

RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO E DO CONTRATADO EM CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: IMPLICAÇÕES DA LINDB, MATRIZ DE RISCOS E EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

LIABILITY OF PUBLIC OFFICIALS AND CONTRACTORS IN ADMINISTRATIVE CONTRACTS: IMPLICATIONS OF THE LINDB, RISK ALLOCATION, AND ECONOMIC-FINANCIAL BALANCE

Ana Luiza Neves Vasquez¹
Hamilton Gomes de Santana Neto²

RESUMO: O presente artigo analisa a racionalização da responsabilização administrativa após a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com ênfase nos limites do controle, no erro grosseiro e nos riscos ambientais em licitações e contratos públicos. Examina-se a relevância dos arts. 27 e 28 da LINDB na individualização da responsabilidade do agente público, destacando a necessidade de avaliação do contexto decisório, da previsibilidade dos riscos e das consequências práticas das decisões administrativas. A análise enfatiza a importância da matriz de riscos ambientais como instrumento de governança, capaz de equilibrar responsabilidades, prevenir litígios e proteger o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, sem afastar a exigência de reparação em caso de danos ambientais. Também se aborda a compatibilização entre a responsabilização do contratado e a prevenção de impactos socioambientais, articulando a jurisprudência do STJ, instrumentos de resolução consensual de conflitos e a observância aos princípios de proporcionalidade, legalidade e segurança jurídica. Conclui-se que a racionalização da responsabilização administrativa, aliada à alocação preventiva de riscos, fortalece a eficiência, a sustentabilidade e a segurança jurídica nas contratações públicas.

Palavras-chave: LINDB. Responsabilização administrativa. Matriz de riscos. Riscos ambientais. Equilíbrio contratual.

ABSTRACT: This article analyzes the rationalization of administrative liability following the Brazilian Introduction to Norms of Brazilian Law (LINDB), focusing on the limits of control, gross negligence, and environmental risks in public bidding and contracts. It examines the relevance of Articles 27 and 28 of the LINDB in individualizing public agents' responsibility, highlighting the need to assess the decision-making context, risk predictability, and practical consequences of administrative decisions. The study emphasizes the importance of the environmental risk matrix as a governance tool, capable of balancing responsibilities, preventing disputes, and protecting the contract's economic-financial equilibrium, without exempting the duty to repair environmental damages. It also addresses the compatibility between contractor liability and the prevention of socio-environmental impacts, linking STJ case law, consensual dispute resolution mechanisms, and adherence to the principles of proportionality, legality, and legal certainty. The article concludes that rationalized administrative liability, combined with preventive risk allocation, strengthens efficiency, sustainability, and legal security in public procurement.

Keywords: LINDB. Administrative Accountability. Risk Matrix. Environmental Risks. Contractual Balance.

¹ Acadêmica de Direito na Universidade Federal do Amazonas.

² Doutorando em Direito Ambiental na Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Doutorando em Função Social do Direito pela Faculdade Autônoma de Direito (FADISP). Mestre em Constitucionalismo e Direitos na Amazônia pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Especialista em Direito Processual pela Escola Superior da Magistratura do Amazonas (ESMAM). Professor de pós-graduação da ESMAM. Professor substituto na Faculdade de Direito da UFAM. Analista da Fazenda na Sefaz/AM. Advogado.

INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei n. 13.655/2018 representou uma importante evolução no ordenamento jurídico brasileiro ao alterar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), introduzindo critérios mais precisos para a responsabilização administrativa. Os dispositivos dos arts. 27 e 28 da LINDB estabelece limites à imputação de responsabilidade a agentes públicos e contratados, condicionando-a à ocorrência de dolo ou erro grosseiro, bem como à análise contextual dos fatos, do direito aplicável e dos riscos inerentes à execução contratual. Dessa forma, a lei reforça princípios de racionalidade e motivação adequada, valorizando a avaliação das consequências práticas das decisões públicas.

A aplicação desses dispositivos assume especial relevância em licitações e contratos que envolvem riscos ambientais, nos quais eventos supervenientes, como alterações de licenciamento, passivos ocultos ou fenômenos naturais extraordinários, podem afetar significativamente o equilíbrio econômico-financeiro das obrigações assumidas. Nesses casos, a responsabilização não deve ser automática, sendo necessário considerar a previsibilidade dos riscos, a complexidade técnica das atividades e os limites institucionais enfrentados pelos gestores públicos. Tal perspectiva contribui para decisões mais justas, evitando penalizações indevidas decorrentes de fatores alheios à conduta do agente ou contratado.

