

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I**

**CARLOS ANDRÉ BIRNFELD**

**JOSÉ SÉRGIO SARAIVA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld, José Sérgio Saraiva – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-034-2

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXXI Congresso Nacional do CONPEDI Brasília - DF (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

---

### Apresentação

O Grupo de Trabalho DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 27 de novembro de 2024, durante o XXXI Congresso Nacional do CONPEDI, realizado nos dias 27, 28 e 29 de novembro de 2024, na cidade de Brasília/DF, tendo como tema "UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS".

As apresentações foram divididas em quatro blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

Segue abaixo a descrição dos artigos apresentados, ressaltando-se que não fazem parte dos Anais do evento aqueles artigos direcionados diretamente à revista DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA, do CONPEDI, em função de sua seleção especial para publicação na mesma:

O artigo O PAPEL DO DIREITO NO PLANEJAMENTO E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS – REFLEXÕES EM CONEXÃO COM O “NOVO INSTITUCIONALISMO”, de autoria de Fernando Alves Gomes, Amanda Silva Madureira e Maria José Carvalho de Sousa Milhomem, tem como objetivo introduzir adequadamente a reflexão jurídica no ambiente maior do pensamento sobre as políticas públicas, e de trazer este para dentro da ciência do direito. Tal tarefa residiu na escolha de um referencial teórico que articulasse diretamente a categoria das regras formais com as demais variáveis envolvidas no chamado “ciclo de produção das políticas públicas”. Afirma que a complexa trama de relações entre Estado e políticas públicas, tratada precipuamente na ciência política, mas também em outros tantos departamentos das ciências sociais aplicadas e humanas, por incrível que possa parecer, é ainda amplamente ignorada pelo direito – tanto no sentido de não receber a atenção devida, quanto no de não ser pouco ou mal conhecida e informada. Utiliza, assim, a concepção “neoinstitucionalista”, corrente de estudo de políticas no âmbito da ciência política que assumiu uma posição dominante na literatura a partir da década de 1980, exatamente por conta da importância que ele confere ao Estado e suas instituições. O artigo faz uso de método dedutivo com procedimento de pesquisa bibliográfico e documental.

O artigo **A RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO PELO ERRO ADMINISTRATIVO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA, À LUZ DO ART. 28 DA LINDB**, de autoria de Kadrine Saneila Gomes Mendes Moreira, analisa o erro administrativo no âmbito do Direito Administrativo brasileiro, enfatizando a sua relevância e os efeitos para a responsabilização dos administradores públicos. A análise parte da ideia de que o erro é inerente à conduta humana, o que deve ser considerado nas decisões administrativas. Ressalta que apesar de o erro administrativo ainda não receber a atenção merecida pela legislação e literatura administrativista pátria, compreendê-lo é essencial para garantir a eficiência e o aperfeiçoamento da Administração Pública. O artigo discute a insuficiência de critérios subjetivos como o "administrador médio" para a definição de erro grosseiro, propondo o estabelecimento de critérios mais objetivos que considerem as circunstâncias e a complexidade postas à mesa dos gestores públicos na tomada de suas decisões. Além do que conclui que a tolerância ao erro administrativo não afasta a responsabilidade de maus administradores, mas garante segurança jurídica ao agente público que busca inovar e experimentar, promovendo a eficiência da gestão pública e a consecução dos interesses públicos que devem ser realizados pelo Estado. O estudo utiliza o método de pesquisa dedutivo, de cunho exploratório, mediante a revisão bibliográfica e legislativa para alcançar a finalidade proposta.

O artigo **CAPACIDADE DOS MUNICÍPIOS EM INOVAÇÃO. UMA VISÃO SOBRE O PAPEL DAS COMPRAS PÚBLICAS E DO FEDERALISMO COOPERATIVO NO FOMENTO DA INOVAÇÃO E DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL**, de autoria de Helder De Araújo Barros explora o papel da inovação e da transformação digital como partes essenciais para o desenvolvimento da capacidade dos Municípios em cumprir as políticas públicas e prestações sociais no âmbito de sua competência constitucional, sob o olhar do papel das compras públicas e do federalismo cooperativo e colaborativo. A inovação foi retratada como vetor essencial para o desenvolvimento municipal bem como fundamental caminho para impedir a sua incapacitação e obsolescência de suas funções constitucionais, com atenção direcionada ao papel dos Municípios como prestadores diretos de políticas públicas, dada a sua proximidade com a população. Destaca que o ordenamento jurídico concretizou a importância da inovação nas atividades públicas, como visto na Lei de Inovação, na Lei do Governo Digital e na Lei de Licitação e Contratos Administrativos. A partir de uma análise dedutiva e qualitativa, com o uso de pesquisa bibliográfica e exposição de modelos atuais praticados no Brasil, concluiu-se pela utilização do marco legal de ciência, tecnologia e inovação de forma cooperativa e solidária, desenvolvendo-se as capacidades municipais de forma integrada, compartilhada e com a utilização de ampla capacitação, em um pacto federativo colaborativo.

O artigo **COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO PARA FISCALIZAR OPERAÇÕES NO MERCADO DE CAPITAIS: É NECESSÁRIO INICIAR UM PROCESSO DE “SELF RESTRAINT” DE CONTAS?**, de autoria de Louise Dias Portes, resgata que o Tribunal de Contas da União (TCU) tem aumentado de forma crescente seu rol de competências. Esse cenário tem provocado uma série de críticas à atuação do TCU, tendo a doutrina cunhado a expressão “ativismo de contas” para retratar o comportamento do Tribunal. Ao longo dos últimos anos, tem sido possível observar uma crescente atuação do TCU na fiscalização de operações no mercado de capitais realizadas por empresas estatais, adentrando em aspectos como valores de participações societárias, dinâmica e riscos inerentes a esse mercado, o que foge da sua expertise técnica. Isso, somado ao fato de que esse mercado é regulado por outras entidades, fundamentou a proposta do Ministro Presidente do TCU, Bruno Dantas, de criação de um grupo de trabalho para encontrar a melhor forma de atuação do TCU em casos que envolvam operações no mercado de capitais. O presente artigo buscou examinar a competência do TCU para fiscalizar operações no mercado de capitais. O problema de pesquisa definido foi avaliar qual deve ser o alcance da competência fiscalizatória do TCU nessas operações e se é necessário iniciar um processo de “self restraint” de contas. A partir da revisão bibliográfica aplicada ao estudo de caso, o trabalho concluiu que o TCU deve realizar um constante exercício de autocontenção para focar em um controle de segunda ordem, respeitando a competência das entidades reguladoras do mercado e, quando necessário, emitir recomendações em prol da melhoria estrutural do processo de governança tanto das empresas estatais fiscalizadas quanto das agências reguladoras.

O artigo **CRÍTICA AO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR A PARTIR DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**, de autoria de Caio Cezar Maia de Oliveira, propõe uma reflexão sobre o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular na seara dos contratos administrativos a partir da análise econômica do direito. Parte das definições mais importantes da análise econômica do direito, dos argumentos dessa disciplina acerca da relação entre direito e desenvolvimento econômico nacional. Passa pela tradicional dicotomia no Direito Administrativo entre interesse público primário e interesse público secundário para depois fazer a crítica do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. Ressalta que apesar de consistentemente criticado do ponto de vista dogmático, o princípio ainda não foi objeto de análise mais acurada tendo em vista os resultados que produz na área das contratações públicas, tendo em vista as posturas que a sua aplicação estimula e desestimula por parte de agentes públicos e privados. O artigo realiza análise crítica desse princípio por meio de revisão bibliográfica da análise econômica do direito e do Direito Administrativo, seguida de análise empírico-qualitativa de precedentes dos tribunais superiores acerca de dois

eventos recentes de quebra de contratos de concessão de serviços públicos por iniciativa da União. Conclui que a quebra de contratos por iniciativa do Poder Público fomenta posturas disfuncionais por parte de antes públicos e privados. Notadamente quando chancelada pelo Poder Judiciário.

O artigo REVISITANDO O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA SOBRE A OCUPAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS À LUZ DA PONDERAÇÃO DE ROBERT ALEXY, de autoria de Georgiano Rodrigues Magalhaes Neto e Márcia Haydée Porto de Carvalho, examina o Enunciado 619 da Súmula de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e se propõe a apresentar uma releitura do conceito de interesse público a partir da constitucionalização do Direito Administrativo. O debate centra-se na necessidade de equilibrar o princípio da supremacia do interesse público com a proteção dos direitos fundamentais, valendo-se, para tanto, da ponderação de princípios desenvolvida por Robert Alexy. Os litígios envolvendo a ocupação de áreas públicas por particulares costumam revelar uma complexidade ímpar, a exigir o confronto entre a necessidade de proteção do patrimônio público e a imprescindibilidade de realização, na maior medida possível, dos princípios da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade, sem olvidar do dever estatal de promover o bem de todos, erradicar a pobreza e a marginalização e assegurar aos cidadãos uma moradia.

