

A RESPONSABILIDADE PESSOAL PREVISTA NA LINDB E O “ADMINISTRADOR MÉDIO”

Mateus Vivan Dória¹
Daniel Castanha de Freitas²

RESUMO

O Decreto-Lei nº 4.657/1942, usualmente intitulado Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, foi substancialmente incrementado – de maneira controversa – pela Lei nº 13.655/2018, que fez incluir questões de direito público, a exemplo dos casos de responsabilidade pessoal do agente público (artigo 28). Essas mudanças teriam como foco principal garantir a segurança jurídica no direito público, atenuando possíveis sanções para os que cometeram atos equívocos de boa-fé. Até então, era comum a alegação de gestores públicos no sentido da falta de salvaguardas jurídicas que lhes permitissem realizar escolhas políticas. A esse respeito, tem-se que a responsabilidade pessoal dos agentes públicos tem sido objeto de análise pelo Tribunal de Contas da União – TCU, o qual emprega a expressão “administrador médio” como parâmetro apto a identificar agentes públicos que agem de boa-fé. Nesse contexto, o presente estudo tem por objetivo analisar tal expressão à luz do novel preceito legal, valendo-se de pesquisa qualitativa, com enfoque em acórdãos do TCU exarados após a vigência da Lei nº 13.655/2018, além de fontes doutrinárias especializadas. Procedendo-se à análise de resultados, verificou-se que, embora a *mens legis* do artigo 28 fosse conferir segurança jurídica para o gestor público, mudanças significativas ainda não ocorreram, em razão da indeterminação e necessidade de uniformização de parâmetros para a expressão pelo TCU. Concluiu-se que a segurança jurídica restou fortalecida para agentes

¹ Aluno do 8º período do curso de Direito da FAE Centro Universitário. Bolsista do Programa de Apoio à Iniciação Científica (PAIC 2018-2019). *E-mail:* mateusvdoria@gmail.com

² Doutorando e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR. Professor de Direito Administrativo da FAE Centro Universitário. *E-mail:* advcastanha@gmail.com

de menor hierarquia e pareceristas técnicos minimamente diligentes, ao passo que gestores de maior hierarquia suportam julgamento rigorosos, em razão da imprecisão conceitual das expressões “administrador médio” e “erro grosseiro”, valorados subjetivamente. Por fim, apurou-se certa tendência na jurisprudência do TCU, a partir de 2019, no sentido de que o “administrador médio” diligente e de boa-fé está sujeito a equívocos que não o condenam, desde que tenha se valido dos meios disponíveis e cautela para diminuir os erros.

Palavras-chave: LINDB. Responsabilidade Pessoal. Agente Público. Administrador Médio. Segurança Jurídica.

INTRODUÇÃO

A LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42), instrumento de grande importância para o ordenamento jurídico brasileiro, recebeu mudanças em 2018, pela Lei 13.655/2018, que englobaram institutos jurídicos vindos da área do Direito Público, tais como a responsabilidade civil do agente público (art. 28), o sistema de formação de precedentes jurídicos judiciais e administrativos (art. 24), o desenvolvimento de instrumentos e técnicas de controle de cumprimento das normas legais (art. 30), normas procedimentais sobre os processos administrativos (arts. 22, 23 e 27), consideração das consequências práticas das decisões (art. 20), dentre outros, com a intenção de incrementar a segurança jurídica para administradores públicos e demais gestores que atuem de boa-fé.

Uma das maiores preocupações relativamente aos agentes públicos era quanto à responsabilização pessoal, vez que poderiam ser responsabilizados desta maneira nos casos de dolo ou culpa, segundo a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa). Assim, com o advento do artigo 28, foco do presente estudo, restou prescrito que a responsabilização pessoal ocorrerá em caso de dolo ou erro grosseiro.

Trata-se de dispositivo que objetiva beneficiar, para além do servidor público – detentor de cargo de provimento efetivo ou em comissão – ou parecerista, o agir da própria Administração, na medida em que prestigia a segurança jurídica em casos reputados de boa-fé e lealdade.

Todavia, a recepção das mudanças pela comunidade jurídica não foi de todo pacífica. Desde os trâmites do projeto que culminou com a edição da Lei nº 13.655/2018 e mesmo após tal acontecimento, discussões foram travadas quanto à necessidade e eficácia da lei e debates aconteceram em plataformas de opinião e em congressos de direito administrativo e Tribunais de Contas. A promulgação da lei aconteceu em 25 de abril de 2018, razão pela qual não há muitos dados além dos provenientes de escassos artigos científicos e obras coletivas específicas, além de parcos vídeos de acesso via internet.

De maneira concomitante ao incipiente debate acadêmico, foi possível constatar que os Tribunais de Contas passaram utilizar o artigo 28 da LINDB em suas decisões. E mais. O preceito normativo em questão passou a figurar ao lado de importante expressão, utilizada com frequência pela Corte de Contas em processos destinados a aferir a responsabilidade pessoal de agentes públicos por atos que geram dano ao patrimônio público: o “administrador médio”.

Nesse contexto, a presente pesquisa pretende analisar se uma das finalidades principais da Lei nº 13.655/2018 – conferir segurança jurídica a administradores públicos – vem sendo alcançada nas decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União, quando o TCU utiliza a figura do “administrador médio” em conjunto com o artigo 28 da LINDB para determinar se o caso analisado se trata de dolo ou erro grosseiro.

1 BREVE EXPOSIÇÃO DA SITUAÇÃO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO

O gestor público precisa atuar administrativamente, aplicando o direito em situações reais. Todavia, a lei não contempla todas as ações necessárias, e em certa medida, o agente público deve agir com discricionariedade, dentro dos limites legais, para agir em situações não vinculadas. Essa atividade pode englobar situações relacionadas, por exemplo, à regulação de setores econômicos, em que o agente toma decisões complexas e que, *a priori*, não estão definidas pela lei (BINENBOJM; CYRINO, 2018, p. 206).

Para fiscalizar, vigiar, controlar e corrigir os administradores públicos e as escolhas não expressamente reguladas pelo ordenamento jurídico, que podem ser feitas ilegal ou incorretamente, existe o sistema de Controle da Administração Pública. Este controle pode ser realizado via instrumentos que estão dentro da própria administração, sendo assim um controle interno, ou por meios externos, como legislativo, jurisdicional, e também pelos chamados órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União. Todos estes mecanismos agem para que a atuação administrativa permaneça dentro dos moldes do legais (NOHARA, 2015, p. 854-855).

