

The logo for CEUB (Centro de Educação Universitária Brasileira) features the letters 'CEUB' in a bold, white, sans-serif font. The letter 'B' is stylized with a vertical line through its center, resembling a beta symbol.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The background of the cover is a photograph of a modern architectural complex. In the foreground, a large, white, seated female statue is the central focus. She is holding a long, thin object, possibly a scroll or a tablet, across her lap. Behind her is a long, low building with a series of white, curved, cantilevered balconies. In the background, a tall, multi-story building with a grid-like facade stands against a blue sky with scattered white clouds. A body of water is visible in the middle ground, reflecting the sky and the buildings.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

O erro grosseiro previsto no art. 28 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942: aportes teóricos para uma conceituação constitucional

The “crass mistake” provided for in art. 28 of Decree-Law No. 4,657/1942: theoretical contributions for a constitutional conception

Marcelo Rodrigues Mazzei

Lucas Oliveira Faria

Sebastião Sérgio da Silveira

VOLUME 14 • Nº 1 • ABR • 2024

OS CONTORNOS SISTÊMICOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
BRASILEIRO E A RELAÇÃO COM O DIREITO CONSTITUCIONAL

Sumário

DOSSIÊ TEMÁTICO: Os CONTORNOS SISTÊMICOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR BRASILEIRO E A RELAÇÃO COM O DIREITO CONSTITUCIONAL.....	13
DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E A IDENTIDADE ONTOLÓGICO-ESTRUTURAL: ENTRE ILÍCITOS PENAIS E ADMINISTRATIVOS E SEU CONTRIBUTO À MATIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.....	15
Tatiana Maria Guskow e Liziane Paixão Silva Oliveira	
O ENUNCIADO 665 DA SÚMULA DO STJ E A ESTRUTURA SISTÊMICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: A “CIRANDA DE PEDRA” DA PRÁTICA CONSTITUCIONAL DOS NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO.....	29
Pedro Brabo dos Santos e Flípe Lôbo Gomes	
LEGALIDADE, JURIDICIDADE E CONVENCIONALIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	49
Luiz Guilherme Arcaro Conci e Livia Fioramonte Tonet	
O ERRO GROSSEIRO PREVISTO NO ART. 28 DO DECRETO-LEI N.º 4.657/1942: APORTES TEÓRICOS PARA UMA CONCEITUAÇÃO CONSTITUCIONAL	69
Marcelo Rodrigues Mazzei, Lucas Oliveira Faria e Sebastião Sérgio da Silveira	
PARÂMETROS DE AFERIÇÃO DA CULPA E DO ERRO GROSSEIRO: O HOMEM MÉDIO MORREU?.....	84
Odilon Cavallari	
A RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA NO CONTEXTO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: UMA ANÁLISE À LUZ DA REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE.....	110
Alberth Sant’Ana Costa da Silva, Alfredo Ribeiro da Cunha Lobo e Marco Antônio R. Sampaio Filho	
TIPICIDADE NAS INFRAÇÕES DISCIPLINARES: O DESAFIO DA CERTEZA DO DIREITO EM UM DOS PRINCIPAIS CAPÍTULOS DA COMPETÊNCIA SANCIONATÓRIA ESTATAL.....	125
André Petzhold Dias e Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho	
MILITARES ESTADUAIS E MOVIMENTOS GREVISTAS: DIVIDENDOS POLÍTICO-ELEITORAIS E INSTABILIDADE DISCIPLINAR INTERNA	145
Juarez Gomes Nunes Junior e Francisco Horácio da Silva Frota	
O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E A LEGITIMAÇÃO DO USO DE SEGUROS E DE FUNDOS ESPECIAIS PARA A PROTEÇÃO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO	158
Sandro Lúcio Dezan e Marcelo Dias Varella	
A AVALIAÇÃO DE IMPACTO E DE RESULTADO REGULATÓRIO COMO ESPECTROS DE POLÍTICA REGULATÓRIA-SANCIONATÓRIA EFICIENTE EM INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: REFLEXÕES À LUZ DA ACCOUNTABILITY	183
Luis Henrique de Menezes Acioly, Isabelle Brito Bezerra Mendes e João Araújo Monteiro Neto	

POLÍTICAS PÚBLICAS, DIREITOS DAS MULHERES, INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA	208
DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: REDES INTERSETORIAIS E AS ESTRATÉGIAS DE GESTÃO	210
Palloma Rosa Ferreira, Diego Neves de Sousa, Amélia Carla Sobrinho Bifano e Maria das Dores Saraiva	
O DIREITO AO SALÁRIO-MATERNIDADE NOS CASOS DE GESTAÇÃO DE SUBSTITUIÇÃO: UM ESTUDO COMPARADO ENTRE BRASIL E CHILE	234
Janaina Reckziegel, Rommy Alvarez Escudero e Daniele Vedovatto Gomes da Silva Babaresc	
A ADOÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E O ALCANCE DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ONU: UMA ANÁLISE DO PROJETO ADOÇÃO SEGURA DA COMARCA DE MARINGÁ –PR E DA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE	253
Daniela Menengoti Gonçalves Ribeiro e Ana Maria Silva Maneta	
POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE	279
SERÃO OS MEIOS AUTOCOMPOSITIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS O CAMINHO PARA O ACESSO A POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE?	281
Danilo Henrique Nunes, Lucas de Souza Lehfeld e Carlos Eduardo Montes Netto	
POLICY HANDLING TO ACCELERATE STUNTING REDUCTION IN KUPANG TENGAH DISTRICT, REGENCY EAST NUSA TENGGARA PROVINCE	303
William Djani e Jeny Jacoba Therikh	
OUTROS TEMAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS	318
HARNESSING NOVEL TECHNOLOGIES TO FORTIFY ANTI-CORRUPTION EFFORTS: ASSIMILATING INDIA’S EXPERIENCES INTO UZBEKISTAN’S FIGHT AGAINST CRIMINALITY	320
Abhishek Thommandru e Fazilov Farkhod Maratovich	
NEXUS OF PUBLIC SERVICE INTERVENTIONS AND SOCIAL DEVELOPMENT: LITERATURE SYNTHESIS.....	341
Jonathan Jacob Paul Latupeirissa e Ni Luh Yulyana Dewi Dewi	
INVESTIMENTO-ANJO: UMA PROPOSTA DE JUSTIÇA FISCAL PARA INVESTIMENTOS DE ALTO RISCO	365
Tarsila Ribeiro Marques Fernandes e Paola de Andrade	
MOTIVAÇÕES DOS CONSUMIDORES PARA INCLUÍREM O NIF NAS FATURAS.....	384
Gabriel Pinto, Daniel Taborda e Pedro Cerqueira	
BUILDING TRUST IN POLICING: CHALLENGES AND STRATEGY.....	402
Baidya Nath Mukherjee e Meera Mathew	

O erro grosseiro previsto no art. 28 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942: aportes teóricos para uma conceituação constitucional*

The “crass mistake” provided for in art. 28 of Decree-Law No. 4,657/1942: theoretical contributions for a constitutional conception

Marcelo Rodrigues Mazzei**

Lucas Oliveira Faria***

Sebastião Sérgio da Silveira****

Resumo

O presente artigo objetiva traçar uma conceituação teórica-constitucional do erro grosseiro previsto no art. 28 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942 e, com isso, demonstrar a compatibilidade do art. 28 da LINDB frente ao disposto no art. 37, § 6º da Constituição Federal por meio da sistematização de limites que modelem um conceito jurídico apto a garantir maior segurança jurídica e previsibilidade aos agentes públicos frente aos órgãos de controle. A presente investigação mantém sua relevância devido ao julgamento pelo STF das ADIs 6.421 e 6.428, que questionam a constitucionalidade do art. 28. Além disso, destaca-se a importância do tema devido à ausência de uma definição jurídico-constitucional clara do conceito de erro grosseiro, o que pode permitir a utilização de juízos discricionários e arbitrários pelos órgãos de controle, comprometendo assim a estrutura constitucional de direitos e garantias fundamentais. O método de procedimento utilizado foi a pesquisa bibliográfica, além da pesquisa documental, com base em um método de abordagem hipotético-dedutivo. Conclui-se que art. 28 é compatível com a Constituição Federal, e, por meio de uma concepção teórica-constitucional do erro grosseiro, dentre outras premissas, conclui-se que o erro grosseiro equivale à culpa grave ou qualificada (elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia) devidamente comprovada pelo arcabouço fático do processo de responsabilização, afastada a responsabilidade presumida e a teorização do dano *in re ipsa* para responsabilização do agente.

