

O Art. 28 da LINDB

A cláusula geral do erro administrativo

Article 28 of LINDB

The general clause of administrative mistake

*Gustavo Binenbojm**
*André Cyrino***

RESUMO

O escopo deste artigo é elucidar como o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pode criar um ambiente de maior segurança jurídica para o administrador público bem intencionado e que quer agir de maneira inovadora, mas sabe que suas ideias e procedimentos podem estar, eventualmente, errados. Tem-se aqui o objetivo de esmiuçar o sentido normativo do dispositivo, seus limites de aplicação e algumas de suas possibilidades. Além disso, afastam-se algumas falácias que estão sendo ditas sobre o dispositivo, aqui tomado como cláusula geral sobre o erro administrativo.

* Professor Titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). *E-mail*: <gustavo.binenbojm@bcbadv.com.br>.

** Professor Adjunto de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). *E-mail*: <andre.cyrino@bcbadv.com.br>.

PALAVRAS-CHAVE

Erro administrativo – Segurança jurídica – Responsabilidade do gestor público – Responsabilidade do parecerista – Erro grosseiro

ABSTRACT

The scope of this article is to elucidate how article 28 of the Introductory Law to Brazilian Rules (LINDB) can create an environment of greater legal certainty for the well-motivated public administrator who wants to act innovatively, but knows that his ideas and procedures may be wrong. The objective here is to analyze the meaning of article 28, its limits of application and some of its possibilities. In addition, we present and answer some fallacies that are being said about this new rule, taken as a general clause about administrative error.

KEYWORDS

Administrative error – Legal certainty – Public manager accountability – State attorney accountability. – Gross error

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

§1º (VETADO).

§2º (VETADO).

§3º (VETADO).

I. Introdução

Já se disse que a administração da coisa pública deveria ser resumida na aplicação mecânica da lei. Vinculados positivamente à lei formal, gestores públicos deveriam simplesmente dar concretude à vontade legislada. Administrar, repetiu-se como mantra, seria *aplicar a lei de ofício*.¹

O mundo da aplicação da lei de ofício é um lugar bastante seguro para o agente público. Segue-se fria e acriticamente o comando legal e evitam-se

¹ FAGUNDES, 1967. p. 16-17. Ver também: MELLO, 1993, p. 72.

problemas. O gestor que cumpre e faz incidir a lei é probo em qualquer cenário. Sua ação nada mais é que reflexo da *vontade geral*, com o que se legitima e se protege.

Esse mundo, porém, não existe. Talvez nunca tenha existido. O sonho de vinculação rigorosa à vontade dos representantes do povo² reunidos em assembleia mostrou-se simplesmente utópico e até mesmo indesejável. A lei não contém toda a ação administrativa. Sabe-se hoje que administrar, *e.g.*, implica funções proativas de prestação de serviços públicos; abrange, ainda, considerações complexas sobre como regular setores da economia; e envolve, também, decisões difíceis em âmbitos deixados em aberto pelo legislador.

Todavia, os órgãos de controle parecem crer no mundo da aplicação *ex officio* da lei. Na verdade, teimam em advogar – muitas vezes com boas intenções – que basta ao administrador seguir os comandos normativos, para que não venha a ser punido. Esse gestor público tem, inclusive, um título. É o *administrador médio*, segundo a jurisprudência do TCU. Trata-se de uma mente iluminada, que age irrepreensível, cautelosa e diligentemente.³ Mesmo que a aplicação da lei implique algum juízo interpretativo, essa exegese (idêntica ao dos órgãos de controle) seria verificável de forma certa por esse gestor, espécie de Hércules administrativo, num paralelo com o juiz filósofo de Dworkin.⁴

Somente o administrador médio está confortável e seguro. Sem tal clarividência, no entanto, os incentivos do administrador público – que quiser ser honesto – serão de adoção de postura estritamente burocrática, em sua pior conotação. Será um sujeito preso a ritos e cautelas que tendem a gerar

² Se é que existe uma *vontade geral*, fruto do consenso e da deliberação. A propósito, v. CYRINO, 2017, p. 175-208.

³ A síntese de Juliana Bonacorsi de Palma com todas as referências à jurisprudência do TCU é bastante feliz e reflete a figura de um verdadeiro Hércules: “o administrador médio é, antes de tudo, um sujeito leal, cauteloso e diligente (Ac. 1781/2017; Ac. 243/2010; Ac. 3288/2011). Sua conduta é sempre razoável e irrepreensível, orientada por um senso comum que extrai das normas seu verdadeiro sentido teleológico (Ac. 3493/2010; Ac. 117/2010). Quanto ao grau de conhecimento técnico exigido, o TCU titubeia. Por um lado, precisa ser sabedor de práticas habituais e consolidadas, dominando com mestria os instrumentos jurídicos (Ac. 2151/2013; Ac. 1659/2017). Por outro, requer do administrador médio o básico fundamental, não lhe exigindo exame de detalhes de minutas de ajustes ou acordos administrativos que lhe sejam submetidos à aprovação, por exemplo (Ac. 4424/2018; Ac. 3241/2013; Ac. 3170/2013; 740/2013). Sua atuação é preventiva: ele devolve os valores acrescidos da remuneração por aplicação financeira aos cofres federais com prestação de contas, e não se apressa para aplicar esses recursos (Ac. 8658/2011; Ac. 3170/2013). Não deixa de verificar a regularidade dos pagamentos sob sua responsabilidade (Ac. 4636/2012), não descumpra determinação do TCU e não se envolve pessoalmente em irregularidades administrativas (Ac. 2139/2010)” (PALMA, 2018).

⁴ DWORKIN, 2007.

paralisia decisória. É o *apagão das canetas*,⁵ como se tem referido. Um quadro de temor⁶ e inação.