Cumprе ressaltar que, a expressão “agente público”, utilizada no artigo 28 da Lei 13.655/2018, deve ser compreendido de forma ampla, abrangendo servidores públicos diversos, e não apenas o chefe do Poder Executivo, os quais devem agir tal qual um “administrador médio”, sendo razoáveis e irrepreensíveis (BINENBOJM; CYRINO, 2018, p. 207). Mesmo os agentes que emitem pareceres ou opiniões também podem ser atingidos, sendo responsabilizados pessoalmente porque podem influenciar a prática de determinado ato administrativo (NOHARA, 2018, p. 60).

Assim, tornou-se contumaz a situação de insegurança jurídica experimentada pelos agentes públicos quando impelidos a decidir ou opinar entre soluções administrativas possíveis, ante a generalidade e abstração de um conjunto de normas punitivas, sem olvidar da vigilância perene dos órgãos de controle. Há insatisfação quanto a tais órgãos fiscalizadores, mormente quando decidem casos concretos idênticos de maneiras diferentes (JUSTEN FILHO, 2018, p. 24).

Para Gustavo Binenbojm e André Cyrino (2018, p. 206), a situação dos gestores de boa-fé tornou-se tão precária a ponto de sentirem-se incapazes de promover escolhas políticas inovadoras, porque podem ser responsabilizados pessoalmente; mantêm-se, assim, dentro de parâmetros inexpressivos, tudo para permanecer sob a alcunha do “administrador médio” definida pelo TCU.

Com intenção de diminuir essa insegurança jurídica dos agentes estatais de boa-fé é que foi editada a Lei nº 13.655/2018. E, diante do seu surgimento, alguns questionamentos são oportunos: como se dá a aplicação de seu artigo 28 nos casos concretos levados a julgamento pelo TCU? A Corte de Contas prestigia a vontade exprimida pelo legislador ao realizar a subsunção do artigo 28 nos casos de sua competência, reconhecendo a possibilidade de o gestor público ter agido de boa-fé? Quanto à construção jurisprudencial do “administrador médio”, é possível compatibilizá-lo para com os termos do artigo 28 da LINDB? Mesmo após a edição da lei modificadora do DL nº 4.657/42, remanesce insegurança jurídica nos casos concretos?

O intento do presente estudo é o de lançar luzes sobre tais celeumas, propondo a revisão bibliográfica e a análise dos acórdãos do Tribunal de Contas de União que utilizam a terminologia do “administrador médio”.

2 METODOLOGIA

O presente estudo foi realizado através de levantamento de dados disponíveis em publicações, livros, artigos científicos e vídeos encontrados na internet. As decisões analisadas foram obtidas no banco de dados do sítio oficial do Tribunal de Contas da União. A pesquisa tem caráter documental, com utilização do método hipotético-dedutivo (POPPER apud LAKATOS; MARCONI, 2019, p.65-68), com o problema identificado como: a insegurança jurídica em julgamentos do TCU; conjectura: o artigo 28 da LINDB trará maior segurança jurídica aos agentes públicos de boa-fé; a tentativa de Falseamento é: se o TCU seguir a vontade da Lei 13.655/18, ao gerar uma margem de erro, de aprendizagem, não haverá insegurança jurídica para os gestores de boa-fé, com a corroboração: as decisões eram oscilantes desde que passaram a existir, tendo havido, a partir de 2019, certa estabilização de padrões conceituais, sem rigor punitivo excessivo na apuração dos fatos, sopesados os meios disponíveis para minorar equívocos. A abordagem é qualitativa, vez que são empregados os conhecimentos teóricos e os dados colhidos dos acórdãos analisados.

3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Primeiramente, serão demonstrados os resultados advindos da pesquisa documental, realizada preponderantemente em artigos científicos e livros específicos sobre o tema, os quais possibilitaram fundamentação adequada do conhecimento teórico sobre os temas estudados.

3.1 DA LINDB E SUA ALTERAÇÃO PELA LEI 13.655/2018

A LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/42), antiga LICC (Lei de Introdução ao Código Civil), é o agrupamento de normas que tem por escopo o balizamento da hermenêutica e a aplicação das legislações no Brasil. Em outras palavras, é uma metanorma, que coordena a incidência, vigência e o uso das demais leis que estão presentes ou que serão introduzidas no ordenamento jurídico, tendo assim, grande importância para o Direito brasileiro como um todo.

Flávio Tartuce (2017, p.1) preleciona que, entre outras utilidades, a LINDB disciplina as regras jurídicas, mostra o que é fonte do direito e serve de auxílio à Constituição Federal. Sua importância se dá nos mais diversos ramos do Direito, em razão de seu caráter interdisciplinar de aplicação, tendo mais relação com a Teoria Geral do Direito do que com o Direito Civil (TARTUCE, 2019, p.1).

Com o passar dos anos, tal diploma normativo sofreu alterações significativas, considerando a necessidade perene de adequação das leis à realidade social. Entretanto, a mudança que mais importa para a presente pesquisa ocorreu em 25 de abril de 2018, eis que seus reflexos influenciam diretamente o Direito Público. Sua origem é o Projeto de Lei do Senado nº 349/2015, vindo a tramitar na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 7.748/2017. Após sancionada, tornou-se a Lei nº 13.655/2018.

Em sua gênese, foi apresentada pelo Senador Antonio Augusto Junho Anastasia, com participação de Carlos Ari Sundfeld, Floriano de Azevedo Marques, e Flávio Henrique Unes Pereira, Juliana Bonacorsi de Palma, Marçal Justen Filho, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, dentre outros administrativistas. Promulgada, adicionou ao Decreto-Lei nº 4.657/42 os artigos 20 a 30, que versam sobre segurança jurídica, eficiência na criação do direito público, responsabilização pessoal do agente público, entre outros assuntos. Os temas são sensíveis no âmbito público – e mesmo no privado –, e geraram controvérsias entre aqueles que trabalham no âmbito das Administrações Públicas. Membros dos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas e Ministério Público, passaram a manifestar-se pelo veto integral do então Presidente da República, por entenderem que as modificações representariam, a rigor, impunidade, retrocesso e aumento na dificuldade para acusar, aguilhoando-se os órgãos de controle a partir da lei. Por outro lado, doutrinadores – notoriamente os que estiveram envolvidos na confecção do édito – manifestaram-se favoráveis à entrada em vigor da Lei nº 13.655/2018, o que de fato ocorreu.

3.2 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Tendo por escopo balizar os institutos que serão objeto de estudo no presente trabalho, faz-se imprescindível apresentar breve noção conceitual acerca do órgão de controle constitucionalmente incumbido da análise das contas públicas dos poderes instituídos.