Palavras-chave: erro grosseiro; constitucionalidade; conceituação.

Abstract

The present article aims to outline a theoretical-constitutional conception of the crass mistake provided for in Article 28 of Decree-Law N 4,657/1942 and, thereby, demonstrate the compatibility of Article 28 of the LINDB (Brazilian Legal Norms Introduction Law) with the provisions of Article 37, § 6 of the Federal Constitution through the systematization of limits

* Recebido em: 28/01/2024
Aprovado em: 18/03/2024

** Doutorando e Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania pela UNAERP. Especialista em Processo Civil pela UNAERP. Procurador do Município de Ribeirão Preto-SP.
E-mail: mrmazzei@yahoo.com.br.

*** Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP -Franca). Procurador do Município de Ribeirão Preto-SP.
E-mail: lucasfaria.direitounesp@gmail.com.

**** Pós-Doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Doutor e Mestre pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor Titular e Coordenador do Curso e do Pós-Graduação em Direito da Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). Professor Doutor da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP/FDRP. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo.
E-mail: sssilveira@usp.br.

that shape a legal concept capable of ensuring greater legal certainty and predictability to public agents in the face of control bodies. This investigation is current, given the Supreme Federal Court's judgment of ADIs 6,421 and 6,428, which challenge the constitutionality of Article 28, and is relevant due to the lack of a legal-constitutional conceptualization of what constitutes gross error authorizing the use of discretionary and arbitrary judgments by control bodies, undermining the constitutional modeling of fundamental rights and guarantees. The procedural method used was bibliographical research, as well as documentary research, based on a hypothetical-deductive approach. It is concluded that Article 28 is compatible with the Federal Constitution, and through a theoretical-constitutional conception of gross error, it is possible to conclude, among other premises, that gross error is equivalent to serious or qualified fault (a high degree of negligence, imprudence, or incompetence) duly proven by the factual framework of the accountability process, setting aside presumed liability and theorization of damage in re ipsa for the agent's accountability.

Key words: crass mistake; constitutionality; conceptualization.

1 Introdução

O art. 28 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro), introduzido pela Lei n.º 13.655/2018, prevê que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. Os três parágrafos do art. 28 contidos no Projeto de Lei n.º 7.448/2017 foram vetados pela Presidência da República por meio da Mensagem de veto n.º 212 de 25 de abril de 2018.

Originalmente, o § 1º trazia um conceito de erro grosseiro a partir de uma negativa, qual seja a de que não consistia erro grosseiro a decisão ou opinião baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificada, em orientação geral ou, ainda, em interpretação razoável, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita por órgãos de controle ou judiciais¹.

A responsabilização estabelecida no art. 28 também está inserida na seara civil e administrativa, por regresso², quanto ao agente responsável pelo dano em caso de dolo ou erro grosseiro³. O art. 28 é passível, portanto, de classificação como cláusula geral sobre o erro administrativo⁴.

A constitucionalidade do art. 28 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942 – em especial sua compatibilidade com o art. 37, § 6º da Constituição Federal – é objeto das ADIs 6.421 e 6.428 juntamente ao Supremo Tribunal Federal. Na data da finalização do presente estudo, a tramitação processual consta somente com o voto do

¹ Consta como razão do veto “a busca pela pacificação de entendimentos é essencial para a segurança jurídica. O dispositivo proposto admite a desconsideração de responsabilidade do agente público por decisão ou opinião baseada em interpretação jurisprudencial ou doutrinária não pacificada ou mesmo minoritária. Deste modo, a propositura atribui discricionariedade ao administrado em agir com base em sua própria convicção, o que se traduz em insegurança jurídica” (Mensagem n.º 212, de 25 de abril de 2018 da Presidência da República).

² No âmbito federal, o direito de regresso somente será exercido nas hipóteses de dolo e erro grosseiro, com observância aos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade (art. 14 do Decreto n.º 9.830/2019). A defesa judicial ou extrajudicial do agente público federal, ativo ou inativo, em razão de ato ou conduta praticada quando do exercício regular de suas atribuições institucionais, poderá ser solicitada à Advocacia-Geral da União, que avaliará a verossimilhança de suas alegações e a consequente possibilidade de realizar sua defesa, nos termos do disposto no art. 22 da Lei n.º 9.028/1995 (art. 15 do Decreto n.º 9.830/2019).

³ Substancial decisão que norteia o procedimento de ação regressiva foi proferida no julgamento do tema n.º 940 de repercussão geral (STF, RE 1027633, relator Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 14/08/2019), em que foi decidido: “a teor do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima para a ação o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

⁴ BINENBOJM, Gustavo e CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB: A cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, p. 203–224, 2018. p. 211

Ministro relator Luís Roberto Barroso, que julgou prejudicadas as ações quanto à Medida Provisória n.º 966/2020, e, no mérito, julgou improcedentes os pedidos de declaração de inconstitucionalidade. O relator propôs a tese de julgamento de que compete ao legislador ordinário dimensionar o conceito de culpa previsto no art. 37, § 6º da Constituição Federal, respeitado o Princípio da Proporcionalidade, em especial na sua vertente de vedação à proteção insuficiente, estando abrangidas pela ideia de erro grosseiro as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves. O processo se encontra com vistas ao Ministro André Mendonça.

A definição jurídica de erro grosseiro, por não apresentar limites normativos precisos⁵ e variáveis contingencialmente no tempo e espaço⁶, representa um conceito jurídico indeterminado a ser preenchido pelo intérprete/aplicador:

Na verdade, o conceito em si não é indeterminado, como conceito, pois é possível expressar verbalmente o seu significado. O que ocorre é a impossibilidade de identificar a priori todas as situações que se enquadram na fórmula. Mas, no momento em que uma situação ou fato aí se enquadram, efeitos ou consequências jurídicas ocorrem⁷.

Importante, dessa forma, para contribuir aos estudos do tema, que sejam traçados parâmetros dogmáticos relativos aos limites do alcance da definição de erro grosseiro prevista no art. 28 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942, permitindo-se, com isso, um esboço de uma concepção teórica-constitucional do instituto do erro grosseiro.

2 A busca por uma concepção teórica-constitucional do erro grosseiro previsto no art. 28 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942 e a sua regulamentação pelo Decreto n.º 9.830/2019.

A ausência de uma conceituação jurídica-constitucional do que venha a ser erro grosseiro acaba por permitir que sejam empregados juízos discricionários, especialmente por parte dos órgãos de controle.

A regulamentação do art. 28 tratou de fornecer um grau mínimo de conceituação de erro grosseiro como aquele erro manifesto, evidente e inescusável, praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia (art. 12, § 1º do Decreto n.º 9.830/2019).

Ou seja, não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro (art. 12, § 2º do Decreto n.º 9.830/2019), e o simples nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica, obrigatoriamente, a responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público (art. 12, § 3º do Decreto n.º 9.830/2019), afastando-se a responsabilização por presunção pelo dano (dano *in re ipsa*).

A estimativa de prejuízo causado ao erário não poderá ser considerada isolada e exclusivamente como motivação para se concluir pela irregularidade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativas (art. 13, § 2º do Decreto n.º 9.830/2019).

⁵ PIRES, Luis Manuel Fonseca. *Controle judicial da discricionariedade administrativa*. dos conceitos jurídicos indeterminados às políticas públicas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 82/83.

⁶ GRAU, Eros. *O Direito posto e o Direito Pressuposto*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 214-215.