O artigo DA POSSIBILIDADE DE ARBITRAGEM EM DESAPROPRIAÇÃO: POLÍTICA PÚBLICA DE DEFESA NO CASO AVIBRAS S/A, de autoria de Simone Cristine Araújo Lopes e Ana Maria Lima Maciel Marques Gontijo, busca visa analisar o Projeto de Lei n. 2957, de 18 de julho de 2024, apresentado pelo Deputado Federal Guilherme Boulos, que propõe a desapropriação por utilidade pública da sociedade anônima de capital fechado AVIBRAS Indústria Aeroespacial S/A. Trata-se de instituto jurídico do Direito Administrativo, que abarca também aspectos da intervenção estatal no domínio econômico próprio da chamada Constituição Econômica, especialmente quando destinada a cumprir importante papel no tocante à política pública de defesa. Em vista do processo de recuperação judicial a que a mencionada sociedade empresária está submetida, atualmente, dedica-se, também, a analisar a possibilidade de resolução de eventual conflito em processo administrativo de desapropriação via arbitragem e suas peculiaridades em vista da eleição de modelo de resolução de conflitos por meio do exercício da função jurisdicional arbitral. O artigo aponta alguns problemas que possam vir a ser enfrentados e possíveis alternativas para cumprimento dos princípios do interesse público e da preservação da empresa, ambas com fundamento constitucional.

O artigo **GESTÃO E FISCALIZAÇÃO NA EXECUÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO**, de autoria de Fernanda Maria Afonso Carneiro e Francisco Dimas Araújo Cisne Filho, ressalta inicialmente que o contrato administrativo não estabelece relações equilibradas entre as partes, pois garante prerrogativas exclusivas à Administração Pública. Uma vez formalizado o contrato administrativo, os próximos passos são a gestão e fiscalização da sua execução que resulta em diferentes procedimentos, para os quais é requerida a atuação de fiscais e gestores contratuais, conforme regulamentado pela Lei nº 14.133/2021. Destaca que a atual legislação infraconstitucional inova em relação à fiscalização do contrato administrativo, porque torna mais clara a responsabilidade fiscalizadora, além de estabelecer a obrigatoriedade da capacitação do fiscal de contrato e promover mudanças relacionadas à aplicação de sanções. Neste contexto, a pesquisa buscou avaliar os pontos críticos observados durante a execução dos contratos e analisar os procedimentos inerentes à fiscalização do cumprimento do contrato administrativo. O artigo constitui-se em investigação descritiva a partir de um estudo da legislação pertinente e de uma revisão bibliográfica. O estudo permitiu observar que a fiscalização do contrato administrativo envolve deveres e exigências, tanto explícitas quanto implícitas, levando à obrigatoriedade dos fiscais estarem devidamente preparados, treinados e dispostos a manter um controle contínuo dos contratos supervisionados.

O artigo **O PROTAGONISMO DA INTEGRIDADE NO GERENCIAMENTO DE CRISES NO PODER PÚBLICO: LIDERANÇA ESTRATÉGICA PARA EFICÁCIA DA CAPACIDADE DE RESPOSTA**, de autoria de Bruno Saadi Carvalho e Clara Maria Cavalcante Brum de Oliveira, busca analisar, na perspectiva acadêmica e organizacional, a problematização acerca do papel da área de integridade pública no âmbito do Poder Público, com a possibilidade de um desenho institucional de relevância, por meio do protagonismo de sua liderança institucional enquanto área independente e estruturada, capaz de coordenar esforços para responder de forma sistêmica e efetiva quando da materialização dos riscos de integridade. A análise está estruturada em introdução, na qual há apresentação da problematização sobre as áreas de integridade pública a partir do recorte temático do gerenciamento de crises; desenvolvimento, intitulado como “o protagonismo dos órgãos de integridade no gerenciamento de crises no Poder público” tomando como ponto de partida a resignificação do conceito de crise, a análise sobre o gerenciamento de riscos de integridade e o papel de articulador técnico das áreas de Integridade na resposta aos desafios. Na última parte, investiga sobre a existência de um protocolo mínimo de gerenciamento de crises decorrentes da materialização de riscos de integridade. Nas considerações finais, pugna pelo reconhecimento de um novo desenho institucional de integridade como um interesse sob a ótica da sociedade.

O artigo **A UTILIZAÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**, de autoria de Erica Antonia Bianco de Soto Inoue, explora o papel do orçamento impositivo na execução de políticas públicas como um mecanismo essencial para a efetivação de direitos fundamentais no Brasil. Justifica-se a pesquisa por sua análise conceitual do orçamento impositivo e das políticas públicas, discutindo-se as implicações legais e práticas da obrigatoriedade de execução das despesas públicas aprovadas pelo Legislativo em tempos de graves crises de vulnerabilidade social. O texto aborda, enquanto objetivo, como essa obrigatoriedade contribui para a redução das desigualdades e para a promoção da justiça social, assegurando que os direitos fundamentais sejam efetivamente garantidos por meio de ações governamentais concretas. Com base no método de pesquisa por revisão da literatura e na análise de casos, o artigo argumenta que o orçamento impositivo é uma ferramenta poderosa para transformar as políticas públicas em ações efetivas, reduzindo a distância entre a legislação e sua aplicação prática. Conclui-se que a implementação adequada do orçamento impositivo é crucial para que as políticas públicas sejam mais do que promessas, mas sim instrumentos de mudança real que beneficiem diretamente a sociedade.

O artigo **GOVERNANÇA E INOVAÇÃO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES DO PROJETO PILOTO DA DIRETORIA DOS EXECUTIVOS FISCAIS DE 1º GRAU DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO**, de autoria de Michelle Oliveira Chagas Silva, Cristiane Soares de Brito e Luiza Figueiredo, analisa o Projeto Piloto da Diretoria dos Executivos Fiscais de 1º Grau do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), implementado para enfrentar a alta demanda processual no âmbito das ações de execuções fiscais. O estudo aborda o projeto sob as perspectivas da governança judicial, inovação e design organizacional, explorando como esses elementos foram integrados para melhorar a eficiência e celeridade na tramitação dos processos. A pesquisa é de natureza descritiva, com abordagem bibliográfica e documental, e também inclui a coleta de dados e informações no TJPE, realizada por meio de uma entrevista com a juíza gestora do projeto piloto. Os resultados indicam uma significativa redução do acervo processual, bem como melhorias na produtividade e na qualidade dos serviços prestados. Ademais, o estudo aborda as oportunidades os desafios enfrentados durante a implementação, especialmente no que tange à mudança cultural e à necessidade de adaptação dos servidores a novos métodos de trabalho. Conclui-se que o projeto oferece um modelo replicável para outros tribunais, contribuindo para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional.

O artigo **O COMPLIANCE ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRO: UMA PERSPECTIVA A PARTIR DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**, de autoria de José Simão Carvalho Gonçalves Júnior, Homero Lamarão Neto e Luis Antonio Gomes de Souza Monteiro de



Brito, examina a eficácia do compliance anticorrupção no Brasil através da Análise Econômica do Direito, fundamentado na obra de Gary Becker. Analisa a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), sua origem, influências internacionais, e o impacto de seu enforcement nas práticas empresariais. A metodologia combinou Análise Econômica Positiva e Normativa, com base em pesquisas bibliográficas e dados empíricos da Transparência Internacional – Brasil e Quaest. Apesar da alta aprovação da lei entre os profissionais de compliance, a pesquisa revela uma imaturidade nos sistemas de integridade das empresas e um enfraquecimento do enforcement nos últimos anos. A Teoria do prêmio Nobel, Gary Becker, sugere que a eficácia das políticas anticorrupção depende da probabilidade de detecção e da severidade das punições. Destaca que problemas como a falta de autonomia para profissionais de compliance e a ameaça de retrocessos legislativos são destacados. Propõe maior especificidade na competência para julgamento, treinamento das equipes, orientações claras sobre a dosimetria das penas e padrões mínimos obrigatórios para programas de compliance. Conclui que um enforcement robusto e eficaz, aliado a incentivos positivos, é essencial para fortalecer o compliance anticorrupção no Brasil.

O artigo O CONTEÚDO JURÍDICO DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA, ENTRE A IMANÊNCIA E TRANSCENDÊNCIA., de autoria de Vladia Pompeu Silva e Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, destaca inicialmente que a moralidade administrativa surgiu na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que a cita em dois dispositivos (artigo 5º, inciso LXXIII e no artigo 37, caput). À luz do quadro "A Escola de Atenas" de Rafael Sanzio, o artigo faz uma análise do princípio da moralidade com o objetivo de verificar a existência real de seu conteúdo jurídico. Observa que, de um modo mais objetivo, a transcendência contida em Platão, representado apontando para o céu ilustraria um mundo moral desejável, com leis permanentes, recorrentes e universais e que a imanência contida nas mãos de Aristóteles, destacado na obra entre o horizonte e o plano do solo, ilustraria um modo fático, cuja moral seria relativa, justamente porque dependente de quem quer que fixe regras que a contemple. Assim, retrata o princípio entre as suas facetas: imanente e transcendente. Para tanto, trata do conceito de moralidade a partir de sua previsão constitucional e de uma breve digressão sobre os conceitos de direito e moral, à luz do que nos ensinam alguns filósofos do direito. A seguir, analisa os contornos dados pela Lei n. 8.429, de 1992, e pela Lei n. 8.117, de 1990, com o fim de verificar se a moralidade administrativa possui conteúdo jurídico claro nos dias de hoje. Utilizando o método dedutivo e realizando uma pesquisa teórica, qualitativa e descrita, conclui que permanece a indefinição normativa quanto ao conteúdo jurídico do princípio da moralidade administrativa, o que tem como grande (e grave) consequência a desuniformidade de entendimento na sua aplicação concreta.