Legitimado diretamente pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) por meio do artigo 71 e seguintes, o Tribunal de Contas da União (TCU) é o responsável por fiscalizar as contas, finanças, orçamentos, operações e patrimônios da União, além das entidades da administração direta e indireta, verificando inclusive se há respeito à legalidade e se a atuação atinge a eficiência e economicidade (FREITAS; LAHOZ, 2016, p.145).

O artigo 71, II da CRFB/88, replicado pelo art. 1º, I da Lei nº 8.443/92 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União –, dispõe expressamente que uma de suas competências é a de:

julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

O TCU é composto por 9 (nove ministros) e possui sede no Distrito Federal, conforme o teor do artigo 73 da Constituição (BRASIL, 1988). Suas decisões são tomadas de maneira colegiada, portanto, com a atribuição de exercer o controle externo da Administração Pública a partir de auditorias, tomadas de contas e outras medidas, e identificar irregularidades, podendo aplicar sanções e exigir o ressarcimento do valor para os cofres públicos (BRASIL, 2019).

Segundo o próprio sítio oficial do TCU, sua posição entre os poderes da República não foi pacificada. O entendimento da maioria doutrinária, no entanto, é de que seja órgão independente e de autonomia com lastro constitucional, que assiste o Poder Legislativo na atuação do controle externo (BRASIL, 2019), uma vez que materializa este controle, complementando a fiscalização, além de aferir a eficiência da atuação da administração pública (FREITAS; LAHOZ, 2016, p.146).

3.3 DOLO, CULPA E O ERRO GROSSEIRO

Ato contínuo, tendo em vista que o texto normativo contido no artigo 28 da LINDB e os julgados do TCU valem-se de expressões como as que dão nome à presente seção, faz-se imprescindível discorrer, ainda que de forma sucinta, sobre uma definição jurídica adequada – e de origem civilista – para os termos “dolo”, “culpa” e “erro grosseiro”, como forma de pavimentar o caminho para a análise contida nos tópicos subsequentes.

Pois bem. A violação de uma norma jurídica enseja a recomposição do direito atingido, com a reparação do dano causado. A ação ou omissão que gera o dano pode ser dolosa ou culposa (GONÇALVES, 2018, p. 34).

Como o dolo pressupõe uma conduta voluntária de má-fé, com a ilicitude presente na vontade do agente, sua abordagem não requer maiores digressões, haja vista o foco do estudo ser o administrador de boa-fé. Todavia, cumpre destacar a oportuna análise do instituto jurídico da culpa, que influi no erro grosseiro e na delimitação do “administrador médio”.

Quanto à culpa, há consenso doutrinário no sentido de que a conduta praticada pelo agente gerou resultado danoso, eis que este buscava realizar uma conduta, porém esta acabou por atingir resultado diverso do esperado, sendo possível aferir uma ação negligente, imperita ou imprudente, ao não ter tido cuidado e atenção. Acontece quando não é observado um dever que deveria ser conhecido (VENOSA, 2018, p. 476).

Na lei, não há distinção dos tipos de culpa. Entretanto, a doutrina cuidou de minudenciar certas diferenças. A culpa pode ser levíssima, leve ou grave. Factível concluir, nesse contexto, que o erro grosseiro é equiparado a esta última espécie, o que é confirmado nos acórdãos que serão analisados.

É certo que, seja no âmbito civil ou nas contas apreciadas pela Corte de Contas, a conduta culposa deveria ser verificada caso a caso, por ser impossível estabelecer um padrão de conduta (VENOSA, 2018, p. 477). Porém, o uso do termo “administrador médio” pelo TCU acabou sendo uma tentativa de estabelecer um “meio termo” para as condutas de gestores públicos, definir o que seria o erro grosseiro ou não.

A culpa leve poderia ser definida como ação que gerou dano que poderia ser evitado com atenção comum, em que o “homem médio” teria o cuidado para evitar. A levíssima é evitada com extraordinária cautela (GONÇALVES, 2018, p. 21).

Em contrapartida, a grave ocorreria quando a falta de atenção e cuidado é grosseira, não há atenção ou cuidado, poderia ser percebido na diligência abaixo do normal (VENOSA, 2018, p. 474).

Não há conceituação de “erro grosseiro” na lei e o judiciário passou a ter que construir sua definição para realizar a aplicação da norma, e desde o início, igualou-se o erro grosseiro a culpa grave, e a partir de então não foi mudado este entendimento, apenas a sua interpretação e aplicação.

Percebe-se que o Tribunal de Contas agiu deste modo para se adequar à realidade dos administradores públicos brasileiros e ao abandono teórico do sentido da lei. Como no caso do Acórdão 2883/2018-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, em que ele menciona que é preciso conceituar o que seria erro grosseiro, restando evidente que fica a critério do juiz, interpretar e conceituar o termo do erro grosseiro.

Inicialmente, a jurisprudência entendeu que o gestor público deve estar ciente das especificidades dos atos que pretende realizar e, se erra, age com diligência abaixo do normal, e não verifica a intenção. (BRASIL; Acórdão 2.677/2018).

3.4 O “ADMINISTRADOR MÉDIO” DA DOUTRINA E DA JURISPRUDÊNCIA

A partir das decisões do TCU, a exemplo do Acórdão nº 2860/2018-Plenário e do entendimento doutrinário, o “administrador médio” é o gestor público diligente, que tem boa-fé em seus atos, que usará dos meios disponíveis, para que suas ações não produzam danos ao Erário. Se ele precisa ou não agir de maneira extraordinária para prevenir o erro é o ponto de divergência. Nessa decisão do TCU, a configuração de erro grosseiro será afastada pela sua cautela, pela demonstração de que agiu com boa-fé. Não há desídia ou descuido na sua conduta.

A doutrina entende que na apuração dos fatos, é preciso admitir o erro do administrador, que acontece na tentativa de realizar situação inovadora ou sem intenção de errar, o caso da tentativa/erro que leva a uma conduta bem-sucedida no futuro (BINENBOJM; CYRINO, 2018, p. 212).

O estudo compreende que a análise deve ser feita caso a caso e é preciso esperar os Ministros ajustarem seu entendimento com a realidade, respeitando as diferenças dos administradores e suas ferramentas disponíveis.

3.5 A FALTA DE DIÁLOGO NA ELABORAÇÃO DA LEI 13.655/2018

É de grande importância para a compreensão do presente estudo ter ciência da falta de diálogo entre os que eram contra e os que eram a favor da lei, pois parte das divergências geradas pela Lei 13.655/2018 foram trabalhadas tardiamente.