⁷ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 109.

O Tribunal de Contas da União, em diversas decisões, equiparou o erro grosseiro à culpa grave⁸, considerando a figura do “administrador médio”⁹, consistente em uma idealização de condutas compatíveis com um comportamento ético comum a um administrador minimamente diligente¹⁰, caracterizado pela normal observância do dever de cuidado com a coisa pública¹¹.

O TCU já entendeu que o descumprimento da previsão legal de demonstrar a regular aplicação de recursos federais, recebidos por meio de transferência voluntária, constitui grave inobservância do dever de cuidado no trato com a coisa pública, revelando a existência de culpa grave, uma vez que se distancia do que seria esperado de um administrador minimamente diligente¹², caracterizando o erro grosseiro constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942¹³. Entendeu, também, que configura erro grosseiro pela culpa grave a assinatura de contrato e homologação de dispensa de licitação sem a existência de projeto básico¹⁴, bem como a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão¹⁵.

Por outro lado, o TCU decidiu que não configura erro grosseiro a aplicação equivocada de decisões judiciais de Tribunais Superiores¹⁶ ou a não detecção de irregularidade que em face do caráter estritamente técnico dos aspectos envolvidos demandaria avaliações além dos conhecimentos exigíveis e das atribuições de supervisão afetas à autoridade¹⁷.

⁸ “Dito isso, é preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele “que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio” (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado. Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, considerada as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave” (TCU, Acórdão n.º 2.391/2018, Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Data da Sessão 17/10/2018).

⁹ “Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 – Lindb) aquele que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que poderia ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância do dever de cuidado. Associar culpa grave à conduta desviante da que seria esperada do homem médio significa tornar aquela idêntica à culpa comum ou ordinária, negando eficácia às mudanças promovidas pela Lei 13.655/2018 na Lindb, que buscaram instituir novo paradigma de avaliação da culpabilidade dos agentes públicos, tornando mais restritos os critérios de responsabilização” (TCU, Acórdão n.º 63/2023, Primeira Câmara, Min. rel. Benjamin Zymler, Data da Sessão 24/01/2023). Nesse sentido, ainda: “Incorre no erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), entendido como grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública, o gestor que falha nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerados os obstáculos e as dificuldades reais apresentados à época da prática do ato impugnado” (TCU, Acórdão 11674/2023, Primeira Câmara, Relator Min. Jhonatan de Jesus, Data da Sessão 24/10/2023).

¹⁰ “Dentre as várias métricas que o TCU se vale para responsabilizar, a do administrador médio é a mais pitoresca. Nada menos de 133 acórdãos se referem a ela. O teste consiste em comparar o comportamento avaliado com o esperado do administrador médio, tomado como razoável (razoabilidade da conduta); se a carapuça do administrador médio não servir, responsabiliza-se. As sanções somente seriam manejadas em situações extremas, quando fosse ‘nítido o distanciamento do critério de atuação esperado, considerando a também vaga noção de administrador médio’, ou quando fossem ‘descumpridas determinações anteriores’ (Ac. 2575/2014; Ac. 2160)” PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Quem é o “administrador médio” do TCU?* 2018. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Quem-%C3%A9-o-administrador-m%C3%A9dio-do-TCU-JOTA-Info.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2024.

¹¹ “Em situações de incerteza, a responsabilidade pessoal do gestor é condicionada diretamente pelo grau de previsibilidade e evitabilidade do dano, isto é, pela presença de condições necessárias ao cumprimento dos deveres de cuidado e avaliação diligente e informada” MODESTO, Paulo. *Café com prosa: crônicas de Direito e reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora GZ, 2021. p. 217.

¹² Da mesma forma, configura erro grosseiro por se distanciar do comportamento minimamente diligente a não comprovação da regular aplicação de recursos federais em face da omissão no dever de prestar contas, (Acórdão n.º 8879/2021, Primeira Câmara, Min. rel. Benjamin Zymler, Data da Sessão 29/06/2021) e a antecipação de pagamentos em descompasso com a execução do objeto, sem previsão no edital e sem as devidas garantias ao resguardo do interesse da Administração Pública (Acórdão n.º 3328/2023, Segunda Câmara, Min. rel. Marcos Bemquerer, Data da Sessão 09/05/2023).

¹³ Acórdão 9007/2023-TCU-Segunda Câmara, Relator Min-Substituto Marcos Bemquerer, Data da Sessão 05/09/2023.

¹⁴ Acórdão n.º 2783/2022, Segunda Câmara, Min. rel. Augusto Nardes, Data da Sessão 31/05/2022.

¹⁵ Acórdão n.º 1264/2019, Plenário, Min. rel. Augusto Nardes, Data da Sessão 05/06/2019

¹⁶ Acórdão n.º 1092/2023, Plenário, Min. Rel. Jhonatan de Jesus, Data da Sessão 31/05/2023.

¹⁷ Acórdão n.º 2012/2022, Segunda Câmara, Min. rel. Antônio Anastasia, Data da Sessão 03/05/2022.

Já na esfera jurisdicional, é possível extrair da jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo, a mero título de amostragem, algumas situações exemplificativas da configuração ou não de erro grosseiro: configura erro grosseiro a emissão de parecer jurídico orientando o pagamento de multa rescisória sobre os depósitos do FGTS e aviso prévio a empregados em comissão em desacordo com a súmula administrativa do órgão jurídico oficial¹⁸; não configura erro grosseiro – quando ausentes prejuízos econômicos ao erário público –, a elaboração de parecer jurídico para fins de inexigibilidade de licitação por pessoa formada em Direito, mas não integrante do quadro da Advocacia Pública Municipal¹⁹ (cargo comissionado de Chefe de Divisão de Apoio da Secretaria Municipal da Saúde) e não configura erro grosseiro, pela presunção de constitucionalidade das leis, a emissão de parecer jurídico fundado em lei vigente, mas cuja constitucionalidade é questionada somente pelo órgão de controle sem decisão judicial nesse sentido²⁰.

Essas decisões são importantes para demonstrar, de forma exemplificativa, a ampla margem de discricionariedade na definição do que seria “erro grosseiro” para fins de responsabilização dos agentes públicos²¹

A busca por uma concepção teórica-constitucional do erro grosseiro previsto no art. 28 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942, inserido no sistema sancionatório brasileiro e regulamentado pelo Decreto n.º 9.830/2019, permite concluir, objetivamente, por oito premissas básicas que conformam os limites da conceituação de “erro grosseiro” por uma filtragem constitucional:

- 1) o erro grosseiro equivale à culpa grave ou qualificada (elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia) devidamente comprovada pelo arcabouço fático no processo de responsabilização, afastada a responsabilidade presumida e a teorização do dano *in re ipsa* para responsabilização por regresso;
- 2) o nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não basta isoladamente para responsabilização por regresso do agente em caso de erro grosseiro (art. 12, § 3º do Decreto n.º 9.830/2019);
- 3) é necessário o efetivo prejuízo para responsabilização do agente²²;
- 4) serão sopesadas na responsabilização a complexidade da matéria, as atribuições exercidas e os obstáculos e as dificuldades reais do agente (art. 22 da LINDB e art. 8º do Decreto n.º 9.830/2019);
- 5) o dano econômico ao erário público, mesmo que expressivo, não basta isoladamente para responsabilização por regresso do agente (art. 12, § 5º do Decreto n.º 9.830/2019);
- 6) não basta a mera condição de ordenador de despesa para responsabilização objetiva do agente, cabendo a análise da presença de dolo ou erro grosseiro²³;

¹⁸ TJSP; Agravo de Instrumento 2137886-12.2020.8.26.0000; Relator Des. Marcelo Semer, 10ª Câmara de Direito Público; Data do Julgamento: 05/10/2020

¹⁹ TJSP; Apelação Cível 1004230-39.2016.8.26.0477; Relatora Des. Sílvia Meirelles; 6ª Câmara de Direito Público; Data do Julgamento: 03/08/2020.