O artigo O FENÔMENO “APAGÃO DAS CANETAS”: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, de autoria de Ana Beatriz de Sousa Gomes Guarnieri, busca visa analisar a reforma da Lei de Improbidade Administrativa, a partir do fenômeno denominado “apagão das canetas”. Para isso, utilizando a pesquisa bibliográfica e análise de dados estatísticos o artigo inicia sua explanação a partir das noções de improbidade e de moralidade, após realiza uma evolução histórica das legislações que versam sobre a improbidade administrativa, buscando demonstrar como ao longo do tempo houve um aumento do punitivismo de agentes públicos no Brasil, bem como, esse aumento repercute negativamente no desempenho desses agentes e geram danos a toda a coletividade. Desse modo, o artigo tem como intuito analisar o impacto e repercussão da alteração legislativa na dinâmica da administração pública, elucidando como suas inovações possuem um potencial transformador quanto a problemática apresentada, demonstrando que essa sistemática pode equilibrar as políticas de combate à corrupção, o respeito às garantias dos gestores e a efetiva prestação de serviços à coletividade, oportunizando aos gestores públicos um espaço de criatividade a soluções inovadoras na gestão pública, sem o receio de haver uma responsabilização futura indesejada.

O artigo A INEXPRESSIVIDADE DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL COMO UM PROBLEMA COMPLEXO À LUZ DO PENSAMENTO SISTÊMICO, de autoria de Andrea Marcia Vieira de Almeida, destaca inicialmente que a ausência de acordos ou a diminuta quantidade de acordos firmados no âmbito da improbidade administrativa é uma realidade que se contrapõe à atual tendência de prestígio e incentivo à solução negociada dos conflitos jurídicos. O artigo busca identificar possíveis causas da inexpressividade do acordo de não persecução cível (ANPC), apesar da sua previsão legal desde 2019, analisando-a como um problema complexo, à luz do pensamento sistêmico e sugere alguns pontos de alavancagem na construção de uma solução eficaz em longo prazo. A metodologia utilizada é a pesquisa bibliográfica, documental e explicativa, adotando como referência princípios do pensamento sistêmico, teoria do iceberg, além do levantamento de dados sobre a inoperabilidade do instituto. O estudo confirma, à luz da pesquisa bibliográfica e dos pressupostos teórico-metodológicos utilizados, uma indisposição para a solução consensual em demandas de improbidade administrativa. Ao final, sugere o uso de estratégias específicas para estimular uma maior utilização do acordo de não persecução cível (ANPC).

O artigo O ASPECTO INSTRUMENTAL DO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO ADMINISTRATIVA EM SEDE DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES: TRANSPARÊNCIA E CONTROLE, de autoria de William Paiva Marques Júnior, destaca inicialmente que a juridicidade e a consequente aplicação do princípio da motivação administrativa são firmes ao estabelecer como legítima a

possibilidade de revisão de sanções disciplinares, com o escopo de garantia do aspecto instrumental do princípio da motivação administrativa em sede de processos administrativos disciplinares. Ressalta que a motivação nas decisões de processos administrativos permite a verificação da legalidade do ato, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos, principalmente pelo fato de que o processo se refere à aplicação de pena em Processo Administrativo Disciplinar. Assim, o artigo objetiva analisar em que medida a motivação administrativa reverbera em uma decisão que venha a ser validada por um juízo de controle principiológico na aplicação de sanções. Utiliza, como metodologia, de pesquisa do tipo bibliográfica por meio da análise de livros, artigos jurídicos, documentos internacionais, da legislação e da jurisprudência. A pesquisa é pura, de natureza qualitativa e quantitativa, com finalidade descritiva e exploratória. Conclui que a motivação clara, congruente, tempestiva e legítima em processos administrativos disciplinares é instrumento de higidez, garantia, transparência e controle, quer pela via administrativa ou judicial.

O artigo CONTRATO ADMINISTRATIVO: O REEQUILÍBRIO NA REFORMA TRIBUTÁRIA (EMENDA CONSTITUCIONAL 132/23 E PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 68/24), de autoria de Francisco Bertino Bezerra de Carvalho, tem por objeto o reequilíbrio econômico e financeiro do contrato administrativo previsto no PL 68/24 (Capítulo IV do Título VIII do Livro I) que regulamenta a reforma tributária da Emenda Constitucional 132/23. Ou seja, a disciplina dos efetivos impactos da reforma tributária sobre a contratação pública. O art. 21 da EC 132/2023 permitiu à legislação complementar dispor sobre a recomposição dos contratos afetados pela reforma. Destaca que o PL propõe requisitos e procedimentos específicos para os pleitos de revisão econômica e financeira dos contratos administrativos afetados pela alteração da carga tributária pela reforma tributária. Ressalta que a escassez de bibliografia sobre o tema, sua importância nos âmbitos público e privado, inclusive por seus reflexos em relações contratuais de longo prazo - em vigor e futuras - recomenda uma abordagem voltada a contribuir para a compreensão do conteúdo e do alcance das prescrições. Assim, o estudo analisa o PL 68/24, justificada pela relevância e atualidade do tema, ampliada pela imprescindibilidade de serem adotadas medidas preventivas pela Administração Pública. A metodologia utilizada é interpretação jurídica do texto normativo e a pesquisa bibliográfica com reflexão crítica. O percurso científico consistiu na confrontação do projeto de lei com o ordenamento à luz de textos doutrinários articulados servindo de embasamento teórico. Em conclusão apresenta fundamentos para defesa da necessidade dos órgãos públicos anteciparem seus estudos e ações para fazer frente ao enorme desafio que se avizinha.

O artigo OS PRESENTES RECEBIDOS PELA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E A (DES)NECESSIDADE DE INCOPORAÇÃO AO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, de autoria de

Giovani da Silva Corralo e Luca Rossato Laimer, tem como objetivo o estudo, no âmbito do direito público, relativo à situação jurídica dos presentes recebidos pelos presidentes da República provenientes das relações diplomáticas e a possível necessidade de sua incorporação ao patrimônio público. A relevância deste tema é acentuada pela controvérsia que persiste há quase uma década sobre a incorporação desses presentes ao patrimônio privado dos presidentes, o que tem sido amplamente debatido na mídia nacional. Para tanto utiliza o método hipotético-dedutivo, com a respectiva revisão bibliográfica para o desenvolvimento da pesquisa. No primeiro capítulo, analisa o regime jurídico de direito público, abordando a Lei 8.394/1991, que trata da preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes. No segundo capítulo examina o Decreto 4.344 /2002 e o Acórdão 2255/2016 do Tribunal de Contas da União. A redação reflete sobre os limites da atuação presidencial, especialmente no que tange aos presentes recebidos durante o exercício do cargo, reflexão esta que se faz crucial para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Por fim, conclui que os presentes recebidos pelos presidentes da República devem ser incorporados ao patrimônio da União, com exceção daqueles de natureza personalíssima ou de consumo direto, desde que de valor módico.

Após mais aproximadamente três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

Universidade Federal do Rio Grande - FURG

José Sérgio Saraiva

Faculdade de Direito de Franca

**A RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO PELO ERRO ADMINISTRATIVO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA, À LUZ DO ART. 28 DA LINDB**

**THE ACCOUNTABILITY OF PUBLIC MANAGERS FOR ADMINISTRATIVE ERRORS AND THE PRINCIPLE OF EFFICIENCY, IN THE LIGHT OF ART. 28 OF THE LINDB**

**Kadrine Saneila Gomes Mendes Moreira**

**Resumo**

O presente trabalho analisa o erro administrativo no âmbito do Direito Administrativo brasileiro, enfatizando a sua relevância e os efeitos para a responsabilização dos administradores públicos. A análise parte da ideia de que o erro é inerente à conduta humana, o que deve ser considerado nas decisões administrativas. Apesar de o erro administrativo ainda não receber a atenção merecida pela legislação e literatura administrativista pátria, compreendê-lo é essencial para garantir a eficiência e o aperfeiçoamento da Administração Pública. O artigo discute a insuficiência de critérios subjetivos como o "administrador médio" para a definição de erro grosseiro, propondo o estabelecimento de critérios mais objetivos que considerem as circunstâncias e a complexidade postas à mesa dos gestores públicos na tomada de suas decisões. Além do que conclui que a tolerância ao erro administrativo não afasta a responsabilidade de maus administradores, mas garante segurança jurídica ao agente público que busca inovar e experimentar, promovendo a eficiência da gestão pública e a consecução dos interesses públicos que devem ser realizados pelo Estado. O estudo utilizou o método de pesquisa dedutivo, de cunho exploratório, mediante a revisão bibliográfica e legislativa para alcançar a finalidade proposta.