Irene Nohara (2018, p. 11) aduz que o PLS 349/2015 foi discutido apenas entre os apoiadores, em eventos para reforçar a proposta legislativa, porém não foi debatido entre a comunidade científica e nem com os órgãos de controle, uma vez que não foi enviado ao Plenário do Congresso, surpreendendo muitos, gerando mobilizações para barrar o projeto de lei.

Odillon Cavallari (2018), critica a falta de discussões com toda a comunidade jurídica, a falta de diálogo para a elaboração do projeto de lei com os órgãos de controle e juízes, principalmente porque vê essa Lei sendo destinada a estes, identificando-os como sendo os mais afetados, fato que iria de encontro à ideia da própria lei. Ademais, aponta que essa falta de comunicação, afeta legitimação da Lei, apesar de reconhecer que o acompanhamento do Congresso dos órgãos de controle falhou. Na mesma oportunidade, Flávio Henrique Unes Pereira (2018), defende que houve discussões do Projeto de Lei do Senado, e até a publicação de um livro entregue, gratuitamente, a todos os órgãos, principalmente os de controle.

Diego Prandino Alves (2018), demonstrando postura neutra, expõe que o PLS tramitou por um ano e dez meses no Senado, além de um ano na Câmara dos Deputados, tempo em que o Congresso estava aberto para a manifestação de interessados sobre o projeto. Prossegue asseverando que, nesse interregno, houve apenas uma audiência pública, para a qual cinco especialistas foram convidados, sendo que nenhum pertencia aos órgãos de controle, e que a discussão não foi, em sua opinião, satisfatória. A matéria do projeto teria tramitado em regime terminativo na Câmara e no Senado, e explica que assim, não iria a Plenário, sendo apenas votada em comissões, quando então foi enviada para a sanção.

Percebe-se que o principal descontentamento surgido entre os que são contrários foi a surpresa recebida ao ver a lei prestes a ser sancionada. Para a elaboração do presente trabalho, a maior dificuldade enfrentada foi a de encontrar fontes doutrinárias críticas, a todo ou a determinada parte, do projeto de lei. A maior parte dos argumentos contrários foram levantados apenas em debates realizados após a promulgação da referida legislação. Nesse contexto, frise-se que, a partir de 2015, somente a doutrina especializada manifestou-se, por meio de ensaios acadêmicos, favoravelmente às alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018.

Para os que são contra os novos artigos da LINDB, há muita insatisfação. O projeto de lei traz, pelo menos, 39 conceitos jurídicos indeterminados, e uma das justificativas para o PL seria trazer segurança jurídica, transparência e previsibilidade. Desta forma com que foi aprovada, a lei não conseguiria, segundo estes, proporcionar avanço, devido a tanta indeterminação de conceitos. A interpretação dos artigos e conceitos indeterminados poderia ser realizada ao bel-prazer de quem tem o poder para julgar

ou decidir, embasando a decisão em termos indeterminados, contidos no texto legal, não diminuindo o sentimento de falta de segurança jurídica (VITORELLI, 2018).

Irene Nohara (2018, p. 56-58) defende que o princípio da segurança jurídica não é absoluto, uma vez que pode ser a representação da manutenção da continuidade de ilegalidades graves e que mantém injustiças. Porém, as orientações normativas dos órgãos de controle da administração, do judiciário mostravam-se tão inconstantes e mudavam com tanta frequência, que tornava a orientação na interpretação do Direito Público cada vez mais difícil. Continua prelecionando que a redação da Lei 13.655/2018 traz maior precisão quanto à segurança jurídica do que existia.

Este cenário cheio de conceitos indeterminados e divergências, mostra-se preocupante para estudiosos, e a solução gerada não chega perto de ser suficiente para mudar o que acontece, entretanto, alguma medida precisava ser tomada em relação à segurança jurídica, para tentar estabilizar a injustiça gerada pelas decisões inconsequentes que prejudicavam os interesses coletivos.

Atualmente, poder-se-ia concluir que a falta de diálogo entre apoiadores e agentes contrários durante a tramitação da lei, para alcançarem juntos patamares reais e possíveis, que agradassem os anseios de ambos, gerou, entre outras situações, a necessidade do uso do “administrador médio” junto da aplicação do artigo 28 da LINDB, e a aplicação e uma definição imediata por parte dos juízes do que seria erro grosseiro em decisões de responsabilização do ator público.

O termo “administrador médio” já era utilizado nas decisões do TCU mesmo antes da alteração da LINDB. Contudo, o advento deste artigo, não houve uma maior aproximação para a realizar a conceituação do que seria o “administrador médio”, ou o erro grosseiro, e como responsabilizar os gestores públicos.

3.6 DAS DISCUSSÕES QUANTO AO CONTEÚDO DO ARTIGO 28 DA LEI 13.655/2018

O artigo 28 da LINDB estabelece que a responsabilidade pessoal do agente público acontecerá, por decisão ou opinião técnica, em caso de dolo ou erro grosseiro, sem uma definição por parte da lei, como já mencionado.

Por um lado, o dispositivo leva em conta que o gestor pode falhar sem possuir dolo, e por outro, age reprimindo e desestimulando a corrupção. O aumento às restrições da responsabilização pessoal do agente é tentativa de proteção para profissionais que trabalham baseados em jurisprudência, doutrinas ou interpretações (BINENBOJM; CYRINO, 2018, p. 211).

Todavia, uma crítica feita contra essa novidade, surge da suposição de que a Administração Pública ficará mais irresponsável, uma vez que o agente só irá ser punido se houver dolo, ao presumir que erro grosseiro é um conceito aberto e não aplicável em casos concretos. Os detratores da alteração promovida pela Lei nº 13.655/2018 mencionaram, inclusive, que o STF já condenou servidor público por conduta culposa e com a nova lei, o administrador não responderá do mesmo jeito. O elo mais fraco seria o servidor, que está desprotegido, e o administrador não (VITORELLI, 2018).

Refutando a essa ideia, há a exegese do texto que explica que por “agente público”, termo contido no artigo 28, está englobada qualquer pessoa que exerça função pública, que pode sofrer uma ação de improbidade (BINENBOJM; CYRINO, 2018, p. 211).

Há o entendimento de que o artigo 28 descriminaliza o delito de opinião, uma vez que o agente público responderá apenas por dolo ou erro grosseiro, protegendo agentes que só emitem sua opinião ou parecer. Ainda, de que os consultores jurídicos sofrem quando os órgãos de controle têm opiniões que divergem das suas, sendo que a divergência jurídica não pode ser considerada como ilicitude (NOHARA, 2018, p. 49-52).