²⁰ TJSP; Agravo de Instrumento 2008827-05.2019.8.26.0000; Relator Des. Antonio Celso Faria; 8ª Câmara de Direito Público; Data do Julgamento: 03/04/2019.

²¹ “De fato, nem sempre será fácil delimitar o erro grosseiro. Afinal, trata-se de um conceito jurídico indeterminado que depende da análise proporcional do caso concreto. Visando amenizar essas dificuldades, podemos analisar os erros dos agentes públicos a partir dos seguintes standards pragmáticos: i) grau de diligência: considerando a urgência, a importância e os obstáculos materiais do gestor para tomada de decisão; ii) grau de incerteza e imprevisibilidade: das circunstâncias fáticas e jurídicas necessárias no contexto decisório; iii) exigências pertinentes ao cargo público: erro deve ser analisado sob a ótica das funções e conhecimentos específicos exigidos para o cargo do agente público e iv) aderência aos dados coletados: coerência entre a decisão e os dados técnicos e jurídicos que instruíram sua escolha” REIMÃO, Clóvis. O erro no Direito Administrativo: uma visão panorâmica. *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 25, n. 140, p. 71-98, jul./ago. 2023. p. 93.

²² BUZAID, Alfredo. Da responsabilidade do juiz. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 9, p. 15-36, jan. /mar. 1978. p. 34.

²³ “Lícito concluir a partir do DL 200/1967, a mera aposição de assinatura ou prática de ato que resulte em emissão de empenho, autorização de pagamento ou suprimento de dispêndio que gerem prejuízos causados por subordinados, não deve redundar em responsabilização automática do ordenador de despesas. Para tanto, necessário que o ordenador de despesa tenha atuado no plano da responsabilidade subjetiva de maneira dolosa ou com erro grosseiro (art. 28 da LINDB) para que possa ser responsabilizado” SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

7) a responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir, salvo conluio entre agentes ou se presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica (art. 12, § 6º do Decreto n.º 9.830/2019) e;

8) o superior hierárquico somente responde por culpa na fiscalização quando a própria omissão se caracterizar como erro grosseiro (art. 12, § 7º do Decreto n.º 9.830/2019).

3 A constitucionalidade do art. 28 da LINDB e a sua adequação ao disposto no art. 37, § 6º da Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal, por meio do julgamento das ADIs 6.421 e 6.428, irá decidir sobre a constitucionalidade ou não do art. 28 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942 (introduzido pela Lei n.º 13.655/2018).

Já consta no voto do Ministro relator Luís Roberto Barroso a fixação da tese de que compete ao legislador ordinário dimensionar o conceito de culpa, previsto no art. 37, § 6º da Constituição Federal, respeitado o Princípio da Proporcionalidade, em especial na sua vertente de vedação à proteção insuficiente, estando abrangidas pela ideia de erro grosseiro as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves.

O art. 37, § 6º prevê que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Não há, no art. 37, § 6º a previsão expressa de graduação da culpa para fins de ação de regresso. Assim, à primeira vista, seria possível responsabilizar em ação regressiva os agentes públicos responsáveis pelos danos mesmo na hipótese de culpa leve.

Com base nesse entendimento, o art. 28 seria inconstitucional por restringir o grau de proteção previsto no art. 37, § 6º, que não se limita à responsabilização do agente por erro grosseiro ou culpa grave:

o novo dispositivo da LINDB (art. 28) abrandou indevidamente o referido preceito constitucional, ao estabelecer o chamado erro grosseiro em substituição à culpa prevista na Constituição Federal. A culpa pode ser grave, leve ou levíssima. [...]. Ao excluir a culpa das hipóteses de responsabilização do agente público, 28 da LINDB restringe inapropriadamente a redação do texto constitucional, pois a noção de erro grosseira, vale dizer, o agir com incúria, desídia, sem qualquer cuidado, com real desprezo pela coisa pública, equivale à culpa grave que, por sua vez, se assemelha ao dolo. [...] O art. 28 da LINDB fere flagrantemente o texto constitucional, ao abrandar a responsabilidade civil do agente público que exerce ato ou atividade danosa mediante conduta culposa. Uma vez excluída a culpa das hipóteses das hipóteses de responsabilização, com a sua substituição por erro grosseiro, permite apenas a eventual reparação em ação de regresso pelo Estado contra o agente público se este agir com dolo. Isso porque culpa grave equivale a erro grosseiro que, bem de ver, deve ter o mesmo tratamento do dolo²⁴.

²⁴ DONNINI, Rogério. Comentário geral ao art. 28 da LINDB. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ISSA, Rafael Hamze; SCHWIND, Rafael Wallbach (coord.). *Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro Anotada*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. v. 2. p. 405-406.

Ainda como crítica ao art. 28 da LINDB²⁵, a delimitação da responsabilização para as hipóteses de dolo e erro grosseiro estimularia o cometimento de ilícitos pela garantia de impunidade²⁶.

O Tribunal de Contas da União (TCU), mantém a posição de que a regra prevista no art. 28 não se aplica à responsabilidade financeira por danos ao erário, já que o dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria²⁷ (art. 37, § 6º, da Constituição Federal).

Dessa forma, entende o TCU que a regra prevista no art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 não se aplica à responsabilidade financeira por dano ao erário, eis que o dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação de culpa tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria por força do art. 37, § 6º, da Constituição Federal.²⁸

Não parece, entretanto, ser esse o melhor entendimento. É possível que a legislação infraconstitucional promova a gradação da culpa para fins de ação regressiva com base no juízo de culpabilidade²⁹.

No caso, a opção legislativa do art. 28 foi estabelecer a culpa grave (também denominada culpa temerária), denominada de erro grosseiro, como a intensidade autorizativa ao exercício do direito de regresso³⁰.

Com isso, “já não basta a simples presença de negligência ou imprudência para que o gestor possa vir a ser responsabilizado. O equívoco grosseiro requer a constatação de culpa temerária, ou seja, grave³¹.”

²⁵ Cabe destacar uma outra pertinente crítica ao art. 28, elaborado pelo Ministro Herman Benjamin do Superior Tribunal de Justiça, formulada em sua exposição no Seminário Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro (10/04/2019), quando aponta que o art. 28 não deveria estar na LINDB, por não se tratar de norma de sobredireito ou metadireito (*Lex Legum*), era mais apropriada sua previsão na legislação atinente ao estatuto do servidor ou ao processo administrativo. Na verdade, a redação do art. 28 teria a intenção de influenciar na interpretação do antigo art. 11 da Lei n.º 8.429/1992 (antes das alterações promovidas pela Lei n.º 14.230/2021), piorando a situação uma vez que a jurisprudência do STJ já pacificou o entendimento de que a sanção prevista no art. 11 somente é aplicável na hipótese de dolo, não admitindo a mera culpa (erro grosseiro). Ademais, o erro grosseiro não é previsto na LIA, que é legislação especial e admite somente hipóteses de dolo ou culpa, sendo que o Direito brasileiro não admite, desde o século XIX, a teoria da gradação da culpa (culpa leve, grave e gravíssima). SEMINÁRIO Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro: parte 2. [S. l.: s. n.], 2019. 1 vídeo (3h 51 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=EMZjSzlonoI>. Acesso em: 20 jul. 2023.

²⁶ “Bastante explorado por órgãos de controle nos debates sobre seus poderes é o argumento ad terrorem: exagerar os efeitos negativos de inovações legislativas ou jurisprudenciais que delimitem sua atuação. O argumento invariável é que elas produziram impunidade e corrupção. [...] O terrorismo retórico marcou as discussões sobre a reforma da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), em 2018. Controladores diziam que sua atuação seria inviabilizada com as inovações, cujo verdadeiro objetivo era apenas racionalizar. [...] Quando são criticados por extrapolar, os controladores se justificam dizendo que seus atos são mera decorrência lógica de competências que o direito lhes atribuiu explicitamente. E mais: tentam passar a imagem de excepcionalidade quanto às hipóteses em que intervêm”. JORDÃO, Eduardo. A retórica dos controladores: Exagerando e minimizando, eles confundem o debate sobre os limites de sua atuação. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JORDÃO, Eduardo; MOREIRA, Egon Bockmann Moreira; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; BINENBOJM, Gustavo; CÂMARA, Jacintho Arruda; MENDONÇA, José Vicente Santos de; JUSTEN FILHO, Marçal e MONTEIRO, Vera. *Publicitas: direito administrativo sob tensão*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 33-34.