**Palavras-chave:** Erro administrativo, Responsabilização, Gestor público, Eficiência, Lindb

**Abstract/Resumen/Résumé**

This paper analyzes administrative error within the scope of Brazilian Administrative Law, emphasizing its relevance and effects on the accountability of public administrators. The analysis is based on the idea that error is inherent in human conduct, which must be considered in administrative decisions. Although administrative error still does not receive the attention it deserves in Brazilian legislation and administrative literature, understanding it is essential to ensure efficiency and the improvement of public administration. The article discusses the insufficiency of subjective criteria such as the "average administrator" for defining gross error, proposing the establishment of more objective criteria that consider the circumstances and complexity placed at the table of public managers when making their decisions. In addition, it concludes that tolerance of administrative error does not remove the responsibility of bad administrators, but it does guarantee legal certainty for public agents

who seek to innovate and experiment, promoting efficiency in public management and the achievement of the public interests that must be achieved by the state. The study used the deductive research method, of an exploratory nature, through a bibliographical and legislative review to achieve the proposed purpose.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Administrative error, Accountability, Public manager, Efficiency, Lindb

## 1. Introdução

“Errar é humano” e sendo a administração pública uma atividade humana sujeita a falhas e equívocos, o estudo do erro administrativo torna-se uma questão de suma importância no âmbito do Direito Administrativo. Ainda mais no Brasil, em que a abordagem tradicional em relação ao erro tem sido marcada por uma visão sancionatória, que veda os olhos para a complexidade das decisões administrativas e a inevitabilidade do erro na prática diária dos administradores públicos.

Nesse cenário, justifica-se a presente pesquisa para explorar o erro administrativo e suas nuances no Brasil, analisando as implicações legais e as práticas da responsabilização pessoal dos administradores públicos, bem como a relação entre a tolerância ao erro e a eficiência na Administração Pública.

O artigo objetiva discutir a necessidade de uma mudança de paradigma que reconheça o erro como parte integrante da tomada de decisões no processo administrativo para a efetivação de uma administração pública eficiente, com a promoção de um ambiente favorável ao aprendizado e a evolução contínuos.

Para isso, no primeiro tópico após essa introdução serão feitas considerações sobre o erro administrativo, com enfoque no conceito, classificação entre erro de fato e erro de direito, ressaltando que os erros de direito devem ser analisados de maneira restritiva, além dos efeitos que o erro administrativo pode produzir referente à anulação do ato e responsabilização pessoal do agente público.

O artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) representa um avanço na matéria ao dispor expressamente a responsabilização de agentes públicos apenas em caso de dolo ou erro grosseiro, porém, a aplicação dessa norma revela-se desafiadora, notadamente no que diz respeito à definição do que seja erro grosseiro, bem como de critérios objetivos para a responsabilização desses agentes.

Tais dificuldades serão tratadas no tópico seguinte, em que se analisará os parâmetros que a legislação, o Judiciário e o Tribunal de Contas da União utilizaram para definir o erro grosseiro e, conseqüentemente, a responsabilização dos agentes públicos. Nesse ponto, a discussão sobre a utilização do "administrador médio" como parâmetro para a avaliação do erro desponta como fundamental. A falta de um referencial normativo

mais objetivo pode aumentar a insegurança jurídica, fazendo com que os administradores públicos hesitem ou deixem de agir com receio de serem responsabilizados pelos órgãos de controle. Essa dinâmica compromete não apenas a eficiência administrativa, mas também inibe a inovação e a proatividade, que são essenciais para uma gestão pública satisfatória e eficaz.

A relação entre eficiência e o erro administrativo será abordado no tópico posterior, uma vez que o dever de eficiência foi elevado a princípio constitucional a partir da EC 19/1998, impondo aos agentes públicos a sua efetiva concretização. Nesse compasso, o princípio da eficiência pode ser aplicado como parâmetro de controle do erro administrativo a orientar a atuação da Administração Pública, não apenas para que o erro seja tolerado e a responsabilização afastada, como para atrair a responsabilização do agente que agiu de maneira ineficiente e cometeu erro grosseiro.

Com a abordagem dessas questões, busca-se contribuir para uma visão mais equilibrada e construtiva sobre o erro administrativo, tendo a eficiência como um parâmetro para o desenvolvimento da administração pública e a realização do interesse público.

Para tanto, utiliza-se o método de pesquisa dedutivo, com pesquisa de cunho exploratório mediante a revisão bibliográfica e legislativa a fim de se alcançar a finalidade proposta deste artigo.

## **1. Considerações sobre o erro administrativo**

Embora não seja algo desejado, fato é que em algum momento da conduta humana haverá erro (ou erros). Por isso, independentemente da área que se esteja a estudar, o erro é algo que estará presente e deverá ser considerado, diante das consequências que produz.

No entanto, no Direito Administrativo brasileiro, o erro é um tema ainda pouco explorado. Segundo Reimão (2023), há pouca atenção dedicada a esse assunto nas obras e leis de Direito Público, salvo pelo artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Diferente do que ocorre em outras áreas do direito em que o erro é estudado, como no Direito Civil, especialmente no que diz respeito ao vício da vontade em negócios jurídicos e às implicações de responsabilidade que dele decorrem, ou, no âmbito do Direito Penal, em que o erro é classificado como erro de tipo ou erro de proibição.



A título de exemplo, Dionisio (2019) menciona que em países como Portugal, Espanha, Itália e França o erro administrativo e as suas consequências para o Direito Administrativo são objeto de estudo há muitos anos.

Interessante notar que, apesar de o erro permear a conduta humana, inicialmente se negava a sua existência para fins de afastamento da responsabilização civil do Estado. Nesse sentido, Bedendi (2015) aponta que a ideia absolutista de que o “rei não podia errar”, em decorrência da origem divina de seu poder, serviu de fundamento para o Estado negar a sua responsabilidade civil até o século XIX, pois reconhecer o erro estatal e o consequente dever de reparação importaria em prejuízo ao próprio Estado.

Ocorre que o administrador público não é um ser divino, e sim um ser humano, cuja razão é limitada, sujeita a falhas cognitivas que resultam em diversos equívocos a partir de decisões enviesadas que atingem as mentes mais brilhantes, ou seja, o erro é inevitável (Reimão, 2023). De fato, por mais qualificado, experiente e diligente que seja o administrador público, ele também está sujeito a errar.

Mas o que é o erro administrativo? Para Dionisio (2019, p. 74), o erro administrativo: “é conceituado como uma desconformidade não intencional entre a percepção do administrador público acerca dos motivos que basearam sua atuação e a realidade fática ou jurídica”.

Já Modesto (2022) aponta que o conceito de erro é ambíguo, uma vez que pode se referir à ação ou omissão lesiva apoiada em uma falsa ideia da realidade ou do direito que deve ser aplicado ao caso, bem como quanto se referir ao descumprimento do dever de cuidado que o administrador público deveria ter adotado antes de agir ou não agir.

De fato, além da falsa percepção da realidade ou do direito a ser aplicado, a falta de zelo ou diligência na atuação do gestor também está relacionada ao conceito de erro, inclusive para aferir a sua escusabilidade.

Em todo caso, Reimão (2023) destaca que a falha na percepção da realidade deve ser acidental para a configuração do erro, pois se o ato foi praticado com dolo se estaria diante de desvio de poder ou desvio de finalidade.

A compreensão equivocada pode ocasionar um erro de fato ou um erro de direito. No erro de fato a percepção deturpada se dá sobre pessoas, coisas, situações ou

circunstâncias, enquanto no erro de direito o equívoco relaciona-se quanto à aplicação ou interpretação da lei e qualificação jurídica dos fatos (Loureiro, 2021).

Leal (2021) chama atenção sobre o erro de direito, cuja caracterização enfrenta desafios quando se considera que "decidir corretamente", "interpretar corretamente" ou "aplicar corretamente o direito" podem ter significados distintos, dependendo do referencial adotado. Em um ambiente plural, onde as concepções teóricas e metodológicas variam, o autor aponta que é difícil estabelecer um critério objetivo para definir o erro, pois diferentes abordagens podem levar a resultados divergentes sobre o mesmo problema jurídico. Diante de tantas alternativas razoáveis, encontrar consensos mínimos que possam unir diferentes perspectivas sobre a interpretação e aplicação do direito é útil, mas, no máximo, para a definição do que se pode considerar um erro grosseiro.