2

Nesse cenário, instrumentos de governança, como a matriz de riscos ambientais, consolidam-se como ferramentas essenciais para definir responsabilidades, equilibrar riscos e resultados, e proteger o interesse público. Além disso, promovem a individualização das sanções e a exigência de fundamentação detalhada das decisões de controle, prevenindo punições baseadas em julgamentos retrospectivos ou interpretações divergentes. Assim, tais mecanismos operam como instrumentos de transparência, planejamento e mitigação de litígios, fortalecendo a segurança jurídica nas relações contratuais público-privadas.

A relevância dessa abordagem se manifesta na articulação entre segurança jurídica, eficiência contratual e proteção ambiental. Ao analisar os limites do controle administrativo, a caracterização do erro grosseiro e a alocação de riscos em licitações, o presente estudo busca demonstrar como a LINDB promove uma responsabilização equilibrada, técnica e proporcional. Nesse contexto, a legislação se apresenta alinhada às demandas contemporâneas por sustentabilidade, integridade e boa governança na gestão pública, oferecendo parâmetros claros para a tomada de decisão responsável e fundamentada.

A RACIONALIZAÇÃO DA RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA APÓS A LINDB: LIMITES DO CONTROLE, ERRO GROSSEIRO E RISCOS AMBIENTAIS NAS LICITAÇÕES

As alterações introduzidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro pela Lei n. 13.655/2018 reforçaram a necessidade de uma atuação administrativa orientada pela racionalidade, pela motivação adequada e pela análise das consequências práticas das decisões. Nesse contexto, os arts. 27 e 28 da LINDB passaram a ocupar posição relevante no debate sobre a responsabilização no âmbito das licitações e contratos administrativos, sobretudo ao exigirem que a imputação de responsabilidades considere o contexto fático, jurídico e os riscos inerentes à execução contratual, especialmente quando se trata de situações complexas e de difícil previsibilidade.

Essa orientação revela-se especialmente relevante nos contratos administrativos que envolvem riscos ambientais, nos quais acontecimentos supervenientes, como alterações no licenciamento, passivos ambientais ocultos ou eventos naturais extraordinários, podem gerar impactos econômicos significativos e controversos quanto à adequada distribuição de responsabilidades entre a Administração e o contratado.

Nessa linha interpretativa, ao examinar os arts. 27 e 28 da LINDB, Di Pietro (2023) destaca que o legislador passou a exigir maior atenção às consequências práticas das decisões administrativas, ao mesmo tempo em que impôs limites à responsabilização pessoal dos agentes públicos por opiniões ou decisões técnicas, sobretudo no âmbito dos órgãos de controle. Para a autora, o art. 28 condiciona a imputação de sanções à comprovação de dolo ou de conduta gravemente negligente, afastando punições fundamentadas apenas em divergências doutrinárias ou jurisprudenciais.

A análise da autora demonstra que a LINDB não confere aos órgãos de controle a prerrogativa de substituir a decisão administrativa por uma interpretação posterior quando a escolha realizada era juridicamente possível e razoável no contexto em que foi adotada. Essa orientação é especialmente relevante no campo das licitações, marcado pela presença constante de decisões discricionárias e pela atuação intensa dos órgãos de controle, o que exige maior cautela na avaliação dos riscos assumidos pelo gestor público.

Nesse sentido, a apuração da conduta do agente deve ocorrer de forma criteriosa, levando em conta o elemento subjetivo e as circunstâncias concretas que envolveram o ato administrativo, a fim de evitar a aplicação de sanções fundadas apenas em divergências interpretativas. O art. 22 da LINDB reforça essa compreensão ao estabelecer que, na

interpretação das normas de gestão pública, devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais enfrentados pelo gestor, evidenciando que a responsabilização deve estar alinhada à realidade administrativa e às limitações técnicas e institucionais existentes.

A responsabilização do contratado, embora juridicamente admitida, exige a comprovação de elemento subjetivo qualificado e de nexo causal direto entre a conduta e o resultado lesivo. Nesse sentido, Carvalho Filho (2023) destaca que o poder sancionador administrativo deve observar critérios de punibilidade que considerem a gravidade da infração, as circunstâncias do caso concreto, os danos causados e a existência de programas de integridade, de modo a assegurar proporcionalidade e evitar excessos.

A exigência de demonstração do elemento subjetivo qualificado reforça a necessidade de análise concreta da conduta do contratado, afastando a responsabilização automática ou objetiva. Assim, a mera ocorrência de dano ou de inadimplemento contratual não autoriza, por si só, a aplicação de sanções administrativas, sendo indispensável comprovar a atuação dolosa ou gravemente negligente do particular.

Além disso, o princípio da proporcionalidade impõe que as sanções aplicadas guardem relação com a gravidade da infração e o grau de reprovabilidade da conduta, evitando respostas punitivas desnecessárias. A individualização da sanção, com base na extensão do dano e em medidas preventivas adotadas, é essencial para equilibrar a proteção do interesse público e os direitos do contratado, especialmente em contratos com riscos técnicos e ambientais complexos.