²⁷ TCU, Acórdão n.º 1958/2022, Plenário, Min. rel. Benjamin Zymler, DJ. 24/08/2022 e Acórdão n.º 11289/2021, Primeira Câmara, Min. rel. Vital do Rêgo, Data da Sessão 17/08/2021.

²⁸ TCU, Acórdão 1740/2023, Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, Data da Sessão 23/08/2023.

²⁹ Tem-se que o legislador eliminou quaisquer dúvidas quanto à consagração do princípio da culpabilidade, a qual deriva, no nosso modo de entender, do art. 5º, XLV e XLVI, da Constituição vigente, ao estatuírem a personalização da pena e sua individualização.

³⁰ Enunciado n.º 20 da 1ª Jornada de Direito Administrativo do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo de 2019: “O art. 28 da LINDB, para os casos por ele especificados (decisões e opiniões técnicas) disciplinou o §6º do artigo 37 da Constituição, passando a exigir dolo ou erro grosseiro (culpa grave) também para fins da responsabilidade regressiva do agente público” (IBDA. Enunciados do IBDA sobre a interpretação da LINDB. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 19, n. 221, p. 167-168, jul. 2019. p. 168.

³¹ NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *As normas de Direito Público na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro: paradigmas para interpretação e aplicação do Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019. p. 195.

A gradação do juízo de culpabilidade³² para fins de responsabilização de regresso, como todo ato estatal, está submetida à proporcionalidade³³.

A possibilidade da gradação encontra ressonância no julgamento do Tema n.º 897 de Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal³⁴, onde se fixou a tese de que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa³⁵.

Isso porque houve a cisão entre ato doloso e culposo para fins de aplicabilidade do regime prescricional da pretensão ressarcitória do erário público.

Essa cisão entre a prescrição do ressarcimento de ato doloso (imprescritível) e de ato culposo (prescritível) reforça o entendimento pela constitucionalidade, no plano infraconstitucional, da gradação da culpa prevista no art. 37, § 6º, visto que se possível a separação de regimes para ressarcimento de ato doloso e culposo (*plus*), possível se mostra a gradação do mero regime culposo (*minus*).

Ademais, o ordenamento jurídico brasileiro já possui normas específicas abrangendo situações em que a responsabilidade de determinado agente público é atenuada ou potencializada, não se verificando, nesses casos, qualquer incompatibilidade com o art. 37, § 6º da Constituição Federal.

³² “Entretanto, à luz do conteúdo do preceito constitucional indicado, da doutrina e da orientação jurisprudencial a respeito da responsabilização de agentes públicos consolidadas ao longo dos anos, há espaço para a delimitação/delineamento legislativo do que seja culpa passível de reprovação, sem nenhum prejuízo do intento de garantir a efetiva responsabilização do agente público. O art. 37, § 6º, da CF/1988, na primeira parte, trata da responsabilidade objetiva do Estado por dano causado por agente público a terceiros e, na parte final, do direito de regresso do Poder Público contra o agente faltante, cuja configuração dependerá, sempre, de juízo de culpabilidade. Compreende-se que a essência da norma, nessa última parte, é, primordialmente, consolidar a responsabilidade pessoal subjetiva do agente em contraposição àquela objetiva do Estado, e não propriamente fixar que todo ato culposo ou doloso de agente público há de ser penalizado, sem possibilidade de delimitação do conceito de culpa. A previsão do art. 28 serve a essa valoração da reprovabilidade da conduta do agente, a partir da concepção que se tem do que seja ‘culpa’, também delimitada pelo legislador/doutrinador – e não pelo constituinte. A norma, complementada por seu regulamento, garante a responsabilização do agente nos casos de dolo e de culpa, ficando estabelecido que, nessa última hipótese, seja elevado o grau de imprudência, de imperícia ou de negligência para que seja punido”. (Trecho do parecer do Procurador Geral da República Augusto Aras na ADI n.º 6.421, rel. Min. Luis Roberto Barroso).

³³ BOROWSKI, Martin. *Elementos esenciales de la dogmática de los derechos fundamentales*. Tradução: Arnulfo Daniel Mateos Durán. México: Tirant lo Blanch, 2022. p. 129.

³⁴ STF, RE 852475, Relator(a): Alexandre de Moraes, Relator(a) p/ Acórdão: Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2018.

³⁵ “O ato de improbidade administrativa é um ato ilícito civil qualificado – ‘ilegalidade qualificada pela prática de corrupção’ – e exige, para a sua consumação, um desvio de conduta do agente público, devidamente tipificado em lei, e que, no exercício indevido de suas funções, afaste-se dos padrões éticos e morais da sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas (artigo 9º da LIA) ou gerar prejuízos ao patrimônio público (artigo 10 da LIA), mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções, apesar de ferir os princípios e preceitos básicos da administração pública (artigo 11 da LIA) [...]. 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se – nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA – a presença do elemento subjetivo – dolo; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, é irretroativa, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei” (STF, ARE 843989, Relator(a): Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2022, Tema nº 1199 de Repercussão Geral).

A título de exemplo, pode-se mencionar a previsão da responsabilidade regressiva somente nas hipóteses de dolo ou fraude³⁶ no exercício das funções do magistrado³⁷ (art. 143, inciso I do CPC e art. 49, inciso I da Lei Complementar nº 35/1979³⁸), do membro do Ministério Público³⁹ (art. 181 do CPC), do Advogado Público⁴⁰ (art. 184 do CPC) e do Defensor Público⁴¹ (art. 187 do CPC). Há posicionamento doutrinário, inclusive, sustentando a incidência do Princípio da Isonomia, o que fundamentaria o art. 28 no sentido da equiparação entre as responsabilizações de diferentes cargos:

Nessa linha, o art. 28 da LINDB veio apenas consagrar o princípio da isonomia, posto que a exigência de responsabilização apenas nos casos de dolo ou fraude é adotada para magistrados, promotores públicos, ministros e conselheiros dos tribunais de contas, sendo isonômico e razoável aplicar a responsabilidade por atividade decisória ou técnica no exercício de função administrativa apenas nos casos de dolo ou erro grosseiro⁴².

Ao comentarem o art. 28 da LINDB, Gustavo Binenbojm e André Cyrino ostentam o entendimento de constitucionalidade da norma:

em primeiro lugar, porque, em linha como exposto acima, o erro possível de responsabilização na tradição jurídica brasileira pressupõe a ocorrência de culpa. Aquele que se engana, em linha de princípio, teria agido de maneira diferente, caso soubesse da realidade. Por conseguinte, a lógica é de que o engano em sua forma pura deve ser perdoado. [...]. Em segundo lugar, com os olhos no art. 37, § 6º, verifica-se

³⁶ Em que pese a divergência doutrinária quanto à distinção entre dolo e fraude, entendemos que fraude pode ser entendida dentro do amplo aspecto de dolo, especificamente como seu estado anímico antecedente, já que não é possível fraude sem dolo (intenção de fraudar). Em sentido contrário: “Na verdade, dolo e fraude são conceitos que a análise distingue claramente. Por diferentes modos demonstra a doutrina que eles não se confundem, nem um pode considerar-se subespécie do outro [...] assim, pois, o dolo se distingue da fraude. No dolo o agente visa a enganar a sua vítima, dela obtendo consentimento que não seria dado se não incidisse em erro; logo, o negócio viciado por dolo fere o princípio da autonomia da vontade na formação do contrato. O pressuposto do dolo é o emprego de maquinações artificiosas ou de sugestões capazes de gerar o engano na vontade do contratante. Em tudo diversa é fraude. Nesta, a vítima é estranha ao processo fraudulento. O seu elemento constitutivo está no propósito de burlar o cumprimento da obrigação. Quanto seus efeitos, o dolo geram a anulabilidade do ato, porque não se formou validamente. Na fraude pauliana, ao contrário, o ato é ineficaz em relação aos credores, mas subsiste em relação aos contratantes. O que caracteriza a fraude pauliana é o prejuízo sofrido pelos credores. O que caracteriza a fraude à lei é o desafio à ordem jurídica positiva. Daí resulta que dolo e fraude são conceitos inconfundíveis. Bem fez o legislador em incluir, no art. 133, os dois institutos como fundamento da ação civil de responsabilidade do juiz” BUZAID, Alfredo. Da responsabilidade do juiz. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 9, p. 15-36, jan. /mar. 1978. p. 33.