Juliana Bonacorsi de Palma (2018) preceitua que este artigo visa o gestor público honesto, sendo inovador neste ponto, em relação a outras leis de controle que visam o gestor ímprobo, não sendo conivente com o erro, não beneficiando os gestores desidiosos e imprudentes. O gestor público honesto que cometer irregularidade, com fundamento em jurisprudência e doutrina, não comete erro grosseiro.

Maria Helena Diniz (2018, p. 313) contribui com o assunto quando ensina que o julgador tem agora o ônus de analisar se houve dolo, má-fé ou erro grosseiro no exercício da atividade do agente público. E que, desta maneira, pode haver um caminho aberto para a impunidade e para que os atos de improbidade não tenham o administrador responsabilizado, mas que tenta resguardar o administrador de boa-fé.

Thiago Priess Valiati e Manoela Virmond Munhoz (2018, p. 166) apresentam que, com essa redação, a lei tenta a valorização do administrador público honesto para que este possa inovar durante a gestão, tendo maior liberdade para agir nos casos de discricionariedade, uma vez que o agente não toma medidas inovadoras temendo que o órgão controlador veja isso como ilegal. Esse texto vem para tirar o medo de ser punido por culpa, visto que a Lei nº 8.492/1992 - a Lei de Improbidade Administrativa, quando no seu artigo 10º, agora revogado, previa que constitui ato de improbidade a ação ou omissão, dolosa ou culposa que gere lesão ao erário. Improbidade não é ilegalidade, é preciso que o agente seja desonesto, imoral, lesando o erário para seu proveito próprio.

Diego Prandino (2018) entende que apesar do artigo, o TCU, por exemplo no acórdão nº 1.628/2018, que será analisado por este estudo, praticamente está

equiparando erro grosseiro com a culpa. Prossegue, aduzindo que os órgãos de controle não têm capacidade para avaliar o dolo na hora de aplicar o dispositivo da LINDB e por isso, para punir os administradores, utiliza dessa manobra. O que não deveria acontecer, já que se não houve má-fé o agente público não deve ser responsabilizado pessoalmente pelo que traz o artigo 28 da LINDB.

Assim, para que órgãos de controle não venham a punir o administrador, para que ele não caiba no erro grosseiro, ele precisa seguir todos os comandos normativos, cabendo na figura do “administrador médio”, de acordo com a jurisprudência do TCU. Um administrador cauteloso, diligente e sem falhas, que em sua conduta é razoável. Isso seria irracional e irreal. Deveria ser entendido que o gestor público, ou o agente público em geral, é um ser humano, que pode vir a falhar, imbuído de boa intenção. Deve-se suportar a falha, porém não a desídia, a má gestão e o descuido. Assim, verifica-se o quão importante é analisar o erro, suas motivações e ações tomadas para consertá-lo, para que assim, nos casos graves que forem identificados, sejam responsabilizados pessoalmente (BINENBOJM; CYRINO, 2018, p. 213).

Pode-se destacar os entendimentos de Irene Nohara (2018, p. 60) e Flávio Henrique Unes Pereira (2018), de que a lei em si não é a solução para os problemas na área do Direito Público, repetindo muito do que já existe no ordenamento jurídico brasileiro.

Todavia, Flávio Henrique Unes Pereira enxerga as alterações na LINDB como um ponto de partida, levando em conta a realidade brasileira e a ausência de motivações em decisões sem levar em conta as particularidades dos casos. A lei em tela, seria necessária por causa do Estado Democrático de Direito, para que este modo seja aplicado a todos, inclusive para os juízes, para que passem a decidir justificando e dizendo o porquê de seus entendimentos, uma vez que têm a responsabilidade sobre decidir sobre a vida de outros.

4 O MÉTODO DE COLETA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Explicitados os pontos centrais dos institutos correlacionados na pesquisa, passa-se ao cerne do problema: apurar se a jurisprudência produzida pelo TCU que conjuga o artigo 28 da LINDB com a expressão “administrador médio” importou em efetiva promoção da segurança jurídica ou se, em sentido oposto, traduziu-se em mera retórica argumentativa, vazia de sentido e utilizada sem técnica pelos ministros da Corte de Contas.

Como mencionado em linhas anteriores, a análise jurisprudencial será das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União. A limitação temporal da pesquisa foi: reunir as decisões dentro do lapso temporal de um ano da promulgação da lei – desta forma, aquelas do período de 28/04/2018 à 28/04/2019. Ademais, considerando que será analisado o uso do artigo 28 da LINDB, excluiu-se da análise os acórdãos que não faziam referência ao texto legal mencionado e apenas usavam a figura “administrador médio”, vez que o interesse do estudo é analisar o uso do artigo na jurisprudência do TCU com a associação do termo fictício.

Ao entrar no sítio do TCU, selecionou-se a página de “Pesquisa Integrada do TCU”. No espaço destinado a colocação de palavras-chaves para pesquisa, digitou-se “administrador médio”, utilizando-se das aspas para delimitar apenas os acórdãos que possuíssem esta expressão, sem nenhum outro filtro.

Foram obtidos, até o dia 28/05/2019, desta forma os resultados, dos tipos de: 135 (cento e trinta e cinco) de “Acórdãos”, 2 (duas) de “Jurisprudência Seleccionada” (os mesmos resultados encontrados no tipo “Publicações” e 119 (cento e dezenove) de “Atas de Sessões”. O presente estudo irá analisar somente os resultados de tipos “Acórdãos” e “Jurisprudência Seleccionada”, deixando de lado “Atas de Sessões”, uma vez que este último tipo traz diversos acórdãos, que foram apreciados durante a sessão, sem um tratamento, como a elaboração da ementa, ou filtragem adequada, para separação dos tópicos e acórdãos analisados no mesmo dia, como nos outros tipos mencionados, sendo assim optou-se por esta exclusão.

A partir do uso da limitação do lapso temporal e legal de decisões dentro de um ano da publicação da lei, obteve-se 12 (doze) resultados do tipo “Acórdãos” e 2 (dois) do tipo “Jurisprudência Seleccionada”.

A partir da utilização do artigo 28 da LINDB e do termo “administrador médio” nas decisões, serão testadas as hipóteses para interpretar as decisões: (a) A figura do “administrador médio”, é o ator público que atua utilizando dos meios disponíveis, da cautela para diminuir os erros de acordo com a especificidade de sua atividade, possuindo margem para o erro, sendo alcançável pelo gestor diligente e de boa-fé; (b) o “administrador médio” é um indivíduo que não erra, e não possui margem de erro, pois verifica as normas de situações específicas, inalcançável; (c) a indeterminação do termo “administrador médio” gera mais insegurança jurídica, visto que não há um critério rígido nas decisões que possam delimitar esse referencial.