O art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) surge nesse cenário. Era preciso cuidar do gestor que quer fazer uma boa administração a partir de abordagens inovadoras, mas tem medo de agir. O legislador precisava lidar com o receio de qualquer espécie de criatividade administrativa, de não se querer assumir o risco do erro. Com efeito, o rigoroso sistema de controles administrativos, que nem sempre é suficiente para inibir casos graves de má gestão e corrupção, acaba por dissuadir a ação daqueles que poderiam sugerir mudanças. *Dorme tranquilo quem indefere*, dizia Marcos Juruena.⁷

O art. 28, LINDB, tem o escopo de proteger o gestor com boas motivações.⁸ Para que ele possa assumir o risco de *deferir* e dormir bem. Do mau administrador continuam tratando os inúmeros estatutos de controle da moralidade administrativa (Lei de Improbidade Administrativa, Lei Geral de Licitações etc.). A LINDB, no seu art. 28, quer tutelar o administrador com incentivos positivos de inovação no trato da coisa pública.

O presente estudo, conquanto breve e fruto de uma reflexão inicial, propõe-se a elucidar, ainda que numa abordagem preliminar, como isso ocorre. Isto é: como o art. 28 resguarda o administrador que quer agir de forma ética e inovadora, mas nem sempre tem sucesso com aquilo que propõe. Em outras palavras, tem-se aqui o objetivo de esmiuçar o sentido normativo do dispositivo, seus limites de aplicação e algumas de suas possibilidades. Além disso, pretende-se afastar algumas falácias que estão sendo ditas sobre o dispositivo.

II. Exegese e aplicações imediatas do art. 28

Segundo o texto do art. 28 “[O] agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.”

⁵ Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas consideram o art. 28 da LINDB “um antídoto ao ‘apagão das canetas’” (MARQUES NETO; FREITAS, 2018). Neste sentido, confira-se, ainda, SÜNDFELD, 2017.

⁶ V. GUIMARÃES, 2016. V., ainda, CAMPANA, 2017.

⁷ Como lembrado por: MASCARENHAS, 2016.

⁸ Nesse sentido: PALMA, *A proposta de lei da segurança jurídica na gestão e do controle públicos e as pesquisas acadêmicas*.

Em primeiro lugar, o texto refere-se ao agente público. Assim, de plano, são abrangidos pela dicção legal os *servidores públicos estatutários* em geral,⁹ os *empregados públicos*,¹⁰ contratados no regime da CLT, além de *agentes políticos*¹¹ e *comissionados*.¹² Deve ser, também, incluída no conceito de *agente* do art. 28 qualquer pessoa que exerça função pública (ainda que temporariamente – como particulares em colaboração com o poder público, ou mesmo os contratados na forma do art. 37, IX da Constituição), além daquele que gerencie recursos públicos mediante delegação, ou em razão de algum tipo de subvenção.

Dito de outra forma, o *agente público* da LINDB é o mesmo da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), conforme seus arts. 1º e 2º.¹³ A leitura alargada se justifica pela racionalidade da norma do art. 28: proteção do sujeito que lida com a coisa pública e corre os riscos típicos daí advindos, como, *e.g.*, sofrer uma ação de improbidade.

O art. 28 dispõe, em segundo lugar, sobre a responsabilidade pessoal do agente tanto por atos *decisórios*, quanto por *orientações*. A abrangência da norma, portanto, vai desde a contribuição do técnico que indica, conforme sua *expertise*, um rumo a seguir (*e.g.* parecer de um *expert* para fins de tombamento de um imóvel, ou o parecer médico para fins de aposentadoria por invalidez junto ao INSS), até a ação concreta que causa transformações na esfera jurídica.

⁹ Servidores públicos estatutários são ocupantes de cargos públicos que se submetem ao regime estatutário, estabelecido em lei por cada uma das unidades da federação (DI PIETRO, 2012, p. 584).

¹⁰ Os empregados públicos, por sua vez, são contratados sob o regime da legislação trabalhista. Embora sujeitos à CLT, os empregados públicos “submetem-se a todas as normas constitucionais referentes a requisitos para a investidura, acumulação de cargos, vencimentos, entre outras previstas no Capítulo VII, do Título III, da Constituição” (DI PIETRO, 2012, p. 584).

¹¹ Agentes políticos são aqueles gestores eleitos juntamente com seus auxiliares diretos (MELLO, 2006, p. 237).

¹² Agentes públicos sujeitos ao regime de livre nomeação e exoneração, os quais exercem funções de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, CRFB).

¹³ “Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.”

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

A *opinião técnica* a que alude o dispositivo compreende a manifestação de advogados públicos no exercício de atividade consultiva. A norma dirige-se ao parecerista e lida com o problema relativo aos limites de sua responsabilização por suas opiniões jurídicas. Trata-se de questão antiga, mas recorrente, a qual foi inicialmente pacificada pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do MS nº 24.073/DF, em 2002. Naquela oportunidade, a Corte especificou que só há responsabilidade pessoal do parecerista em casos extremos. No precedente, discutiu-se caso de advogado de empresa estatal que opinara em processo administrativo de contratação direta. O TCU pretendia responsabilizar o parecerista e o gestor público, solidariamente, em razão de contratação que teria sido indevida, por inobservância das normas licitatórias. Concluiu-se, por unanimidade, que a responsabilização precisava ser limitada às hipóteses de “erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo”. Veja-se, a propósito, a ementa do acórdão:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. C.F., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, §3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX.

I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, “Curso de Direito Administrativo”, Malheiros Ed., 13ª ed., 2001, p. 377.

II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32.

III. - Mandado de Segurança deferido.¹⁴

¹⁴ STF, MS nº 24.073, rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 06.11.2002, DJ 31.10.2003, p. 15.

Segundo o relator, como a divergência é natural ao direito, para responsabilizar o advogado que opinou sobre a ação administrativa, “é necessário demonstrar que laborou o profissional com culpa, em sentido largo, ou que cometeu erro grave, inescusável”. O Min. Nelson Jobim, com ironia, destacou em seu voto que “só faltava o Tribunal de Contas também envolver os eventuais doutrinadores que embasaram o parecer dos advogados”.