³⁷ “O proceder doloso ou fraudulento do juiz deverá estar devidamente provado nos autos, de maneira a convencer o julgador de que houve não simplesmente decisões equivocadas, mas conduta impregnada de elemento subjetivo negativo. Se a decisão é errada, teratológica até, mas o juiz não agiu com dolo ou fraude, não pode ser responsabilizado pessoalmente. Em benefício dos jurisdicionados, que não podem ter seus casos decididos por julgadores tolhidos pelo medo. Para decisões simplesmente erradas, o sistema prevê múltiplos recursos” (STJ, REsp n. 1.221.997/AM, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 19/10/2017, DJe de 5/2/2018).

³⁸ “O Código de Processo Civil de 1973, no art. 133, I (aplicável ao caso concreto, com norma que foi reproduzida no art. 143, I, do CPC/2015), e a Lei Complementar n. 35/1979 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional), no art. 49, I, prescrevem que o magistrado responderá por perdas e danos quando, no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude. A demora na entrega da prestação jurisdicional, assim, caracteriza uma falha que pode gerar responsabilização do Estado, mas não diretamente do magistrado atuante na causa”. (STJ, REsp n. 1.383.776/AM, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 6/9/2018, DJe de 17/9/2018).

³⁹ MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 613.

⁴⁰ “Há que se fazer uma ressalva, entretanto, ao entendimento sustentado pelo Supremo Tribunal Federal. Isso porque nas hipóteses de ausência de legislação de regência do respectivo ente federativo ao qual o advogado público está submetido, por força dos arts. 15 e 184 do CPC (normas especiais em face das normas gerais de responsabilização dos agentes públicos), o advogado público, no exercício de sua atividade de consultoria, somente responde civilmente por dolo ou fraude, afasta a possibilidade de responder por culpa grave (erro grosseiro) nos termos do art. 28 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942 (norma geral para agentes públicos) e do art. 32 da Lei n.º 8.906/94 (norma geral relativa aos advogados), já que tais disposições se constituem normas gerais de responsabilização, que são afastadas pela aplicação da norma especial contida no art. 184 do CPC por força do critério de resolução de antinomia da especialidade (*lex specialis derogat legi generali*), previsto no art. 2º do Decreto-Lei n.º 4.657/1942”. SILVEIRA, Sebastião Sérgio; MAZZEI, Marcelo Rodrigues. A responsabilidade civil do advogado público no exercício da atividade consultiva e o direito coletivo à boa administração. *Revista IBERC*, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, p. 60–77, 2022. p. 75.

⁴¹ MEDINA, José Miguel García. *Novo Código de Processo Civil Comentado*. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 321.

⁴² SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

que constituinte adotou um conceito amplo ao se referir à culpa, mas não fechou questão sobre o grau de intensidade de sua incidência para a configuração da responsabilidade do agente público. Assim, logo à partida, a crítica adota uma versão de maximalismo constitucional incompatível tanto com a letra expressa da lei maior, quanto com uma visão aberta e democrática do constitucionalismo. Por evidente, não existe uma interdição constitucional a que o legislador democrático densifique o conceito de culpa ou adote uma certa modalidade ou intensidade para que a responsabilidade reste configurada. Isso é uma decorrência da abertura semântica do termo e também um imperativo de construção democrática do sentido das normas constitucionais ao longo do tempo. Não há como pretender congelar um conceito específico de culpa, apenas por desejo da doutrina, impedindo a sua regulamentação legal dentro de certas balizas semânticas. A adoção da categoria de erro grosseiro nos parece legítima opção legislativa, que respeita os limites de livre conformação estabelecidos pelo constituinte. [...] Veja-se que, em semelhante toada, o art. 143 do Código de Processo Civil também regulamentou as hipóteses de responsabilização pessoal dos magistrados⁴³.

É certo que não é aconselhável, sob o ponto de vista de subvertê-lo, que se interprete o direito sem considerá-lo como um todo – sob o ponto de vista sistêmico – o que impõe ao intérprete, inclusive, um compromisso com a coerência e integridade⁴⁴:

A interpretação do direito é a interpretação do direito, no seu todo, não de textos isolados, desprendidos do direito. Não se interpreta o direito em tiras ou pedaços. A interpretação de qualquer texto de direito impõe ao intérprete, sempre, em qualquer circunstância, o caminhar pelo percurso que se projeta a partir dele — do texto — até a Constituição. Um texto de direito isolado, destacado, desprendido do sistema jurídico, não expressa significado normativo algum⁴⁵.

Consta do voto do relator Ministro Luís Roberto Barroso nas ADIs 6.421 e 6.428 de que compete ao legislador ordinário dimensionar o conceito de culpa previsto no art. 37, § 6º da Constituição Federal, respeitado o Princípio da Proporcionalidade, em especial na sua vertente de vedação à proteção insuficiente, estando abrangidas pela ideia de erro grosseiro as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves.

Isto porque a evolução do constitucionalismo – com destaque à crença e defesa da força normativa da Constituição – não significam, por certo, limitação exacerbada à atividade legiferante, especialmente porque é a própria atividade legiferante um dos instrumentos não só de conformação da Constituição com a democracia, como também elemento necessário para a não fossilização dos dispositivos constitucionais, em oposição à ideia maximalista, como esclarece José Francisco Garcia Garcia:

todo maximalismo en este debate — sea progresista como conservador — son contrarios a una sensata evolución constitucional; son acercamientos al debate constitucional desde una visión que divide a la comunidad política, precisamente cuando la Carta Fundamental cumple aquel rol elemental de unir en la diversidad. Ambos pretenden congelar en el tiempo un arreglo institucional: los primeros, buscando consagrar los ideales que encuentran en sus artículos y libros, siendo indiferentes el grado de vinculación que tengan ciertos arreglos propuestos con la tradición constitucional chilena; los segundos, promoviendo el arreglo original, tal cual quedó plasmado bajo categorías propias de la guerra fría.⁴⁶

Nesse diapasão, fica transparente no voto do relator a premissa de que cabe ao legislador ordinário conformar o conceito de culpa ou erro grosseiro previsto no art. 37, § 6º, desde que o faça observando a

⁴³ BINENBOJM, Gustavo e CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, p. 203–224, 2018. p. 204-205.

⁴⁴ “Coerência liga-se à consistência lógica que o julgamento de casos semelhantes deve guardar entre si. Trata-se de um ajuste que as circunstâncias fáticas que o caso deve guardar com os elementos normativos que o Direito impõe ao seu desdobramento. [...] Integridade é a exigência de que os juízes construam seus argumentos de forma integrada ao conjunto do Direito, numa perspectiva de ajuste de substância. A integridade traz em si um aspecto mais valorativo/moral enquanto a coerência seria um *modus operandi*, a forma de alcançá-la”. STRECK, Lenio Luiz. *Dicionário de Hermenêutica*: 50 verbetes fundamentais da Teoria do Direito à luz da Crítica Hermenêutica do Direito. Belo Horizonte: Coleção Lenio Streck de Dicionário Jurídicos; Letramento; Casa do Direito, 2020. p. 44.