4.1 ANÁLISE DAS DECISÕES

Inicia-se pelo tipo “Jurisprudências Seleccionadas”, que apresenta acórdãos importantes para o tema do “administrador médio”, destacando-se os pontos mais importantes da decisão, com enunciado que expressa o que se entendeu da decisão. O resultado mais antigo foi o Acórdão nº 1.628/2018-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler e julgado na sessão plenária de 18/07/2018. O aresto restou ementado da seguinte forma:

SUMÁRIO: OPERACIONALIZAÇÃO DA GESTÃO E EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES E SERVIÇOS DE SAÚDE DE HOSPITAL MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DE PRESTADORES DE SERVIÇOS CUJOS SÓCIOS ERAM EMPREGADOS DA CONTRATANTE. MULTA . INDÍCIOS DE PAGAMENTOS INDEVIDOS. FORMAÇÃO DE PROCESSO APARTADO. (...) Entendo, pois, que a conduta desse responsável foge do referencial do “administrador médio” utilizado pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação. Tratou-se, a meu ver, de erro grosseiro, que permite que os agentes respondam pessoalmente por seus atos, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (com redação dada pela Lei 13.655/2018).

Neste caso, foi realizada auditoria na prefeitura de Balneário Camboriú, e foi averiguada a gestão de recursos do SUS pelo município. Foram apontados como responsáveis uma pregoeira (profissional do quadro de servidores públicos) e um secretário. Foi verificado quanto aos atos da primeira, a existência de repetição de prática comumente adotada no seu município, portanto, seu erro teria ocorrido por consequência da falha de superiores que não identificaram o equívoco primeiro, não recebendo sanção.

Quanto ao segundo (secretário), julgou-se que este não adotou medidas para prevenir os erros constatados, e não procurou assistência junto à procuradoria municipal, o que seria esperado do gestor público de boa-fé. Ademais, liberou a contratação por dispensas de licitação com empresas de sócios que também eram funcionários do município e, com essa liberação, induziu seus subordinados, como a pregoeira julgada, a entender que não havia problema na situação. Esta conduta, fora do que se espera de um gestor, foi considerada um erro grosseiro. No acórdão não foi entendido que era caso de má-fé, e houve aplicação de multa ao administrador público.

Pois bem. Procedendo-se à análise dos dados obtidos, foi possível concluir que a hipótese (c) prevaleceu ante às demais, pois, uma vez adotado o referencial do “administrador médio” levantado pelo estudo, verifica-se que o julgado não adotou as medidas que estavam disponíveis para ensejar um trabalho cauteloso e diligente. À conta disso, a decisão do TCU resultou em medidas distintas para os agentes públicos

envolvidos, em razão de suas posições hierárquicas (Secretário Municipal e servidora subalterna). Segundo esta decisão colegiada, compreende-se que o “administrador médio” é variável segundo a hierarquia havida no quadro de servidores, e o erro, apesar de ser facilmente verificado por ambos, teve peso variado para a condenação de acordo a posição de poder. Retomando a crítica apresentada em Vitorelli (2018), de que os funcionários públicos seriam mais prejudicados, viu-se que na prática, a rigor, ocorreu o oposto.

O segundo, e mais recente resultado do tipo “Jurisprudência Seleccionada” é o Acórdão 2860/2018-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, da sessão do dia 05/12/2018, que tem como enunciado: “O erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, fica configurado quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto.”

Trata-se de processo advindo de auditoria realizada na Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e no Instituto de Seguridade Social dos Correios e Telégrafos (Postalis). Percebeu-se prejuízos e irregularidades nos fundos de investimentos em que a Postalis participa, desta forma foi determinado o levantamento dos fatos e responsáveis.

Os ministros do Tribunal de Contas da União apontaram que o presidente e os três coordenadores do Postalis não atuaram adequadamente no exercício de assessoramento para alocação de investimentos, ao passo que elaboraram parecer técnico, sem a devida análise, influenciando na decisão final de investir em fundo, que possuía irregularidades. Os agentes em questão não tiveram cuidado com sua opinião, nem com a segurança e rentabilidade dos investimentos realizados e foram condenados a pagar multa.

Aplicou-se para este acórdão a hipótese (a), já que os agentes julgados não foram diligentes, não realizaram as medidas dentro do que era esperado, e nem usaram das ferramentas que deviam para evitar os prejuízos, agindo sem cuidado mínimo do “administrador médio” que é alcançável.

Passando para os resultados do tipo “Acórdão”, obteve-se os 2 (dois) acórdãos analisados anteriormente, além de outros 10 (dez), totalizando 12 (doze), dentro dos limites legal e temporal. Estes nove acórdãos não mereceram destaque pelo TCU, como os que foram supramencionados. Desta forma, a apresentação do estudo destes 11 será de maneira resumida, com a devida interpretação e aplicação das hipóteses.

O Acórdão 2677/2018-Plenário, da sessão de 21/11/2018, teve aplicada a hipótese b) por não ter sido considerada uma margem de erro para a julgada que cometeu falha sem intenção, pois não se atentou a um subitem de uma norma específica da Petrobrás,

e que não teve intenção em gerar dano, foi considerado a existência de rigor elevado, este caso é o levantado na final do Resumo do presente trabalho. Quanto ao Acórdão 2883/2018-Plenário, de 05/12/2018, interpretou-se como hipótese (a), visto que foi entendido que os responsabilizados não realizaram as medidas que estavam ao seu alcance, permanecendo abaixo do referencial do “administrador médio”, que procura agir com diligência. Com relação ao Acórdão 2895/2018-Plenário, do dia 05/12/2018 também, coube a interpretação (a), ao passo que o gestor em questão agiu com negligência, ao não publicar ato praticado, e atuou abaixo do “administrador médio”.

No Acórdão 470/2019-Plenário, de 13/03/2019, optou-se pela aplicação da hipótese (a), uma vez que o julgado realizou sua conduta com diligência abaixo do normal, pois realizou a interpretação equivocada das normas e não buscou auxílio de órgão especializado para destinar dinheiro a empresa privada que pretende obter lucro. Quanto ao Acórdão 637/2019-Plenário, do dia 20/03/2019, trata-se de reexame do Acórdão 1628/2018-Plenário, em que não houve mudança quanto ao entendimento do julgado, utilizando-se a mesma hipótese, ou seja, (c).