O acórdão de 2002, conquanto categórico, não encerrou a questão. Em 2007 (julgamento iniciado em 2003), o STF, no MS nº 24.584/DF,¹⁵ sob a relatoria do Min. Marco Aurélio, decidiu por maioria que pode haver hipóteses outras – além de erro grosseiro e dolo – que levem à responsabilização do parecerista. Trata-se dos casos que envolvam parecer obrigatório e vinculante. A hipótese posta a julgamento envolvia a pretensão de procuradores do INSS que sustentaram que não poderiam se submeter ao controle do TCU em razão de manifestação técnica solicitada na forma do art. 38, VI e parágrafo único da Lei nº 8.666/1993¹⁶ (Lei Geral de Licitações – LGL), o qual exige a manifestação de parecerista na fase interna do processo licitatório sobre o edital e os termos da contratação.¹⁷

Como consta do voto do relator, o parecer jurídico do art. 38, LGL, seria obrigatório e com teor vinculante. Por isso, não daria margem para decisão divergente pelo tomador da decisão. Tem-se mais que uma mera apreciação facultativa pelo advogado público. Vale dizer: o gestor está adstrito ao que disse o parecerista, de modo que a *decisão* final também é de responsabilidade do prolator da opinião jurídica que, exatamente por isso, é passível de escrutínio pelos órgãos de controle.

Nesse mesmo julgamento de 2002, o Min. Joaquim Barbosa citou a doutrina francesa de René Chapus, amplamente abraçada pela literatura brasileira,¹⁸ para quem haveria três espécies de pareceres: os facultativos, os

¹⁵ STF, MS nº 24.584, rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 09.08.2007, DJe 20.06.2008. O Min. Marco Aurélio foi acompanhado dos votos dos Ministros Joaquim Barbosa, Carlos Britto, Cezar Peluso, Ricardo Lewandowski e Ellen Gracie. Foram vencidos os Ministros Eros Grau, Gilmar Mendes e Cármen Lúcia.

¹⁶ Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: [...]

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade; [...]
Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

¹⁷ O entendimento do STF sofreu várias críticas, notadamente por implicar uma equiparação do advogado público à figura do gestor. V., a propósito, MOREIRA NETO, 2008.

¹⁸ V., por todos, MELLO, 2007, p. 583.

obrigatórios e os vinculantes. Os primeiros, como o nome indica, são opcionais e solicitados por conveniência e/ou oportunidade da autoridade que deseja uma opinião de especialista. Os segundos são obrigatórios por determinação normativa e vinculam, em princípio, o gestor público. Todavia, caso o gestor pretenda praticar ato em sentido diverso do que foi orientado e a questão for minimamente controvertida, precisará de um novo parecer – no sentido de sua decisão. Já no caso de parecer vinculante, o legislador teria determinado que a decisão administrativa estará positiva e insuperavelmente adstrita ao entendimento do parecerista. Tal seria o caso do parecer do art. 38 da Lei nº 8.666/1993, conforme o STF.

Em 2007,¹⁹ o STF, sob a pena do Min. Joaquim Barbosa, reiterou o entendimento firmado no MS nº 24.584/DF, com o que explicitou a adoção da diferenciação entre pareceres facultativo, obrigatório e vinculante, tendo-se que este último conduz a “efetiva partilha do poder decisório”. O caso concreto do MS de 2007, no entanto, seria de parecer facultativo, o que autorizou o deferimento da ordem e o afastamento da tentativa de responsabilização dos pareceristas.

Casos mais recentes afastaram a possibilidade de punição do parecerista, mas ressalvaram, em linha com o MS nº 24.631/DF, que tal ausência de responsabilidade se daria tão somente para os pareceres de caráter opinativo.²⁰

¹⁹ STF, MS nº 24.631, rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, j. 09/08/2007, DJe 01.02.2008, cuja ementa é a seguinte: “CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido.”

²⁰ V. STF, MS 27.867 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, j. 18.09.2012, DJe 3.10.2012; STF, MS 35196, Rel. Min. Luiz Fux, j. 01.8.2018, DJe 6.8.2018; e STF, MS 29.137, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, j. 18.12.2012, DJe 27.2.2013.

Em suma, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal permite a responsabilização do parecerista se houver erro grosseiro, dolo ou sua opinião tiver teor vinculante.²¹ Neste último caso, a responsabilidade haverá porque, segundo a Corte, o parecerista seria uma espécie de corresponsável (o que foi destacado pelo Min. Joaquim Barbosa).

Pois bem. O art. 28 da LINDB vem em boa hora e elucida que, independentemente do caráter vinculante,²² ou, ainda, existindo ou não teor decisório extraível do parecer, o fato é que só haverá responsabilidade em caso de erro grosseiro ou dolo. De fato, o art. 28 refere-se a *opiniões* e *decisões*, de modo que se torna indiferente saber se há ou não caráter vinculante no parecer. O fundamental é verificar se há dolo ou erro grosseiro.

Haverá dolo quando o gestor agir com intenção de praticar um ato contrário à Administração Pública. Ou, ainda, o técnico que deliberadamente recomende algo indevido (e.g. um laudo médico que opine falsamente pela licença de um servidor por razões de saúde). A demonstração da ocorrência de dolo, normalmente refletida em uma fraude, pressupõe exame de elemento subjetivo, o que traz dificuldade probatória, e dependerá de investigação cuidadosa.

A ocorrência de erro grosseiro, no entanto, embora sugira a interpretação de conceito jurídico indeterminado, talvez possa ser mais fácil de ser verificado.

A noção de *erro*, segundo o entendimento clássico, envolve uma falsa percepção da realidade (fática ou jurídica),²³ a qual se desdobra na prática de ato que não corresponderia à vontade de alguém caso este conhecesse a verdade. Nas palavras de Caio Mário da Silva Pereira, em caso de erro, há “falta de concordância entre a vontade real e a vontade declarada.”²⁴ A vontade real seria aquela correspondente ao desejo do sujeito caso não incorresse em engano.