Nesse sentido, observa-se que o erro de fato é mais fácil de ser reconhecido, em razão do seu objeto, enquanto o erro de direito poderá variar conforme a ótica de quem o analisa, bem como sobre os parâmetros que são utilizados para identificar a sua ocorrência, o que pode resultar em uma conclusão errada sobre o erro.

Assim, a definição de erro jurídico deveria ser mais restrita, focando em aspectos relacionados às convenções que ajudam a entender o significado das palavras usadas no texto legal, ou em aspectos que envolvem a validade e a interpretação do direito aplicável a uma questão específica. Exemplos desses aspectos incluem a revogação de uma lei ou uma decisão do STF que estabelece a interpretação de um texto legal conforme a Constituição. Esses casos ilustram bem os dois parâmetros mencionados (Leal, 2021).

O conceito de erro administrativo é importante para fins de responsabilização pessoal do agente, tendo em vista que somente poderá haver responsabilização se restar caracterizado o erro. Assim, desponta interessante a comparação feita por Binenbojm e Dionisio (2021), do chamado "passo zero" em alusão ao "step-zero" da doutrina Chevron, que foi utilizada no caso "United States v. Mead Corporation", em que antes de se fazer o teste binário da doutrina Chevron, deveria ser verificado se existia delegação legislativa para que a agência emitisse norma cogente na matéria em discussão.

Para identificação do erro, deve-se analisar o processo de motivação da decisão do administrador público a partir da motivação do ato administrativo produzido,

revelando um nexo entre a fundamentação das circunstâncias fáticas ou jurídicas, principalmente em atos discricionários em que se apresentam mais de uma possibilidade de agir, ou, quando se está diante de conceitos jurídicos indeterminados que comportam diversas interpretações, gerando debates sobre a razoabilidade ou acerto da medida (Loureiro, 2021).

Uma vez identificado o erro administrativo, a consequência poderá ser a anulação do ato. Diz-se “poderá”, uma vez que a legislação pátria não estabelece expressamente que o erro de fato ou de direito invalida o ato administrativo, como ocorre em países como Portugal. Contudo, destaca-se a previsão contida na Lei nº 4717/1965 referente à nulidade dos atos administrativos com inexistência de motivo, hipótese relacionada à matéria de fato ou de direito que fundamenta o ato e não existe ou não é juridicamente adequada (Dionisio, 2019).

Além do que não é todo erro que pode acarretar a invalidade do ato. Erros materiais ou não essenciais para o conteúdo decisório são exemplos disso. Assim como, há limites para a que o ato seja invalidado, como os limites temporais e principiológicos, flexibilidade da legalidade administrativa, indenização de particulares de boa-fé lesados pelo erro e impossibilidades fáticas de anulação. Diante desses limites, a depender do caso, muitos dos erros administrativos são convalidados ou retificados (Reimão, 2023).

A responsabilidade civil do Estado e a responsabilidade pessoal dos agentes públicos são outras consequências do erro administrativo. Porém, para o presente estudo, será abordada apenas a responsabilidade pessoal do administrador público decorrente do erro, assim como a exclusão ou afastamento dessa responsabilidade.

Sobre o eventual afastamento de responsabilidade pessoal do gestor, Dionisio (2019, p. 82) disserta que essa consequência estaria ligada ao Direito Criminal, em que “o eventual vício na apreensão da realidade fática ou jurídica pode levar à ausência de responsabilidade”. Nesse sentido, cita que no direito espanhol o chamado “erro invencível” afasta a culpabilidade do agente.

No Brasil, também deve ser dado um tratamento de tolerância ao erro, a qual não pode ser confundida com complacência. O administrador desidioso e descuidado na gestão pública deve ser responsabilizado, mas não é todo erro administrativo que deve

ensejar a responsabilidade pessoal, somente os casos graves poderão resultar em sanção (Binenbojm; Cyrino, 2018).

Perfilha-se ao pensamento acima, uma vez que se a eficiência é almejada na gestão pública brasileira, o ordenamento jurídico deve prever expressamente uma margem de erro ao administrador público, representando o art. 28 da LINDB um avanço nesse intento.

## **2. A responsabilização do gestor público a partir do art. 28 da LINDB**

Como visto, não é todo erro que deve ocasionar a responsabilidade do agente público. Somente o erro grosseiro, nos termos do art. 28, da Lei 13655/2018 (Brasil, 2018), que assim prevê: “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.”

Preliminarmente, deve ser ressaltada a previsão contida no preâmbulo da Lei 13655/2018, de que seus dispositivos contêm normas de caráter geral a serem utilizadas na interpretação do Direito Público, a fim de promover segurança jurídica e eficiência, suplantando a ideia de que a Lei de Introdução (Decreto-Lei n.º 4657/1942) seria restrita ao Direito Civil (Grudzien; Appel; Martins, 2021).

Por essa razão é que a chamada LICC passou a ser denominada como LINDB, demonstrando a ampliação de seus comandos para além do Direito Civil e abrangendo os demais ramos do direito brasileiro.

Uma vez explicitado o âmbito de aplicação do art. 28, da LINDB, destaca-se que o agente público apontado no dispositivo é o mesmo da Lei de Improbidade Administrativa (artigos 1º e 2º). Bem como os atos praticados que ensejam responsabilização são tantos os atos decisórios como os atos de orientação, isto é, aqueles que demandam expertise na área, como um parecer médico exigido para a aposentadoria por invalidez no Regime Geral de Previdência (Binenbojm; Cyrino, 2018).

Para os fins desse artigo, reitera-se que o objeto é o erro administrativo decorrente da atuação do administrador público, apesar de o art. 28 da LINDB também mencionar a atuação dos pareceristas.

Dito isso, é necessário compreender o conceito de erro grosseiro capaz de gerar responsabilização pessoal do administrador. Conforme o artigo 12, § 1º, do Decreto nº

9.830, de 10 de junho de 2019 (Brasil, 2019): “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.”

Desse modo, observa-se que para a responsabilização do administrador não basta a verificação da culpa em sentido estrito, ainda que estejam presentes a negligência, a imprudência ou imperícia, a culpa deve ser qualificada como grave para atrair a responsabilidade.

Nesse contexto, a inserção do termo “erro grosseiro” pelo legislador, nesse contexto, aproxima-se da interpretação que o Superior Tribunal de Justiça já vinha adotando sobre a conduta ímproba prejudicial ao erário nos atos de improbidade administrativa. (Grudzien; Appel; Martins, 2021, p. 121).

Maria Helena Diniz (2020) enxerga no artigo 28 da LINDB a abertura de um caminho para a impunidade com a redução da responsabilização do agente público por culpa simples, uma vez que o Estado somente poderá exercer o *jus puniendi* em caso da prova de dolo ou erro grosseiro. Como reflexo, o artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa passa a ser interpretado consoante o art. 28 da LINDB, para afastar a improbidade se não houver erro grosseiro do agente.

Palma e Rosilho (2021) expõem que o conceito de erro grosseiro da Lei n.º 13655/2018 relacionado à culpa grave foi adotado a partir do sentido exposto pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do MS 24.631 acerca da responsabilidade dos pareceristas públicos. Bem como apontam que o Tribunal de Contas da União firmou entendimento de que o erro grosseiro contido no art. 28 da LINDB equivale à culpa grave, conforme o Acórdão n.º 2391/2018.

O sentido de erro grosseiro relacionado à culpa grave foi previsto expressamente na MP n.º 966/2020, em que Palma e Rosilho (2021) destacam que a medida foi editada para dar conforto decisório aos gestores públicos durante a pandemia do Covid-19 e evitar o “apagão das canetas”, tendo entre suas principais estratégias a ausência de responsabilização administrativa e civil para erros honestos e definição de parâmetros para aferição do erro grosseiro, tais como as circunstâncias, dificuldades reais e contextos de incerteza postos ao agente público decisor.

Com efeito, o estabelecimento de parâmetros objetivos como as circunstâncias, dificuldades reais e contextos de incerteza vivenciados em razão da pandemia do COVID-19 representou um conforto aos administradores, para salvaguardar o seu agir naquele cenário excepcional que demandou soluções céleres, inéditas ou fora dos padrões, cujo acerto ou erro de algumas medidas somente o tempo poderá demonstrar.

A MP n.º 966/2020 foi alvo de muitas críticas por contrariar entendimentos consolidados de órgãos de controle e foi objeto de várias ADI's, mas teve sua constitucionalidade cautelar reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no ano de 2020, de cuja decisão se extrai que configura erro grosseiro qualquer ação ou omissão do gestor público que contrarie o consenso científico, assim como o dever de prevenção e de precaução. Todavia, o consenso científico representa um parâmetro, mas não uma condição para atuação do administrador (Palma; Rosilho, 2021).