Em relação ao Acórdão 2692/2019, de 26/03/2019, verifica-se que o responsabilizado cometeu diversas condutas contrárias às normas do ordenamento jurídico, o que caracterizou a falta de zelo e cuidado durante sua atuação, sendo assim, aplicada a hipótese (a). Já quanto ao Acórdão 2699/2019-Primeira Câmara, de 26/03/2019, depreende-se que a julgada em questão, enquanto gestora pública, agiu abaixo do referencial do “administrador médio”, quando confiou apenas em profissional da empresa privada contratada para fazer a checagem de obras entregues, não utilizando de servidor público especializado para conferir se as construções foram feitas da maneira adequada, como disposto em contrato, agindo com diligência abaixo da média, aplicando-se a hipótese (a).

No Acórdão 2786/2019-Segunda Câmara, de 23/04/2019, verificou-se que apesar de não haver dano ao Erário no caso, a conduta abaixo do administrador diligente foi caracterizada, uma vez que não acompanhou a realização de etapas importantes de obras realizadas na sua gestão, principalmente sobre ao cumprimento de prazos de conclusão, sendo um caso para a incidência da proposição (a).

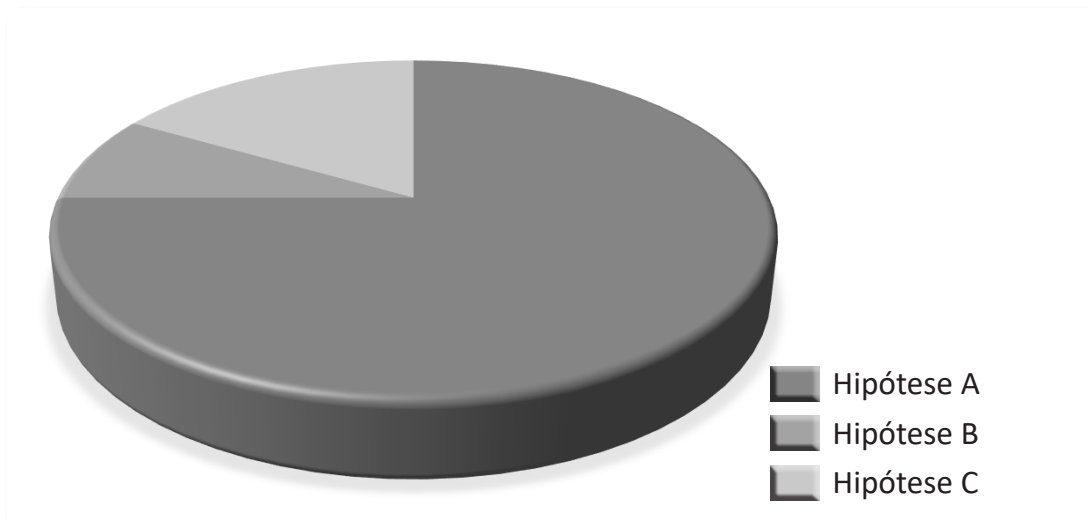
Para o Acórdão 3327/2019-Primeira Câmara, da data de 23/04/2019, aplicou-se a proposta (a), uma vez que o gestor em questão teve reconhecida a sua conduta como sendo de boa-fé, ao passo que errou por ter se baseado em lei estadual, em conflito com norma federal, que entrou em vigência no mesmo ano, não sendo configurado no seu caso o erro grosseiro, sendo dado uma margem de erro para o agente.

Por último, foi consultado o Acórdão 3342/2019-Primeira Câmara, de 23/04/2019, que possui também a correspondência com a proposta (a), ao passo que o ator público

não prestou contas de recursos repassados ao município e não se atentou a diversos dispositivos legais, estando assim, abaixo do “administrador médio”.

Com isto, foram obtidas 9 (nove) incidências da hipótese (a), o que mostra certa predominância e estabilização, 1 (uma) da hipótese (b), e 2 (duas) da hipótese (c), gerando a tabela abaixo:

GRÁFICO 1 – Resultado das hipóteses levantadas



FONTE: Os autores (2019)

Verifica-se, que aparentemente, a Jurisprudência começou a se consolidar, no ano de 2019, a partir do Acórdão 2692/2019, ocorrendo 5 Acórdãos seguidos classificados na hipótese “a”, o que pode demonstrar um aumento na segurança jurídica, ao passo que o administrador público diligente não sofre sanções, pelos julgamentos não possuírem rigor excessivo, exceto na única “b”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente pesquisa, objetivou-se estudar como a evolução jurisprudencial do Tribunal de Contas da União absorveu o novel artigo 28 do Decreto-Lei nº 4.657/42, conhecido por “Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro”, introduzido pela Lei nº 13.655/2018 e que diz respeito às hipóteses de responsabilização pessoal do agente público em caso de dolo ou erro grosseiro.

Constatou-se que o TCU aproximou o artigo acima referido a julgamentos que fazem menção ao “administrador médio”, conceito indeterminado e dependente da interpretação em cada caso concreto, sendo necessária a construção do entendimento sobre o tema pelos ministros após a promulgação da lei.

Desta forma, verificou-se desde o início da pesquisa, que o conceito de “administrador médio”, a figura que conhece todas as especificidades das ações que pretende realizar não é factível, uma vez que nem todas as ações que precisam ser imediatas e são necessárias possibilitam o estudo e esgotamento de todas as eventuais medidas.

Para que os julgamentos fossem justos, foi necessária a aproximação com o gestor público que vive a realidade, e assim, aceitar os erros de boa-fé, da conduta diligente, para punir apenas o administrador público que age de maneira descuidada e que não observa a lei.

A indeterminação de erro grosseiro e “administrador médio” não contribuiu, *a priori*, para a diminuição da insegurança jurídica, porque dependia dos Ministros do TCU apresentarem as conceituações e moldá-las como bem entendiam, o que gerou mais insegurança jurídica.

Todavia, verificou-se que a partir de 2019, quanto aos julgados que mencionavam o “administrador médio” em conjunto com o art. 28 da LINDB, houve uma consolidação destes termos e da harmonização das decisões, fazendo com que a vontade do legislador de haver uma margem de erro para os administradores públicos de boa-fé fosse alcançada nos acórdãos, gerando uma possível segurança jurídica para o administrador público, diligente e de boa-fé, que tenha sido cauteloso e usado dos meios adequados para decidir.

Ao fim e ao cabo, a construção, pela Corte de Contas, da figura do “administrador médio”, embora carente de aperfeiçoamento, pode bem significar uma salvaguarda para os que, mesmo diligentes e bem-intencionados, cometerem equívocos nas escolhas públicas.

REFERÊNCIAS

ALVES, D. P. **XXIV SEMAT**: entendendo a Lei nº 13.655/2018. 2018. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Xg8a-i9hbxk>>. Acesso em: 6 mar. 2019.