No Direito Civil, o erro substancial, é causa de anulabilidade, conforme o art. 138 do Código Civil.²⁵ O legislador busca definir erro substancial aquele “que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal em face

²¹ A propósito, v. BARRETO, 2017.

²² Há literatura no sentido de que no direito brasileiro inexistente a figura do parecer vinculante a que se refere o STF. V., e.g., MENDONÇA, 2010, p. 6.

²³ GONÇALVES, 2017, p. 408; e VENOSA, 2018, p. 416.

²⁴ PEREIRA, 2013, p. 434.

²⁵ “Art. 138. São anuláveis os negócios jurídicos, quando as declarações de vontade emanarem de erro substancial que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio.”

das circunstâncias do negócio” (*caput* do art. 138, CC/2002). Trata-se, como decorre da exemplificação do art. 139, de equívocos que interfiram com a essência do negócio jurídico, suas partes e seus pressupostos centrais.²⁶ Erros banais, como erro de cálculo (art. 143, CC) são passíveis de retificação e não viciam o negócio jurídico.

O erro, no Direito Civil, também pode ser relacionado à responsabilização. Têm-se, por exemplo, os casos de responsabilização por erro médico,²⁷ em que se avalia se o profissional agiu com a cautela que lhe era esperada para evitar um dano ao paciente – ou se o erro era ou não escusável. Nesse sentido, verifica-se se houve culpa, sendo pacífico o entendimento de que inexistente responsabilidade por erro médico sem que haja negligência, imperícia ou imprudência.²⁸

O art. 28 da LINDB também envolve a possibilidade de responsabilização de quem age com engano. O dispositivo tem por objeto a falsa percepção da realidade (de fato ou de direito) perpetrada por técnico, parecerista ou gestor administrativo. Mas não é qualquer erro que ensejará responsabilidade. Apenas o *erro grosseiro*, nos termos da lei, poderá conduzir a algum tipo de punição.

²⁶ Art. 139. O erro é substancial quando:

- I - interessa à natureza do negócio, ao objeto principal da declaração, ou a alguma das qualidades a ele essenciais;
- II - concerne à identidade ou à qualidade essencial da pessoa a quem se refira a declaração de vontade, desde que tenha influído nesta de modo relevante;
- III - sendo de direito e não implicando recusa à aplicação da lei, for o motivo único ou principal do negócio jurídico.

²⁷ A título ilustrativo, veja-se a definição do Manual de Orientação Ética e Disciplinar Conselho Regional de Medicina do Estado de Santa Catarina, segundo o qual o erro médico é a “falha do médico no exercício da profissão. É o mau resultado ou resultado adverso decorrente da ação ou da omissão do médico, por inobservância de conduta técnica, estando o profissional no pleno exercício de suas faculdades mentais. Excluem-se as limitações impostas pela própria natureza da doença, bem como as lesões produzidas deliberadamente pelo médico para tratar um mal maior. Observa-se que todos os casos de erro médico julgados nos Conselhos de Medicina ou na Justiça, em que o médico foi condenado, o foi por erro culposo”. Disponível em: <http://arquivos.cremesc.org.br/publicacao/MANUAL_ORIENTACAO_ETICA/HTML/files/assets/common/downloads/publication.pdf>. Acesso em: 14 set. 2018.

²⁸ Neste sentido, confirmam-se: PEREIRA, 2018; e VENOSA, 2017, p. 597. Na mesma linha, Eduardo Nunes de Souza ressalta a necessidade de distinguir o erro médico da culpa: “equiparar o erro à culpa significa promover uma objetivação velada da responsabilidade do médico. A afirmativa se justifica por este simples raciocínio indutivo: se há inúmeros casos em que a intervenção médica produz dano (portanto, casos em que o médico supostamente erra), mas não se afigura legítimo responsabilizar o profissional, isso só pode ser possível se o erro e a culpa constituírem noções distintas – e a responsabilidade do médico deve depender apenas da demonstração desta última” (SOUZA, 2013).

Será erro grosseiro, *e.g.*, a aplicação de norma jurídica revogada, ou a decisão (e/ou opinião) que ignore a ocorrência de uma prescrição, a despeito de as informações pertinentes constarem do processo administrativo. Também será grosseiro o erro que aplique a legislação municipal para fins de um licenciamento federal.²⁹

Importante frisar que o erro grosseiro, para fins de responsabilização, não afasta a ocorrência de culpa. Na verdade, estão abrangidas na ideia de erro grosseiro as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves – ou gravíssimas. Afinal, o erro passível de ensejar responsabilidade, e assim também ocorre com o Direito Penal³⁰ e com o Direito Civil,³¹ como regra, pressupõe elemento subjetivo (culpa ou dolo). Isto é: da mesma forma que a responsabilização (civil ou penal) do médico que se enganou pressupõe um juízo sobre a intenção do agente, o erro do art. 28 depende de um juízo de culpabilidade.³² Do contrário, além de se negar a falibilidade humana (*errare humanum est*), estar-se-ia inibindo a tentativa de novas práticas administrativas. E aqui está, talvez, a maior virtude do dispositivo: criar um ambiente propício à inventividade, cuidando de gestores e técnicos que buscam inovar os meios de gestão pública. Se suas tentativas de inovação não forem bem sucedidas, eles apenas responderão por dolo ou *erro grosseiro*.