A ADI 6421 (Brasil, 2024), questionando o art. 28 da LINDB, os artigos 12 e 14 do Decreto n.º 9.830/2019 e a Medida Provisória n.º 966/2020, teve seu mérito analisado e foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal em março de 2024, com perda parcial do objeto em relação à MP n.º 966/2020, que perdeu sua eficácia ao longo da ação; e improcedente quanto ao art. 28 da LINDB e artigos 12 e 14 do Decreto n.º 9.830/2019, dispondo que “a restrição da responsabilidade pessoal do agente público às hipóteses de dolo ou erro grosseiro não é, em tese, inconstitucional”, fixando as seguintes teses:

1. Compete ao legislador ordinário dimensionar o conceito de culpa previsto no art. 37, § 6º, da CF, respeitado o princípio da proporcionalidade, em especial na sua vertente de vedação à proteção insuficiente.
2. Estão abrangidas pela ideia de erro grosseiro as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves.

Desse modo, observa-se que a decisão do Supremo Tribunal Federal confirma o conceito de erro grosseiro ligado à culpa grave, além de afirmar que essa graduação da culpa contida no art. 28 da LINDB é legítima, desde que não represente a exclusão total da responsabilidade do administrador, com base no princípio da proporcionalidade e vedação à proteção insuficiente estatal.

Ademais, o julgamento supracitado demonstra o reconhecimento de que há erros que devem ser tolerados, a fim de que o administrador não reste paralisado em casos em que a inércia é mais prejudicial ao interesse público, havendo a responsabilização somente em caso de culpa grave ou dolo.

É preciso superar a ideia de que o administrador bom é aquele que faz somente o que está na lei, o chamado “administrador médio” na visão do TCU, que age com cautela e diligência, obedecendo aos procedimentos e, com isso, salvo de sanções (Binenbojm; Cyrino, 2018).

De fato, a tentativa de utilizar o conceito de administrador médio para definir erro grosseiro pelo TCU agravou a insegurança jurídica, uma vez que o TCU não tem uma definição do que é o administrador médio (Chagas, 2021). Isso porque, na prática, o TCU possui liberdade para determinar, caso a caso, quais condutas se enquadram na definição de erro grosseiro ou erro escusável à luz do conceito de administrador médio, por ele mesmo criado (Grudzien; Appel; Martins, 2021, p. 125).

Palma (2019) analisou mais de 133 acórdãos em que o TCU se valeu do parâmetro do “administrador médio” para responsabilizar o agente público que não agiu dentro da razoabilidade esperada desse administrador médio, cujo resultado apresentou as mais variadas definições de administrador médio, revelando-se falsa a dedução de erro grosseiro a partir desse parâmetro, uma vez que o administrador médio não existe.

A utilização do referencial “administrador médio” torna-se ainda mais frágil quando se considera que o TCU atua na esfera federal, logo, lidando com diversas realidades existentes no Brasil. Desse modo, não há como se considerar um padrão único de “administrador médio” de Norte a Sul do país, ou entre capitais e interiores, quando há “Brasis” tão distintos.

No entanto, para Pereira (2024), o administrador médio continua servindo como parâmetro para a responsabilização dos agentes públicos, pois a previsão de erro grosseiro no art. 28 da LINDB elevou a régua para estabelecer que somente a culpa grave será punida, excluindo a culpa leve e levíssima, que antes também resultavam em sanção, tendo em vista que a intensidade da culpa era irrelevante para a responsabilização do agente. Com a previsão do erro grosseiro, a Lei 13655/2018 rejeitou o chamado “administrador Hércules”, permitindo falhas além do nível considerado normal e impondo um ônus argumentativo aos controladores, quando utilizarem o critério do “administrador médio” ou pelo “padrão abaixo do normal”.

Assim, com base no argumento acima, o “administrador médio” pode ser mais um parâmetro a ser adotado para a responsabilização do administrador, mas não o único para

configurar o erro grosseiro, diante do ônus que é imposto ao controlador pelo art. 28 da LINDB.

Nesse sentido, Leite (2021) verificou uma mudança de comportamento do TCU ao longo dos anos na definição de erro grosseiro mais relacionada à constatação de culpa grave em vez da utilização do parâmetro de administrador médio. Por outro lado, o TCU tenta estabelecer as condutas que devem ser enquadrados no artigo 28 da LINDB por meio de Enunciados de Jurisprudência, indo de encontro às diretrizes previstas na LINDB e no Decreto nº 9.830/2019, que determina a análise individual e concreta do agente público. Além do que, em mais de 90% dos casos analisados pelo autor, o TCU aplicou o artigo 28 da LINDB para condenar os gestores públicos.

Diante desses dados, verifica-se que não se deve mudar apenas o parâmetro para definição do erro grosseiro, também é preciso mudar a cultura voltada à sanção de qualquer ação diversa daquela tradicionalmente aceita pelos órgãos de controle, sob pena de desviar o objetivo do artigo 28 da LINDB.

Chagas (2021) menciona que o enquadramento de divergências de posicionamentos jurisprudenciais como erro grosseiro configura o chamado “delito de hermenêutica”, o qual teria sido reforçado com o veto ao §1º do art. 28 do projeto que resultou na Lei 13.655/2018 e excluía do conceito de erro grosseiro a decisão ou opinião baseada em jurisprudência ou doutrina, mesmo que não pacificada e independentemente de sua aceitação por órgãos de controle ou judiciais, sob o argumento de que permitiria ao gestor público agir sob sua própria convicção, aumentando a insegurança jurídica.

Para Loureiro (2021), o critério “homem/administrador médio” revela-se insuficiente para o enquadramento do erro grosseiro, sendo necessário que sejam adotados critérios objetivos para a responsabilização do agente. Assim, a Lei 13.655/2018 impõe ao controlador o dever de analisar os fatos, a complexidade da decisão administrativa, as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, as políticas públicas a seu cargo, bem como as circunstâncias práticas que eventualmente limitaram ou condicionaram a atuação do agente público, para então apontar a existência do erro no caso concreto.

Nesse contexto, destacam-se os seguintes parâmetros propostos por Dionisio (2019) para a análise da tolerabilidade do erro administrativo para fins de



responsabilização do agente público: diligência, exigências do cargo ocupado, grau de incerteza fática ou jurídica envolvida na decisão e grau de aderência da decisão em relação às informações coletadas.

Além do que, não se pode olvidar que qualquer responsabilização de agentes públicos deve seguir o devido processo legal, o princípio da razoabilidade e demais os princípios que norteiam o Direito Administrativo, o que implica na necessidade de demonstração da conexão lógica entre os fatos que justificam a sanção e a aplicação dessa sanção, especialmente no tocante à caracterização do erro grosseiro para determinar a responsabilidade do agente público (Vale; Cabral, 2020).

Em resumo, a responsabilização pessoal do administrador público por erro grosseiro deve observar diversos parâmetros, não apenas os previstos na Lei 13.655/2018, como as demais normas do ordenamento jurídico, notadamente os princípios que regem a Administração Pública, além da pertinência dos parâmetros propostos acima por Dionisio.

### **3. O princípio da eficiência como parâmetro de controle do erro administrativo**

Conforme apontado no tópico anterior, a adoção de apenas um critério para definição do erro grosseiro previsto no art. 28 da LINDB se mostra insuficiente, notadamente quando se utilizam critérios subjetivos como “administrador médio”, devendo ser considerados outros parâmetros para atingir a finalidade prevista na lei.

Nesse compasso, Medeiros (2023) defende a adoção de critérios mais objetivos para a definição de erro administrativo, criticando o modelo que utiliza como referência o administrador médio, tendo em vista que a ausência de parâmetro normativo permite aos órgãos de controle determinarem seus próprios parâmetros, comprometendo a segurança jurídica.

Para esse autor, o modelo de controle previsto pela Constituição Federal de 1988, ampliado tanto em número de órgãos quanto de normas de textura aberta, pode resultar em controle disfuncional e comprometer a eficiência administrativa, pois a insegurança jurídica e o receio da responsabilização podem levar à inação dos agentes públicos, ou em decisões sem foco principal no interesse público, diante da pressão a seguir as orientações dos órgãos de controle como autoproteção.

Em artigo sobre o erro administrativo e o dever de precaução, Leal (2021) expõe que a cláusula geral do erro administrativo deve ser compatibilizada com outros meios tradicionais de controle, tais como o princípio da precaução, o qual não é princípio, mas metarregra a ser aplicada em tomada de decisões sob condições de incerteza. Aliás, a existência de uma cláusula geral do erro administrativo é bastante limitada quando comparada ao princípio da precaução, se este for entendido como dever de proibição.

Assim é que nesse tópico o princípio da eficiência será analisado como um parâmetro de controle do erro administrativo, tal como ocorre com o dever de precaução, partindo da ideia de que o dever de eficiência permeia toda atuação do administrador público.

O princípio da eficiência administrativa, constante no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, representa uma norma expressa que visa assegurar que a administração pública atue de maneira eficaz, racional e produtiva. Este princípio foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, ampliando o rol de princípios que regem a administração pública e devem ser observados em todas as ações administrativas, refletindo a necessidade de um Estado que atenda de forma adequada às demandas da sociedade (Gabardo, 2021).