⁴⁵ GRAU, Eros Roberto. *Por que tenho medo dos juízes*. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 12

⁴⁶ GARCIA GARCIA, José Francisco. Minimalismo E Incrementalismo Constitucional. *Revista Chilena de Derecho*, Santiago, v. 41, n. 1, p. 267-302, abr. 2014. p. 286-287.

proporcionalidade⁴⁷, ou seja, observando a dimensão da proibição da proteção insuficiente ou deficiente (*Untermassverbot*)⁴⁸ dentro da função formal-interpretativa da proporcionalidade⁴⁹:

A liberdade de conformação do legislador ordinário, ao transpor para o plano infraconstitucional os comandos constitucionais relativos aos direitos fundamentais, situa-se entre a proibição de excesso e a proibição de insuficiência, exigindo que o direito infraconstitucional ofereça uma proteção eficiente no seu conjunto, o que deixa frequentemente diversas possibilidades de variação em aberto para o legislador, quanto ao modo como esse direito deve ser especificamente conformado⁵⁰.

Não se deve confundir a constitucionalidade da gradação da culpa pelo legislador ordinário para fins de responsabilização com o automático efeito de beneficiar maus gestores e administradores. O art. 28 da LINDB não representa proteção deficiente ao fixar a responsabilização dos agentes somente nas hipóteses de dolo ou erro grosseiro (culpa grave), visto que objetiva maior segurança jurídica dos atos de gestores públicos probos⁵¹:

Nesse ponto, a lei buscou se aproximar da realidade e fazer a necessária distinção entre o bom e o mau gestor público. É indiscutível que o gestor público desonesto, ímprobo, corrupto ou desleixado, no exercício das suas funções, merece receber as mais severas penalidades pelos atos que praticar. Assim, demonstrado o dolo ou erro manifestamente grosseiro, no âmbito do devido processo legal, o mau gestor deve ser dura e pessoalmente responsabilizado. É dizer, a lei busca proteger e tornar mais seguras as atividades decisórias do bom gestor público. Não visa acobertar falcatruas, imoralidades ou aventuras irresponsáveis na gestão pública. Cuida-se, pois, da proteção do bom gestor público pelos erros honestos, praticados no exercício da função pública⁵².

Na verdade, a redação do art. 28 vem a reforçar o entendimento norteador da reforma da Lei n.º 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) pela Lei n.º 14.230/2021, presente em apontamentos de parte da doutrina administrativista⁵³ e também presente na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça⁵⁴,

⁴⁷ “Uno de los límites a la limitación de los derechos de mayor relevancia en las democracias constitucionales actuales es el examen de la proporcionalidad en sentido amplio. Así, considerar la validez del derecho en oportunidad de su limitación significa que, a) los derechos actúan como límites a su limitación y b) elevan una pretensión de ejercicio. Por ello, la validez de los derechos impone límites frente a un exceso (*Übermaß*) de restricción como así también frente a una omisión o acción insuficiente (*Untermass*) que imposibilite injustificadamente su ejercicio”. CLÉRICO, Lara. El examen de proporcionalidad: entre el exceso por acción y la insuficiencia por omisión o defecto. In: CARBONELL, Miguel (org.). *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*. Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008. p. 125.

⁴⁸ “Em outras palavras, não há liberdade (absoluta) de conformação legislativa nem mesmo em matéria penal, ainda que a lei venha a descriminalizar condutas consideradas ofensivas a bens fundamentais. Nesse sentido, se de um lado há a proibição de excesso (*Übermassverbot*), de outro há a proibição de proteção deficiente (*Untermassverbot*)”. STRECK, Lênio Luiz. Da proibição de excesso (*Übermassverbot*) à proibição de deficiência (*Untermassverbot*): de como não há blindagem contra as normas penais inconstitucionais. (Neo)constitucionalismo: ontem os códigos; hoje, as Constituições. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica (RIHJ)*, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, jan./dez. 2004. p. 243–284.

⁴⁹ BARAK, Aharon. *Proporcionalidad: los derechos fundamentales y sus restricciones*. Tradução: Gonzalo Villa Rosas. Lima: Pal-estra Editores, 2017. p. 174-77.

⁵⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Breves considerações sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria ambiental. In: ROCHA, Mariângela Guerreiro Milhoranza; BÜHRING, Marcia Andrea (org.). *Temas Polêmicos de Direito Ambiental*. Porto Alegre: Editora Fi, 2019. p. 119.

⁵¹ “A partir do regramento constitucional apresentado, não há dúvida de que seria incompatível com o art. 37, § 6º, da CF/88 eventual ato normativo que buscasse imunizar o agente público pela prática de ato ilícito culposo ou doloso. Todavia, dada a própria abertura semântica do conceito de culpa no campo da Responsabilidade Administrativa, não parece que seria defeso ao legislador ordinário, com o intuito de conferir maior segurança jurídica ao gestor público, prever elementares culposas qualificadas, que pudessem trazer especificação normativa da conduta culposa moldada à praxis da gestão pública regulamentada. É justamente com esse intuito de qualificar a modalidade culposa da responsabilidade dos agentes públicos que normas como o art. 28 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro”. Trechos do voto do Min. Gilmar Mendes na Medida Cautelar da ADI 6421, Relator Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2020

⁵² SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. Novos paradigmas para as decisões de gestão e controle públicos à luz da Lei n.º 13.655/2018. *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 21, n. 117, p. 195-216, set./out. 2019. p. 206.

⁵³ Por todos: DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 762.

⁵⁴ STJ, AgInt no AREsp 1305749/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 01/12/2020, DJe 09/12/2020. No mesmo sentido: REsp. 1.314.122/MG, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 9.4.2014. O Supremo Tribunal Federal, ao concluir o julgamento que originou o Tema n.º 1.199 de repercussão geral (ARE 843989, Relator(a): Alexandre de Moraes, Tri-

todos no sentido de se evitar um exagerado e desproporcional punitivismo por parte dos órgãos de controle, especificamente quanto à caracterização de atos de improbidade administrativa, que não são sinônimos de mera ilegalidade administrativa, erro ou má administração⁵⁵. A improbidade administrativa se caracteriza pela ilegalidade qualificada pela imoralidade, pela má-fé, pela falta de probidade no desempenho da função pública⁵⁶, muitas vezes visando ao proveito pessoal ou de terceiros.

Como destacou o Ministro Gilmar Mendes em seu voto na ADI n.º 7.042⁵⁷ (Relator Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 31.08.2022), a adoção de políticas públicas equivocadas e errôneas, por si só, não leva à responsabilização por improbidade administrativa em face da ausência de dolo.

Em razão da argumentação apresentada, há evidente compatibilidade entre o art. 28 da LINDB e o art. 37, § 6º da Constituição Federal, inexistindo qualquer inconstitucionalidade decorrente da responsabilização prevista somente em casos de dolo ou erro grosseiro.

4 Considerações finais

A previsão de responsabilização por erro grosseiro introduzida pelo art. 28 da LINDB é constitucional e não afronta o disposto no art. 37, § 6º da Constituição Federal. Permite-se ao legislador infraconstitucional promover a gradação da culpa para fins de responsabilização do agente público, desde que o faça por meio de um juízo de proporcionalidade que considere uma

concepção teórica-constitucional do erro grosseiro.

A busca de um conceito de “erro grosseiro” previsto no art. 28 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942, por meio de uma filtragem constitucional do sistema sancionatório brasileiro, permite alcançar 08 (oito) proposições objetivas a serem observadas pelo intérprete: 1) o erro grosseiro se equivale à culpa grave ou qualificada (elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia) devidamente comprovada pelo arcabouço fático no processo de responsabilização, afastada a responsabilidade presumida e a teorização do dano *in re ipsa* para responsabilização; 2) o nexó de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não basta isoladamente para responsabilização por regresso do agente em caso de erro grosseiro (art. 12, § 3º do Decreto n.º 9.830/2019); 3) é necessário o efetivo prejuízo para responsabilização do agente; 4) serão sopesadas na

bunal Pleno, julgado em 18/08/2022), firmou a tese de “a nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente”.