Com efeito, como se disse na introdução, era preciso olhar para o gestor com boas motivações e capacidade de inovação, a qual só existe quando o erro é tolerado. Aliás, o setor privado há muito já havia notado que, sem admitir o equívoco, necessário a qualquer pessoa que tenta algo diferente, não seria viável estimular a criação de novos produtos e soluções. A 3M, por exemplo, uma das empresas mais inovadoras do mundo,³³ tem como uma de

²⁹ José Vicente Santos de Mendonça lista os seguintes exemplos: “Elaborar parecer jurídico referente a matéria atual de trânsito com base no revogado Código Nacional de Trânsito, Lei Federal n. 5.108, de 21 de setembro de 1966. Enquadrar caso de dispensa de licitação em artigo inteiramente inaplicável da Lei de Licitações. Aplicar a legislação da União relativa a pregão a hipótese em que a legislação estadual sobre o tema estabelece regra diversa e incompatível” (MENDONÇA, 2010, p. 7).

³⁰ V. o clássico: TOLEDO, 1977.

³¹ V. PEREIRA, 2018.

³² No caso dos advogados, aliás, isso é reforçado pelo art. 32 do Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/1994), em harmonia, ainda, com o art. 133 da Constituição e com o art. 184 do CPC.

³³ V. <<https://exame.abril.com.br/tecnologia/as-10-empresas-mais-inovadoras-do-planeta/>>. Acesso em: 14 set. 2018.

suas premissas, justamente, a possibilidade de errar.³⁴ O mesmo vale para a Administração Pública que precisa de transformação.³⁵

É necessário admitir que haja tentativas fracassadas. É preciso assegurar que equívocos de prognoses não impliquem imediata responsabilização, salvo se o erro efetivamente for grosseiro. Do contrário, o incentivo ao gestor é de cumprir com os ritos sem se preocupar com resultados.³⁶ Num contexto, como o brasileiro, em que se clama por gestão mais eficiente, impossível desconsiderar um tratamento diferente ao erro e aos meios de controle.

Juliana Bonarcosi De Palma³⁷ destaca que a tutela do gestor honesto, contribui para o *experimentalismo administrativo*. Trata-se, como explicam Charles Sabel e William Simon,³⁸ de método alternativo ao modelo de comando e controle na gestão pública. Seu desenvolvimento pressupõe três pilares: (i) processo de aprendizagem, (ii) adaptação decisória e (iii) avaliação sobre a melhor posição institucional para decidir. Essa estrutura só é possível, naturalmente, num ambiente em que se conceda espaço ao engano. O administrador precisa aprender errando. Assim, é apto a adaptar escolhas e considerar rearranjos institucionais. A visão é declaradamente pragmatista e pressupõe a constante reanálise de prognoses e avaliação das consequências.³⁹

Por fim, deve-se consignar que a tolerância ao erro não pode significar complacência. Admite-se a falha, mas a desídia, o descuido e más gestões em geral merecem enfrentamento. O importante é ponderar o equívoco com as motivações e os cuidados que foram tomados. Apenas casos graves poderão ensejar responsabilidade pessoal. Outros equívocos podem até significar algum tipo de ação de superior hierárquico (como perda de um cargo comissionado), mas não a aplicação de uma sanção.

³⁴ V. no próprio sítio da 3M: <<https://www.3minovacao.com.br/aprenda/cursos/estimulo-ao-emprededorismo-ii>>. Acesso em: 14 set. 2018. V., ainda, SUNDAR, Failure: the Building Block of Sustainable Innovation General Management. É conhecida no mundo empresarial a história da invenção do “Post It”, fruto de um acidente – na verdade um equívoco – de pesquisa na 3M: desejava-se desenvolver uma cola com grande capacidade de aderência, mas se criou um adesivo fraco que não deixava resíduos.

³⁵ A necessidade de inovação no setor público é destacada pela OCDE, que criou um observatório de inovação na gestão da coisa pública. V.: <<https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/about/>>. Acesso em: 13 set. 2018.

³⁶ A propósito, v. REID; SCOTT, 1994.

³⁷ PALMA, *A proposta de lei da segurança jurídica na gestão e do controle públicos e as pesquisas acadêmicas*.

³⁸ SABEL; SIMON, 2011, p. 53-93.

³⁹ John Dewey, um dos pais do pragmatismo, aliás, destacava que políticas públicas, como o próprio Estado, devem ser tomados como problemas essencialmente experimentais, de modo a que se considerem, permanentemente, as suas consequências, para possível revisão (DEWEY, 2016 – original de 1927).

Nessa toada, é impacto imediato do art. 28 da LINDB a reconfiguração da noção de administrador médio. Longe de ser um *médium*,⁴⁰ capaz de antecipar juízos dos órgãos de controle e avaliar todas as consequências, ele deve ser tomado como um sujeito que erra, como qualquer pessoa. Erros que não forem grosseiros deverão ser permitidos. Ainda que esse ponto demande avanço da jurisprudência e da doutrina⁴¹ na definição dos contornos desse administrador médio, fato é que já se tem, com o art. 28, um avanço. O administrador médio jamais pode ser alguém irreal. É gente de carne e osso que erra. Principalmente quando tenta fazer diferente.

III. Algumas falácias sobre o art. 28 da LINDB

Cumpra agora responder a algumas das críticas que foram assacadas contra o art. 28, que se afiguram, todavia, improcedentes.

A primeira crítica procura sustentar a existência de um vício de inconstitucionalidade no dispositivo legal, decorrente de suposta incompatibilidade com o art. 37, §6º, da Constituição da República. Relembre-se, a bem do exame acurado do argumento, a dicção do cânone constitucional:

§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.

A Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas da União, em uma de suas manifestações exaradas no curso da tramitação do PL nº 7.448/2017, trilha a linha argumentativa de que o dispositivo constitucional, ao mencionar a

⁴⁰ Leonardo Coelho Ribeiro afirma que, com a figura do “administrador médio” utilizado pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação, “espera-se mesmo é pelo surgimento de um “administrador médium”, dotado da presciência capaz de antecipar as visões futuras do controlador” (RIBEIRO, 2018).