O princípio ou dever de eficiência, como menciona Leal (2008), costuma ser confundido com a mera otimização de recursos, porém, apresenta uma complexidade que ultrapassa a simples busca por resultados, pois não é qualquer resultado que será aceito, e sim o resultado que atinja as finalidades públicas e justifique as ações administrativas em termos de suas consequências e impactos sociais.

Leal (2008) ainda aponta que a disposição expressa na Constituição por meio da EC 19/98, não trouxe inovações propriamente ditas ao ordenamento jurídico brasileiro, diante de normas anteriores já contendo os elementos da eficiência. Para esse autor, a eficiência deve ser entendida como uma reafirmação de valores que já permeavam a administração pública, mas que agora exigem uma aplicação mais rigorosa e consciente, visto que a eficiência é inerente ao próprio Estado e assim é que a sua concepção enquanto princípio deve ser compreendida, na mesma linha da moralidade, como meta-finalidade a ser exigida permanentemente.

Santos e Rodrigues (2018) também consideram a eficiência uma metanorma no contexto do ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que ela transcende a simples aplicação de regras e princípios, funcionando como um guia orientador para a atuação do Estado em suas diversas esferas. A concepção de metanorma implica que a eficiência não representa somente um objetivo a ser alcançado, mas um critério que deve informar e conformar toda atuação administrativa, assegurando que estas sejam realizadas de maneira otimizada e em consonância com os interesses públicos. Ao ser tratada como metanorma, a eficiência estabelece um padrão de qualidade que deve ser perseguido nas políticas públicas, promovendo além da eficácia e a economicidade, a satisfação dos direitos envolvidos.

Corroborando a ideia dos autores acima, entende-se que a eficiência não deve ser tratada apenas como um princípio, já que ela é uma norma que orienta a aplicação de outras regras e princípios pelo administrador público em sua atuação de acordo com as finalidades públicas que devem ser realizadas.

No entanto, Santos e Rodrigues (2018) ressaltam que, embora a eficiência não possa ser considerada princípio, entende-se a menção como princípio no artigo 37 da Constituição como uma forma de elevar a importância da eficiência no direito brasileiro, a orientar e exigir uma reflexão permanente sobre os métodos e resultados da Administração Pública.

Afora as divergências metodológicas sobre sua aplicação, Dionísio (2019) identifica um conteúdo mínimo no princípio da eficiência, impondo ao gestor público não somente o atendimento às formalidades legais, como a prática de atos efetivamente voltados à consecução das finalidades públicas, de modo mais eficaz e menos custoso.

Adverte-se, porém, que o meio menos custoso pode não ser o meio que realize satisfatoriamente a finalidade pública almejada, devendo ser analisado na medida adotada os demais fins administrativos, pois o menor custo é somente um dos fins a serem buscados e nem sempre a medida menos custosa é a mais eficiente.

Para Ávila (2005), o critério do menor custo deve ser adotado somente quando não houver alteração dos direitos dos administrados e o grau de atendimento às finalidades públicas a partir da escolha pela medida menos custosa. Logo, não seria devida a responsabilização do gestor público que não comprou o equipamento eletrônico

mais barato, pois no caso devem ser considerado outros elementos, como a durabilidade, serviços de assistência técnica, tecnologia e praticidade, entre outros. Além de ser verificado se a escolha pelo meio mais custoso promoveu de maneira satisfatória os fins atribuídos à administração, consubstanciando o dever de eficiência.

Nesse cenário, o princípio da eficiência emerge como um importante mecanismo de controle da Administração Pública, que visa garantir a qualidade e a eficácia dos serviços prestados à sociedade. Ao estabelecer a eficiência como um dos pilares da atuação administrativa, a Constituição Brasileira não apenas promove a otimização dos recursos públicos, mas também impõe uma responsabilidade aos gestores públicos em relação aos resultados de suas ações.

Essa exigência de eficiência se traduz em um controle mais rigoroso sobre a atuação dos agentes públicos, que devem justificar suas decisões e demonstrar a adequação de suas ações em relação aos objetivos estabelecidos. Assim, a eficiência atua como um parâmetro de avaliação que permite à sociedade e aos órgãos de controle monitorar a performance da administração pública em relação ao emprego de recursos e prestação dos serviços, razão pela qual não deve ser vista apenas como uma meta a ser realizada, mas como um critério que orienta a gestão pública e possibilita a responsabilização dos gestores por eventuais falhas ou erros (Modesto, 1999).

Tal visão demonstra que a eficiência não apenas serve para eximir a responsabilização pessoal do administrador, como serve de fundamento para aplicação de sanções, em caso da constatação de ausência de eficiência na atuação do agente público. Esse comando se encontra expresso no §8º do artigo 12, do Decreto 9830/2019 (Brasil, 2019), que trata sobre a responsabilização do agente público, ao dispor: “O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.”

Desse comando desponta o dever de cautela inata à atuação administrativa, uma vez que está tratando de coisa pública e o gestor precisa ter em mente que as suas decisões serão objeto de controle, passíveis de responsabilização. Contudo, a existência de cautela não deve resultar na propagação da cultura do medo, desestimulando a prática de inovações e experimentalismo na Administração Pública.

Por isso, Dionisio (2019) considera a intolerância ao erro um fator de prejuízo à eficiência administrativa, visto que na tomada de decisão, o administrador avalia os riscos que devem ser assumidos ou não. Então, a partir da insegurança jurídica decorrente da ideia de que erros não serão tolerados, o administrador passará a ter medo de ser responsabilizado e, dessa maneira, deixará até mesmo de agir, resultando no “apagão de canetas”, porque não agir se torna a opção mais segura para o gestor, porém, mais prejudicial à realização do interesse público, que exige soluções cada vez mais criativas e eficientes.

No âmbito das licitações e contratos, por exemplo, observa-se que a Lei 14.133/2021 previu expressamente a eficiência entre os seus princípios, assim como pretendeu combater a “Administração Pública do Medo” ao prever expressamente entre seus comandos a obrigatoriedade de observância da LINDB, a fim de reduzir o cenário de incertezas e ameaças em que as decisões são tomadas. Além do que previu modalidades mais flexíveis como o diálogo competitivo, os modos de disputa, que aumentam a competição, e o critério de julgamento de maior retorno econômico, em que não somente o preço será considerado, mas a qualidade, durabilidade e ciclo de vida, a demonstrar efetivamente o melhor custo-benefício (Teixeira, 2024).

Nesse sentido, observa-se que para operacionalização dos objetivos da Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021), entre os quais se encontra a eficiência, bem como a implementação dos procedimentos e modelos de contratação contidos na Nova Lei de Licitações e Contratos, deve haver uma mudança de comportamento dos órgãos de controle no que diz respeito à responsabilização dos gestores públicos.

A opção do legislador de prever explicitamente a incidência da LINDB no texto da Lei 14.133/2021 reforça a questão central nas alterações promovidas pela Lei 13.655/2018, de proteger e possibilitar segurança jurídica ao agente público que busca realizar inovações em sua gestão, porém, tem temor de ser responsabilizado pelos órgãos de controle (Macedo, 2022).

Tendo em vista que os instrumentos contidos na Lei 14.133/2021 são novidades como norma geral aplicável às licitações e contratos de todos os entes, a sua efetiva implantação demandará a prática pelos gestores públicos, o que aumentará a possibilidade de ocorrência de erros.

Em tal contexto, a cláusula geral do erro administrativo insculpida no art. 28 da LINDB visa oferecer a segurança jurídica para que o administrador com boas motivações possa experimentar e inovar na gestão pública, mas também possa falhar, sem perder o sono de ser responsabilizado na mesma linha de maus administradores, para os quais o ordenamento jurídico brasileiro já reserva lugar em diversos estatutos como a Lei de Improbidade Administrativa e na própria Lei Geral de Licitações e Contratos (Binenbojm; Cyrino, 2018).

Marques Neto (2019) também cita a Lei de Defesa da Concorrência (Lei 12.529/2011), Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010), os crimes contra a Administração Pública tipificados no Código Penal, e Lei Anticorrupção (Lei 12846/2013), como integrantes do “sistema legal de defesa da moralidade administrativa”, mencionando que o artigo 28 da LINDB não afronta, mas confere densidade à moralidade administrativa, já que a imoralidade administrativa, por se tratar de conceito jurídico indeterminado, foi interpretada pelos órgãos controladores ao longo dos anos como ensejadora da reponsabilidade objetiva. Desse modo, o artigo 28 da LINDB corrige tal disfuncionalidade para fixar a responsabilidade subjetiva, nos moldes prescritos no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988.

Com efeito, a inserção do dever de eficiência como princípio constitucional demanda a sua concretização pelos administradores públicos, que para realizá-lo devem sair de sua zona de conforto, inovando e experimentando para além da mera aplicação da lei, com a segurança de que não serão responsabilizados por qualquer erro ou falha, mas somente em caso de dolo ou culpa grave a configurar um erro grosseiro.