BINENBOJM, G.; CYRINO, A. O Art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, ed. esp.: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB, p. 203-224, nov. 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77655>>. Acesso em: 06 mar. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 mai. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 set. 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm>. Acesso em: 6 mar. 2019.

BRASIL. Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jul. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm>. Acesso em: 28 maio 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.628/2018**. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 18/07/2018. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/%2522administrador%2520m%25C3%25A9dio%2522/%20/score%20desc,%20COLEGIADO%20asc,%20ANOACORDAO%20desc,%20NUMACORDAO%20desc/1/%20?uid=6351c1b0-839c-11e9-93bc-b18ea472c8e7>>. Acesso em: 28 mai. 2019.

BRASIL. **Acórdão 2.677/2018**. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 21/11/2018. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%2522administrador%2520m%25C3%25A9dio%2522/%20/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/19/%20?uid=6351c1b0-839c-11e9-93bc-b18ea472c8e7>>. Acesso em: 28 maio 2019.

_____. **Acórdão 2.860/2018**. Plenário. Relator: Ministro-substituto Augusto Sherman. Sessão de 05/12/2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:2860%20ANOACORDAO:2018%20COLEGIADO:“Plenário”/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20>. Acesso em: 6 mar. 2019.

_____. **Acórdão 2.883/2018**. Plenário. Relator: Ministro-substituto Augusto Sherman. Sessão de 05/12/2018. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/%2522administrador%2520m%25C3%25A9dio%2522/%20/score%20desc,%20COLEGIADO%20asc,%20ANOACORDAO%20desc,%20NUMACORDAO%20desc/1/%20?uid=6351c1b0-839c-11e9-93bc-b18ea472c8e7>>. Acesso em: 28 maio 2019.

_____. **Acórdão 2.895/2018**. Plenário. Relator: Ministro-substituto André Luis de Carvalho. Sessão de 05/12/2018. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%2522administrador%2520m%25C3%25A9dio%2522/%20/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/14/%20?uid=6351c1b0-839c-11e9-93bc-b18ea472c8e7>>. Acesso em: 28 maio 2019.

BRASIL. **Acórdão 470/2019**. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 13/03/2019. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%2522administrador%2520m%25C3%25A9dio%2522/%20/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/12/%20?uuid=6351c1b0-839c-11e9-93bc-b18ea472c8e7>>. Acesso em: 28 mai. 2019.

_____. **Acórdão 637/2019**. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 20/03/2019. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%2522administrador%2520m%25C3%25A9dio%2522/%20/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/10/%20?uuid=6351c1b0-839c-11e9-93bc-b18ea472c8e7>>. Acesso em: 28 maio 2019.

_____. **Acórdão 2.692/2019**. Primeira Câmara. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 26/03/2019. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%2522administrador%2520m%25C3%25A9dio%2522/%20/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/9/%20?uuid=6351c1b0-839c-11e9-93bc-b18ea472c8e7>>. Acesso em: 28 maio 2019.

_____. **Acórdão 2.699/2019**. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 26/03/2019. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%2522administrador%2520m%25C3%25A9dio%2522/%20/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/8/%20?uuid=6351c1b0-839c-11e9-93bc-b18ea472c8e7>>. Acesso em: 28 maio 2019.

_____. **Acórdão 2.786/2019**. Segunda Câmara. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 23/04/2019. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%2522administrador%2520m%25C3%25A9dio%2522/%20/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/6/%20?uuid=6351c1b0-839c-11e9-93bc-b18ea472c8e7>>. Acesso em: 28 maio 2019.

_____. **Acórdão 3.327/2019**. Primeira Câmara. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 23/04/2019. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%2522administrador%2520m%25C3%25A9dio%2522/%20/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/5/%20?uuid=6351c1b0-839c-11e9-93bc-b18ea472c8e7>>. Acesso em: 28 maio 2019.

_____. **Acórdão 3.342/2019**. Primeira Câmara. Relator: Ministro-substituto Augusto Sherman. Sessão de 23/04/2019. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%2522administrador%2520m%25C3%25A9dio%2522/%20/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/4/%20?uuid=6351c1b0-839c-11e9-93bc-b18ea472c8e7>>. Acesso em: 28 maio 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Autonomia e vinculação**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/autonomia-e-vinculacao.htm>>. Acesso em: 1 jun. 2019.

_____. **Carta de serviços ao cidadão**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/servicos-ao-cidadao>>. Acesso em: 1 jun. 2019.

DINIZ, M. H. D. Artigos 20 a 30 da LINDB como novos paradigmas hermenêuticos do direito público, voltados à segurança jurídica e à eficiência administrativa. **Argumentum**, Marília, v. 19, n. 2, p-305-318, maio/ago. 2018.

FREITAS, D. C. de; LAHOZ, R. A. L. L. Controle de políticas públicas de saúde pelos tribunais de contas: auditoria operacional como mecanismo de análise de eficiência. In: BONAT, A. L.; NASCIMENTO NETO, J. O. do; QUETES, R. B. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**. Curitiba: Íthala, 2016. p. 135-154.

GONÇALVES, C. R. **Direito civil brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. v. 4: Responsabilidade Civil.

JUSTEN FILHO, M. Art. 20 da LINDB: Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, ed. esp.: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB, p. 13-41, nov. 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77648/74311>>. Acesso em: 6 mar. 2019.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

NOHARA, I. **Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

_____. **LINDB: Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, hermenêutica e novos parâmetros ao direito público**. Curitiba: Juruá, 2018.

PALMA, J. B. de. **A proposta de lei da segurança jurídica na gestão e do controle públicos e as pesquisas acadêmicas**. Disponível em: <<http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/06/LINDB.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2019.

PEREIRA, F. H. U.; CAVALLARI, O. **XXIV SEMAT - Debate - O impacto da Lei nº 13.655/2018**. 2018. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=xBHWBbdBUOY>>. Acesso em: 3 mar. 2019.

TARTUCE, F. **Direito Civil: Lei de introdução e parte geral**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

_____. **Manual de direito civil: volume único**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.

VALIATI, T. P.; MUNHOZ, M. V. O impacto interpretativo da Lei nº 13.655/2018 na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa: a confiança no agente público de boa-fé para inovar na Administração Pública. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte: Fórum, v. 16, n. 62, p.161-165. jul./set. 2018.

VENOSA, S. de S. **Direito civil: obrigações e responsabilidade civil**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

VITORELLI, E. **Mudanças na LINDB: Professor Dr. Edilson Vitorelli**. 2018. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=61x6K67OuFI>>. Acesso em: 3 mar. 2019.