⁴¹ José Vicente de Mendonça, a partir de decisões do STF e de outras considerações práticas e doutrinárias, propôs os seguintes *standards* a fim de orientar a responsabilização do parecerista público, os quais podem iluminar futuros avanços doutrinários sobre o tipo de vício que se afasta do esperado pelo direito: (i) o dolo; (ii) o erro evidente e inescusável; (iii) a não adoção de condicionantes reais de cautela; e (iv) a necessidade de preservação da heterogeneidade de ideias no Direito. O autor ressalta, por fim, que “a interpretação de todos os standards anteriores deve ser feita de modo restritivo, tendo em vista a necessidade, jurídica e prática, da preservação da heterogeneidade de ideias no dia-a-dia do Direito” (MENDONÇA, 2010).

culpa, ao lado do dolo, como causas deflagradoras do direito de regresso da Administração Pública contra o seu agente, seria incompatível com a norma legal que prevê apenas o *erro grosseiro* (ao lado do dolo) como causa de responsabilização. Confira-se o teor literal da crítica:

Depreende-se do dispositivo constitucional a ausência de qualquer exigência adicional, além da demonstração do dolo ou da culpa, para se exercer o direito de regresso contra o agente público causador de um dano ao erário. Portanto, a limitação contida na proposta do art. 28, no sentido de prever que o agente público responderá somente em caso de erro grosseiro ofende o comando constitucional do §6º do art. 37 da Constituição Federal, pois não requer a Carta Maior que a conduta tenha revelado erro grosseiro, basta a culpa.⁴²

O argumento se assenta na premissa de que culpa e erro grosseiro seriam conceitos jurídicos inconciliáveis – como se a adoção de um importasse, *a fortiori*, a exclusão do outro, por absoluta incompatibilidade. Não nos parece ser assim, com o devido respeito às opiniões em sentido contrário.

Em primeiro lugar, porque, em linha com o exposto acima, o erro passível de responsabilização na tradição jurídica brasileira pressupõe a ocorrência de culpa. Aquele que se engana, em linha de princípio, teria agido de maneira diferente, caso soubesse da realidade. Por conseguinte, a lógica é de que o engano em sua forma pura deve ser perdoado. Só não existirá escusa se houver culpa. Nesse sentido, longe de erro e culpa serem conceitos apartados, no que se refere à possibilidade de responsabilização pessoal, tem-se que são conceitos siameses.

Em segundo lugar, com os olhos no art. 37, §6º, verifica-se que constituinte adotou um conceito amplo ao se referir à culpa, mas não fechou questão sobre o grau ou intensidade de sua incidência para a configuração da responsabilidade do agente público. Assim, logo à partida, a crítica adota uma versão de *maximalismo* constitucional incompatível tanto com a letra expressa da Lei Maior, quanto com uma visão aberta e democrática do constitucionalismo. Por evidente, não existe uma interdição constitucional a que o legislador democrático *densifique* o conceito de culpa ou adote uma certa modalidade ou intensidade para que a responsabilidade reste configurada.

⁴² OLIVEIRA, 2018, p. 52.

Isso é uma decorrência da abertura semântica do termo e também um imperativo de construção democrática do sentido das normas constitucionais ao longo do tempo. Não há como pretender congelar um conceito específico de culpa, apenas por desejo da doutrina, impedindo a sua regulamentação legal dentro de certas balizas semânticas.

A adoção da categoria de *erro grosseiro* nos parece uma legítima opção legislativa, que respeita os limites de livre conformação estabelecidos pelo constituinte. Em outras palavras, o erro grosseiro é um código dogmático que exprime como a culpa deve ser valorada para que o agente público possa ser responsabilizado. E isso atende a objetivos concomitantes que o legislador pretendeu harmonizar ao fazer a sua escolha: de um lado, a repressão aos casos de negligência, imprudência e imperícia graves, e, de outro lado, a promoção da segurança jurídica e de uma certa abertura experimental a soluções inovadoras pelo agente público. O dever de boa administração será cumprido pelo agente público que se mantiver no limite entre os deveres de prudência e inovação, sem desbordar para os extremos.

Veja-se que, em semelhante toada, o art. 143 do Código de Processo Civil também regulamentou as hipóteses de responsabilização pessoal dos magistrados. Confira-se o teor da norma legal:

Art. 143. O juiz responderá, civil e regressivamente, por perdas e danos quando:

I - no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude;

II - recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deva ordenar de ofício ou a requerimento da parte.

Parágrafo único. As hipóteses previstas no inciso II somente serão verificadas depois que a parte requerer ao juiz que determine a providência e o requerimento não for apreciado no prazo de 10 (dez) dias.

Pois bem. Enquanto o inciso I se refere a hipóteses de dolo ou fraude, o inciso II, complementado pelo parágrafo único, impõe determinadas condições para que a conduta culposa do magistrado possa gerar a sua responsabilização. Dito de outra forma, não é qualquer recusa, omissão ou retardamento culposos de providências pelo juiz que serão aptos a gerar a sua responsabilização, mas apenas aqueles casos em que houver uma culpa qualificada pelas circunstâncias do parágrafo único, cujos traços indicam a exigência de maior gravidade.

A alguém poderia ocorrer de indagar a *ratio* legislativa, na espécie. A resposta soa bastante evidente: não há como se assegurar a necessária e indispensável independência aos magistrados se, a cada decisão minoritária em relação à jurisprudência, por exemplo, houvesse o risco de responsabilização do julgador. O legislador buscou, então, reprimir condutas dolosas, fraudulentas e aquelas evadas de culpa grave, como forma de reprimir atos e omissões indesejáveis, preservando o espaço de livre convencimento do juiz.