#### **4. Considerais finais**

A análise sobre o erro administrativo revela uma necessária reflexão entre a responsabilização dos agentes públicos e a inevitabilidade do erro humano. A abordagem tradicional, que insiste em tratar o erro como um elemento a ser evitado, ignora a realidade de que a administração pública é realizada mediante uma atividade humana, sujeita a falhas e limitações porque “errar é humano”.

A introdução do artigo 28 da LINDB configura um avanço no tema, com a previsão de que somente a prática dolosa ou mediante erro grosseiro resultará na responsabilização do agente, afastando, assim, a responsabilização por culpa simples,

diante da interpretação de que erro grosseiro significa culpa grave, bem como a gradação da culpa estabelecida pelo legislador não é inconstitucional conforme entendimento do STF.

Tal interpretação aponta para o estabelecimento de parâmetros mais objetivos para a manifestação do poder sancionador, uma vez que falta de critérios objetivos e ambiguidade favorecem a insegurança jurídica, levando até mesmo ao “apagão das canetas”, em razão do receio excessivo de responsabilização, que além de comprometer a eficiência administrativa, também pode resultar em decisões de autoproteção em detrimento ao interesse público.

Importante destacar que, apesar das críticas, o artigo 28 da LINDB não representa um “cheque em branco” para que o administrador público possa atuar livremente, isento de responsabilização. O administrador público continua sujeito a todo arcabouço de normas voltado à responsabilização administrativa, cível e criminal para os administradores que agem sem os cuidados mínimos com a coisa pública e/ou causam prejuízo ao erário, no chamado “sistema de defesa da moralidade administrativa”.

Por outro lado, a segurança jurídica conferida a partir do estabelecimento da “cláusula geral do erro” permite ao administrador público promover avanços na gestão pública, com base em experimentos e inovações, testando novas técnicas e soluções, sem o medo de suas ações não corresponderem ao que os órgãos de controle esperam de um “administrador médio”, cujo conceito varia conforme a vontade do próprio órgão de controle, levando a inação e afastamento de bons quadros da Administração.

De fato, se a previsão constitucional do princípio da eficiência impõe ao administrador uma atuação eficiente, com observância da legalidade, razoabilidade e demais princípios que norteiam a Administração Pública, a exemplo da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021), é necessário que o próprio ordenamento reserve um espaço de tolerância ao erro, representando o princípio da eficiência um parâmetro de controle dessa atuação, seja para afastar a responsabilização, assim como para sancionar o gestor que age de maneira ineficiente.

Para tanto é essencial que o Direito Administrativo caminhe em direção a uma visão mais flexível do erro administrativo, de maneira a realizar não somente a revisão da interpretação das normas existentes, como uma mudança cultural que reconheça o erro

como uma variável na tomada de decisões, assim como uma oportunidade de melhorias e aprendizagem.

A existência de um ambiente que incentive a experimentação e a inovação ao administrador, sem descuidar das responsabilidades que o cargo impõe, mostra-se fundamental para a evolução da administração pública no Brasil, de maneira a garantir que a gestão pública não se reduza a mera execução de conformidades, mas na efetiva busca da concretização da eficiência e demais anseios da sociedade.

## Referências

ÁVILA, Humberto. **Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, no. 4, outubro/novembro/dezembro, 2005. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 15 ago. 2024.

BEDENDI, Luís Felipe Ferrari. **Responsabilidade civil do Estado**. Escola Paulista da Magistratura. São Paulo, 2015.

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. **O Art. 28 da LINDB - a cláusula geral do erro administrativo**. Revista de Direito Administrativo, p. 203-224, 2018.

BINENBOJM, Gustavo; DE HOLLANDA DIONISIO, Pedro. **Os três passos do controle do erro administrativo: as diferentes etapas e objetivos na construção de parâmetros de controle**. Revista de Direito Administrativo, v. 280, n. 2, p. 109-135, 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei no 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Brasília, 10 jun. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm). Acesso em: 10 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei no 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, 25 abr. 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 10 jul. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.133/2021, de 1 de abril de 2021**. Dispõe sobre a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 22 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6421**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Ementa: Direito administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Medida Provisória nº 966/2020. Art. 28 da LINDB. Arts. 12 e 14 do Decreto nº 9.830/2019. Responsabilidade civil e administrativa de agentes públicos.



Hipóteses de dolo ou erro grosseiro. Julgamento em 11 mar. 2024. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp>. Acesso em: 02 ago. 2024.

CHAGAS, Carulina de Freitas. **A responsabilização dos agentes públicos pelo TCU: o Direito Administrativo do Medo e o Apagão das Canetas à luz do art. 28 da LINDB**. 2021. Monografia (Especialização em Direito Administrativo) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

DINIZ, Maria Helena. **Reflexões Epistemológicas sobre os artigos 20 a 30 da LINDB**. Revista Argumentum - Argumentum Journal of Law, v. 21, n. 1, p. 17-38, 2020.

DIONISIO, Pedro de Hollanda. **O direito ao erro do administrador público no Brasil: contexto, fundamentos e parâmetros**. 2019. 229 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

GABARDO, Emerson. **Princípio da eficiência**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-2/principio-da-eficiencia>. Acesso em: 20 ago. 2024.

GRUDZIEN, G.; APPEL, M. I. de C.; MARTINS, D. M. **O ART. 28 DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO COMO UMA NECESSÁRIA RELEITURA DO ART. 10 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**. Revista de Direito da FAE, v. 3, n. 1, p. 107–141, 2021.

LEAL, Fernando Angelo Ribeiro. **Propostas para uma abordagem teórico-metodológica do dever constitucional de eficiência**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, 2008.

LEAL, Fernando. **A cláusula geral do erro administrativo e o dever de precaução**. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 21, n. 84, p. 109–146, 2021.

LEITE, Bernardo Ramos. **A responsabilização de agentes públicos segundo o art. 28 da LINDB: uma análise sistemática da jurisprudência do TCU**. 2021. Trabalho de conclusão de curso (TCC) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito FGV Direito Rio, Rio de Janeiro, 2021.

LOUREIRO, C. H. B. N. **Escolhas interpretativas nas contratações públicas: entre o erro grosseiro e a responsabilização do agente público**. 2021. masterThesis - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/46512>. Acesso em: 28 jul. 2024.

MACÊDO, Caio Lopes de. **Consensualidade na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021)**. 2022. 69 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentários à Lei nº 13.655/2018: lei da segurança para a inovação pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MEDEIROS, Eduardo Alecsander Xavier de. **A responsabilização pessoal do agente público por decisões ou opiniões técnicas: a cláusula geral do erro administrativo**. 2023. 75 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023.

MODESTO, P. **O ERRO GROSSEIRO ADMINISTRATIVO EM TEMPOS DE INCERTEZA**. Direito UNIFACS – Debate Virtual - Qualis A2 em Direito, n. 263, 2022. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/7771>. Acesso em: 28 jul. 2024.

MODESTO, Paulo. **Notas para um debate sobre o princípio constitucional da eficiência**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 10, maio/junho/julho 2007.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Quem é o ‘administrador médio’ do TCU**. LINDB exige que condutas sejam avaliadas a partir da realidade. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controlepublico/quemeoadministradormedio-do-tcu-22082018>. Acesso em: 30 jul. 2024.

PALMA, J. B. de; ROSILHO, A. **Constitucionalidade do Direito ao Erro do Gestor Público do art. 28 da Nova LINDB**. Revista da CGU, v. 13, n. 23, p. 45–54, 2021.

PEREIRA, Sandro Rafael Matheus. **Uma escala para o erro grosseiro na jurisprudência do TCU**. Consultor Jurídico. Disponível em: Uma escala para o erro grosseiro na jurisprudência do TCU ([conjur.com.br](http://conjur.com.br)). Acesso em: 18 ago. 2024.

REIMÃO, Clóvis. **O erro no Direito Administrativo: uma visão panorâmica**. Interesse Público, Belo Horizonte, ano 25, n. 140, pág. 71-98, jul./ago. 2023.

SANTOS, F. G. M.; RODRIGUES, F. J. **O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA DO DIREITO BRASILEIRO ENQUANTO METANORMA**. REVISTA DA AGU, v. 17, n. 3, 2018. DOI: 10.25109/2525-328X.v.17.n.3.2018.973. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/973>. Acesso em: 20 ago. 2024.

TEIXEIRA, Sebastião Figueira. **A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS (LEI nº 14.133/2021): PRINCIPAIS MUDANÇAS E IMPACTOS NA EFICIÊNCIA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**. Revista Multidisciplinar Pey Këyo Científico - ISSN 2525-8508, v. 10, n. 1, 2024.

VALLE, Vivian Cristina Lima López; CABRAL, Rodrigo Maciel. **A RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS COM O ADVENTO DA LEI Nº 13.655/2018: DA TEORIA DA IRRESPONSABILIDADE ESTATAL AO ERRO GROSSEIRO**. Revista Eletrônica Direito e Política, v. 15, n. 3, p. 925-954, 2020.