-da-administracao-publica-23042018>>>. Acesso em 09/06/2022.

SUNDFELD, Carlos Ari *et al.* **Surpresa positiva do STF no julgamento da MP 966**. 2020. Disponível em: <<<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/supresa-positivado-stf-no-julgamento-da-mp-966-21052020>>>. Acesso em 09/06/2022.

TORNAGHI, Hélio. **Comentários ao Código de Processo Civil**. São Paulo: RT, 1974.