Em ambos os casos – tanto do art. 28 da LINDB, como o art. 143 do CPC – o que se verifica é a tentativa de se erigir uma certa construção institucional, na qual o agente público não se torne refém de órgãos de controle que, pelo manejo de um conceito amplo de culpa, possam, em verdade, influenciar, interferir ou mesmo determinar o conteúdo dos atos de competência dos agentes controlados. A existência de receio por parte dos agentes públicos, sobretudo quando sujeitos a elevado grau de segurança jurídica na atuação dos órgãos de controle, tende a promover dois resultados indesejáveis: (I) a inibição de qualquer iniciativa inovadora (inércia conservadora); e (II) a submissão acrítica e imediata às orientações dos controladores (subserviência institucional). Esses efeitos colaterais, além de impedirem a inovação e o enfretamento da realidade velozmente cambiante de nosso tempo, acabam por centralizar em órgãos de controle desprovidos de *expertise* decisões de caráter técnico ou político que deveriam caber aos órgãos habilitados a produzi-las.

Seguindo na linha das críticas, cumpre também afastar alegações falaciosas de que o art. 28 da LINDB daria ensejo à proliferação de gestores ruins, mal-intencionados e até bem-intencionados, mas de perfil acomodado, que permanecerão em suas zonas de conforto, adotando condutas negligentes, imprudentes e imperitas.⁴³ Dito de outro modo, o novo marco legal estaria a conceder uma tolerância indevida ao erro.

A crítica nos parece injusta. Ela parte da premissa de que quanto maior o espectro e a densidade do controle, o resultado seria sempre o melhor para o interesse público. Mas isso não funciona assim. A uma, porque o controle não se pode pretender omnisciente e infalível, devendo reconhecer suas próprias limitações materiais e cognitivas. A duas, porque há um elevado custo embutido em modelos de controle maximalistas, o que nem sempre apresenta um saldo positivo para a sociedade. A três, porque a insegurança jurídica tende a promover um fenômeno de seleção adversa, desestimulando

⁴³ V. OLIVEIRA, 2018.

a atração de gestores de perfil inovador e interessados na mudança do *status quo*. Por fim, a quatro, porque o próprio controle fundado em cláusulas muito amplas e sem limites claros favorece o desvio, ao excesso e ao abuso. Assim, delimitar e especificar as situações de responsabilização permite não apenas o controle mais efetivo dos agentes controlados, mas evita a concentração de um indesejável poder discricionário nas mãos dos agentes controladores.

Outra crítica lançada contra o art. 28 da LINDB é a de que ele teria o condão de prejudicar a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), que, ao regulamentar o art. 37, §4º, da Constituição Federal, prevê que qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades nela mencionadas configura ato de improbidade administrativa. A resposta a tal crítica pode ser respondida por remissão à explicação acima para a alegação de violação ao art. 37, §6º, da Constituição. No caso da Lei de Improbidade Administrativa, ademais, sequer se coloca a questão de haver uma norma constitucional prevendo a responsabilização na modalidade culposa. Portanto, o art. 28 da LINDB, como lei posterior e de mesma hierarquia que a Lei de Improbidade Administrativa, opera a sua derrogação parcial, para redefinir as modalidades de ato ímprobo que admitem a modalidade culposa e passar a exigir a configuração de erro grosseiro. Pelas razões já acima desenvolvidas, trata-se de uma válida opção legislativa, efetuada de acordo com os princípios e regras constitucionais aplicáveis.

Resta abordar a alegação de que o *novel* dispositivo seria desnecessário para afastar o alcunhado *crime de hermenêutica*, que é aquele em que o sujeito é punido apenas por ter adotado interpretação diversa daquela escolhida por outrem. Como ressalta Marçal Justen Filho, inobstante rechaçada no mundo inteiro, tal criminalização tem sido largamente praticada entre nós contra servidores públicos.⁴⁴ Parece-nos importante que o *caput* do art. 28 da LINDB exija o erro grosseiro para a configuração da responsabilidade porque só assim se impedirá que o agente público seja responsabilizado por entendimentos razoáveis que, num segundo momento, não venham a ser acolhidos pelos órgãos de controle.

Aliás, o §1º do art. 28 – que acabou sendo vetado pelo Chefe do Poder Executivo – complementava, de forma didática e enfática, o sentido da cabeça do preceptivo, estabelecendo o seguinte:

⁴⁴ JUSTEN FILHO, 2018.

§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.

Não nos parece que o veto tenha o condão de permitir a responsabilização do agente público em tais situações, por algumas razões. Primeiro, porque subsistem em vigor o art. 133 da Constituição da República e o art. 2º, §3º, da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia e da OAB), que instituem a inviolabilidade dos advogados em suas manifestações. Segundo, por força do entendimento do Supremo Tribunal Federal que, como regra, destacou que a responsabilização do advogado público em pareceres de opinião só poderá ocorrer quando ele atuar com dolo ou erro grosseiro.⁴⁵ Terceiro, porque já decorre do *caput* do art. 28 a exclusão da possibilidade de responsabilização de um advogado público em virtude de uma divergência opinativa na interpretação do ordenamento jurídico. Por evidente, não configurará erro grosseiro o parecer devidamente fundamentado em interpretação razoável, ou em doutrina ou jurisprudência ainda não pacificadas em orientação geral, e que não venham a ser aceitas por órgãos de controle ou judiciais.

Vale acrescentar que mesmo quando venha a divergir de uma orientação de caráter geral dotada de efeitos vinculantes – por força de previsão legal ou constitucional – assegura-se ao advogado público o direito de construir um *distinguishing*⁴⁶ devidamente fundamentado, expondo de modo percuciente as razões peculiares ao caso concreto que o singularizam e que, assim, estariam a justificar entendimento diverso da orientação geral. Também aqui, caso o entendimento final do órgão de controle ou judicial venha a ser diverso, não se poderá considerar existente um erro grosseiro por parte do agente público. Este entendimento vai ao encontro da *ratio legis*, que tutela a possibilidade da inovação pelo agente público, dentro de parâmetros razoáveis, imunizando-o da responsabilização até pelo erro como forma de proporcionar-lhe a necessária segurança jurídica.

⁴⁵ Cf. destacado por: MARQUES NETO; FREITAS, 2018.