⁵⁵ “O erro do gestor público decorrente de sua própria incapacidade técnica ou de seus colaboradores em virtude das fragilidades de formação ou estrutura, o que é bastante comum para a burocracia de Municípios e/ou Estados de menor porte, não é fato gerador suficiente para sustentar uma ação de improbidade, ou o que é pior, implicar em qualquer nível de sanção.” ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. *Corrupção e Improbidade Administrativa*. Cenários de risco e a responsabilização dos agentes públicos municipais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 146.

⁵⁶ STJ, AgInt no REsp 1470080/SP, Primeira Turma, Min. Rel. Sérgio Kukina, DJ. 19/06/2018.

⁵⁷ “Quando votei a questão da repercussão geral, dá até vergonha de falar disso, porque, se há uma coisa que o Brasil deve a esses personagens é a estabilização da economia, mas Pedro Malan, Pedro Parente e Serra, no Conselho Monetário Nacional, respondem, ainda hoje, por uma ação de improbidade. E a ação era muito sensível, pedia-se, em relação a eles, a perda dos direitos políticos e a devolução de tudo que se gastou no Proer. Presidente, existe um documentário que está correndo acho que na HBO Plus ou Max sobre o Brasil: 12 Moedas. Era um quadro de caos econômico. Tudo aquilo que se fez, Governo Sarney, Governo Collor, todos aqueles experimentos... Era um caos, vendo-se a Ministra Zélia explicar, sem saber explicar, a retenção dos ativos financeiros, e, depois, o Presidente do Banco Central, que talvez soubesse explicar o que era a medida, mas não sabia falar português. Era um quadro que, se a gente não soubesse que correspondia à realidade, diria: ‘é uma ficção’. Não houve, felizmente, para eles, ação de improbidade, mas para quem fez parte de um programa exitoso, há uma ação de improbidade ainda hoje em tramitação aqui. Vejam os Senhores, por quê? Porque se fez uma política pública e política pública também se pode fazer e dar errado, sem nenhum dolo. Isso faz parte do processo. Quantos de nós participamos na Administração Pública e lançamos projetos que depois se viram frustrados! Isso acontece nas nossas gestões como acontece no contexto geral. Não obstante, faz-se um prognóstico ...” (Trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes na ADI n.º 7.042, relator Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 31.08.2022).

responsabilização a complexidade da matéria, as atribuições exercidas e os obstáculos e as dificuldades reais do agente (art. 22 da LINDB e art. 8º do Decreto n.º 9.830/2019); 5) o dano econômico ao erário público, mesmo que expressivo, não basta isoladamente para responsabilização por regresso do agente (art. 12, § 5º do Decreto n.º 9.830/2019); 6) não basta a mera condição de ordenador de despesa para responsabilização objetiva do agente, cabendo a análise da presença de dolo ou erro grosseiro; 7) a responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir, salvo conluio entre agentes ou se presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica (art. 12, § 6º do Decreto n.º 9.830/2019) e; 8) o superior hierárquico somente responde por culpa na fiscalização quando a própria omissão se caracterizar como erro grosseiro (art. 12, § 7º do Decreto n.º 9.830/2019).

Nota-se, portanto, que o conceito — em uma perspectiva oposta ao maximalismo constitucional — se demonstra compatível com a Constituição por se tratar de representação legítima da atividade legiferante de modo a conformar as disposições constitucionais com as necessidades prementes da contemporaneidade, de forma coerente e proporcional, visando entender as circunstâncias reais da gestão pública, buscando separar — sob o ponto de vista das consequências jurídicas — as falhas do bom gestor da administração mal intencionada do mau gestor.

Referências

- BARAK, Aharon. *Proporcionalidad: los derechos fundamentales y sus restricciones*. Tradução: Gonzalo Villa Rosas. Limas: Palestra Editores, 2017.
- BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB - a cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, p. 203–224, 2018.
- BOROWSKI, Martin. *Elementos esenciales de la dogmática de los derechos fundamentales*. Tradução: Arnulfo Daniel Mateos Durán. México: Tirant lo Blanch, 2022.
- BUZAID, Alfredo. Da responsabilidade do juiz. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 9, p. 15-36, jan. /mar. 1978.
- CLÉRICO, Lara. El examen de proporcionalidad: entre el exceso por acción y la insuficiencia por omisión o defecto. In: CARBONELL, Miguel (org.). *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008. p. 125-173.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- DONNINI, Rogério. Comentário geral ao art. 28 da LINDB. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ISSA, Rafael Hamze; SCHWIND, Rafael Wallbach (coord.). *Lei de introdução às normas do Direito brasileiro anotada*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. v. 2. p. 401-408.
- GARCIA, José Francisco. Minimalismo e incrementalismo constitucional. *Revista chilena de derecho*, Santiago, v. 41, n. 1, p. 267-302, abr. 2014.
- GRAU, Eros. *O Direito posto e o Direito pressuposto*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- GRAU, Eros. *Por que tenho medo dos juízes*. São Paulo: Malheiros editora, 2017.
- JORDÃO, Eduardo. A retórica dos controladores: Exagerando e minimizando, eles confundem o debate sobre os limites de sua atuação. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JORDÃO, Eduardo; MOREIRA, Egon Bockmann Moreira; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; BINENBOJM, Gustavo; CÂMARA, Jacintho Arruda; MENDONÇA, José Vicente Santos de; JUSTEN FILHO, Marçal e MONTEIRO, Vera. *Publicitas: direito administrativo sob tensão*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 33-34.

- MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- MEDINA, José Miguel Garcia. *Novo Código de Processo Civil comentado*. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.
- MENDONÇA, José Vicente Santos de; JUSTEN FILHO, Marçal; MONTEIRO, Vera. *Publicitas: direito administrativo sob tensão*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.
- MODESTO, Paulo. *Café com prosa: crônicas de Direito e reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora GZ, 2021.
- NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *As normas de Direito público na Lei de Introdução ao Direito brasileiro: paradigmas para interpretação e aplicação do Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.
- PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Quem é o “administrador médio” do TCU?* 2018. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Quem-%C3%A9-o-administrador-m%C3%A9dio-do-TCU-JOTA-Info.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2024.
- PIRES, Luis Manuel Fonseca. *Controle judicial da discricionariedade administrativa: dos conceitos jurídicos indeterminados às políticas públicas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- REIMÃO, Clóvis. O erro no Direito Administrativo: uma visão panorâmica. *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 25, n. 140, p. 71-98, jul./ago. 2023.
- SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.
- SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Breves considerações sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria ambiental. *In: ROCHA, Mariângela Guerreiro Milhoranza; BÜHRING, Marcia Andrea (org.). Temas polêmicos de Direito Ambiental*. Porto Alegre: Editora Fi, 2019. p. 109-157.
- SEMINÁRIO Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro: parte 2. [S. l.: s. n.], 2019. 1 vídeo (3h 51 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=EMZjSzlonOI>. Acesso em: 20 jul. 2023.
- SILVEIRA, Sebastião Sérgio; MAZZEI, Marcelo Rodrigues. A responsabilidade civil do advogado público no exercício da atividade consultiva e o direito coletivo à boa administração. *Revista IBERC*, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, p. 60-77, 2022.
- SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. Novos paradigmas para as decisões de gestão e controle públicos à luz da Lei nº 13.655/2018. *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 21, n. 117, p. 195-216, set./out. 2019.
- STRECK, Lênio Luiz. Da proibição de excesso (Übermassverbot) à proibição de deficiência (Untermassverbot): de como não há blindagem contra as normas penais inconstitucionais. (Neo)constitucionalismo: ontem os códigos; hoje, as Constituições. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica (RIHJ)*, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 243-284, jan./dez. 2004.
- STRECK, Lenio Luiz. *Dicionário de Hermenêutica: 50 verbetes fundamentais da teoria do direito à luz da crítica hermenêutica do direito*. Belo Horizonte: Coleção Lenio Streck de Dicionário Jurídicos; Letramento; Casa do Direito, 2020.
- ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. *Corrupção e improbidade administrativa*. Cenários de risco e a responsabilização dos agentes públicos municipais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.