⁴⁶ Denomina-se *distinguishing* a técnica de diferenciação de características fáticas e argumentos de um caso paradigma – i.e. um precedente – com o objetivo de mostrar que o caso sob exame tem peculiaridades que impedem que a mesma lógica seja adotada, o que, por isso, justifica a adoção de resposta distinta por parte do julgador ou do intérprete. V. BARROSO; PERRONE, 2016.

IV. Conclusão

O art. 28 da LINDB constitui espécie de cláusula geral do erro administrativo. Seu escopo, como tal, é oferecer segurança jurídica ao agente público com boas motivações, mas falível como qualquer pessoa. Assim, criam-se os incentivos institucionais necessários à promoção da inovação e à atração de gestores capacitados.

De um lado, a responsabilização do agente público nos casos de dolo e erro grosseiro tem o efeito de reprimir e desestimular os casos de corrupção, fraude e culpa grave. De outro lado, admitir o erro, salvo quando grosseiro, faz sentido num regime jurídico que pretenda viabilizar soluções inovadoras e impedir que as carreiras públicas se tornem armadilhas para pessoas honestas, capazes e bem intencionadas.

Referências

BARRETO, Amanda Louise Ramajo Corvello. A responsabilização do parecerista na jurisprudência dominante e no Novo CPC: análise crítica. *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná*, Curitiba, n. 8, p. 65-93, 2017.

BARROSO, Luís Roberto; PERRONE, Patrícia. Trabalhando com uma nova lógica: a ascensão dos precedentes no Direito brasileiro. *Revista da AGU*. Brasília: AGU, ano 15, n. 3, jul./set. 2016.

CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle. *Revista de Direito*, Viçosa, v. 09, n. 01, p. 189-216, 2017.

CYRINO, André. Legalidade administrativa de carne e osso. *Revista de Direito Administrativo*, v. 274, p. 175-208, 2017.

DEWEY, John. *The Public and its Problems: An Essay in Political Inquiry*. Ohio: Swallow Press, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*. 2. ed. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. v. 1: parte geral.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. *Revista Colunistas – Direito do Estado*, n. 71, 2016. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 14 set. 2018.

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/colunas/coluna-do-justen/pl-7448-2017-e-sua-importancia-para-o-direito-brasileiro-18042018>>. Acesso em: 14 set. 2018.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. FREITAS, Rafael Vêras. O artigo 28 da nova LINDB: um regime jurídico para o administrador honesto. *Consultor Jurídico – CONJUR*. 25 maio 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/opiniao-lindb-regime-juridico-administrador-honesto>>. Acesso em: 14 set. 2018.

MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. O medo e o Ato Administrativo. *Revista Colunistas – Direito do Estado*, n. 289, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. O poder regulamentar ante o princípio da legalidade. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 4, 1993.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Malheiros, 2007, p. 583.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. A responsabilidade pessoal do parecerista público em quatro standards. *Revista da AGU*, ano 09, n. 24, abr./jun., 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A responsabilidade do advogado de Estado. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – PGE-RJ*, Rio de Janeiro, v. 63, 2008.

OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. *Parecer* de 20.4.2018, Processo TCU/CONJUR TC-012.028/2018-5. Brasília, 20 abr. 2018. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F62B15ED20163027FE7A03E90&inline=1>>. Acesso em: 14 set. 2018.

OLIVEIRA, Julio Marcelo. Por uma administração pública eficiente com respeito à lei. *Estadão* – Blog Fausto Macedo, 23 ago. 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/por-uma-administracao-publica-eficiente-com-respeito-a-lei/>>. Acesso em: 14 set. 2018.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Quem é o ‘administrador médio’ do TCU? LINDB exige que condutas sejam avaliadas a partir da realidade. *Jota*, 22 ago. 2018. Disponível em: <www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/quem-e-o-administrador-medio-do-tcu-22082018>. Acesso em: 14 set. 2018.

_____. *A proposta de lei da segurança jurídica na gestão e do controle públicos e as pesquisas acadêmicas*, São Paulo: SBDP. Disponível em: <<http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/04/PALMA-Juliana-A-proposta-de-lei-da-seguran%C3%A7a-jur%C3%ADdica.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2018.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições de Direito Civil*. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense: 2013. v. I

_____. *Responsabilidade Civil*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

REID, Gary J.; SCOTT, Graham. Public Sector Human Resource Management: Experience in Latin America and the Caribbean and Strategies for Reform. *Report*, Washington: World Bank, 1994. Disponível em: <www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/acsrcourse2007/Session%204/ReidCover.pdf>. Acesso em: 13 set. 2018.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. Vetos à LINDB, o TCU e o erro grosseiro dão boas-vindas ao “administrador médium”. *Consultor Jurídico – CONJUR*. 8 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-ago-08/leonardo-coelho-vetos-lindb-tcu-erro-grosseiro>>. Acesso em: 14 set. 2018.

SABEL, Charles; SIMON, William. Minimalism and Experimentalism in the Administrative State. *The Georgetown Law Journal*, v. 100, p. 53-93, 2011.

SOUZA, Eduardo Nunes de. Do erro à culpa na responsabilidade civil do médico. *Civilistica.com*. Rio de Janeiro, a. 2, n. 2, abr./jun. 2013. Disponível em: <<http://civilistica.com/do-erro-a-culpa-na-responsabilidade-civil-do-medico/>>. Acesso em: 14 set. 2018.

SUNDAR, B. Syam. Failure: the Building Block of Sustainable Innovation General Management. *IOSR Journal of Business and Management*. Disponível em: <<http://www.iosrjournals.org/iosr-jbm/papers/ICIMS/Volume-1/11.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari. Uma lei geral inovadora para o Direito Público. *Jota*. 31 out. 2017. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/control-publico/uma-lei-geral-inovadora-para-o-direito-publico-31102017>>. Acesso em: 14 set. 2018.

TOLEDO, Francisco de Assis. *O erro no Direito Penal*. São Paulo: Saraiva, 1977.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: obrigações e responsabilidade civil*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

_____. *Direito civil: parte geral*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2018.