Essa ênfase na individualização e na adequação da sanção conecta-se à reflexão de Fernanda Leoni (2026), que alerta para os riscos da responsabilização solidária sem previsão legal: imputar conjuntamente responsabilidade ao fiscalizador e à construtora, com base apenas em dever genérico de fiscalização, extrapola os limites jurídicos, desconsidera a tipicidade das hipóteses de solidariedade e compromete a individualização das condutas. A partir dessa compreensão, percebe-se que a responsabilização administrativa deve sempre respeitar os limites legais, evitar construções jurídicas por analogia, presunção ou conveniência institucional. Cada agente deve responder apenas pelo que fez de fato, garantindo a individualização da responsabilidade e o devido processo legal.

Ao aplicar sanções, é preciso diferenciar claramente quem praticou, autorizou ou deixou de agir diante do ilícito, evitando atribuições automáticas ou solidárias não previstas na legislação. Dessa forma, a defesa do interesse público se mantém sem comprometer direitos individuais, assegurando que as ações administrativas sigam os princípios da legalidade, tipicidade e proporcionalidade.

Nesse sentido, a exigência de caracterização do erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB, impõe aos órgãos de controle o dever de fundamentação detalhada ao responsabilizar agentes públicos e particulares. Não se trata apenas de constatar a desconformidade do ato com a lei, mas de demonstrar concretamente que a conduta se afastou de maneira manifesta dos padrões mínimos de diligência esperados, considerando as circunstâncias específicas de cada caso. Essa orientação fortalece o controle administrativo, reduzindo decisões sancionatórias baseadas em juízos abstratos ou retrospectivos e reforçando a segurança jurídica e a racionalidade do sistema.

Além disso, a avaliação da atuação do gestor não pode ser automática, devendo considerar a previsibilidade e a complexidade dos riscos ambientais e técnicos envolvidos. Hellmann (2025) ressalta que a adequada alocação de riscos depende do fornecimento de informações corretas pela Administração, sob pena de comprometer o equilíbrio contratual.

De acordo com o autor, esse entendimento foi confirmado pelo TCU no Acórdão nº 2429/2024, ao reconhecer que falhas relevantes no anteprojeto podem distorcer a matriz de riscos e influenciar a formulação das propostas. Nessas situações, a simples transferência formal de riscos ao contratado não afasta a responsabilidade administrativa, sobretudo quando dados imprecisos transformam a licitação em um cenário de incerteza incompatível com a busca da proposta mais vantajosa.

5

A matriz de riscos deve ser compreendida como instrumento de racionalização da contratação administrativa, e não como meio automático de transferência de responsabilidades ao contratado. A alocação inadequada desses riscos pode comprometer a eficiência do certame e afetar o equilíbrio contratual, impondo que a análise do controle considere a qualidade das informações fornecidas e os limites da atuação do gestor.

Peixoto (2025) destaca que a definição clara de responsabilidades nos contratos administrativos contribui para a promoção de direitos ambientais, sociais, humanos e trabalhistas, além de fortalecer medidas de integridade e combate à corrupção. Diante da atual agenda climática, dos direitos humanos e das práticas ESG, torna-se indispensável que as contratações públicas considerem os riscos sociais, econômicos e ambientais envolvidos. Nesse cenário, a adequada alocação de riscos reforça a segurança jurídica, a eficiência contratual e atua como instrumento de política pública voltado ao desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, a matriz de riscos assume papel central na racionalização da atuação administrativa, ao permitir a delimitação objetiva das responsabilidades da Administração e do contratado. A distribuição adequada dos riscos ambientais favorece decisões mais técnicas e

conscientes, reduzindo conflitos na execução contratual e limitando intervenções excessivas dos órgãos de controle, em consonância com os parâmetros estabelecidos pela LINDB.

Sob essa perspectiva, a responsabilização administrativa deve ser examinada à luz do art. 28 da LINDB, que restringe a imputação pessoal do agente público às hipóteses de dolo ou erro grosseiro. A atuação do controle não pode desconsiderar o contexto decisório marcado por incertezas técnicas e ambientais, sob pena de substituir escolhas administrativas razoáveis por juízos retrospectivos, comprometendo a segurança jurídica e a efetividade das licitações públicas.

A OPERACIONALIZAÇÃO DA RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA POR MEIO DA MATRIZ DE RISCOS AMBIENTAIS: SEGURANÇA JURÍDICA, EQUILÍBRIO CONTRATUAL E PREVENÇÃO DE LITÍGIOS

A alocação prévia e precisa dos riscos ambientais funciona como importante mecanismo preventivo nos contratos administrativos, ao equilibrar a responsabilização do gestor e do contratado e reduzir litígios. Ao definir, ainda na fase de planejamento, quais riscos são previsíveis e a quem compete, estabelece-se um parâmetro objetivo para o controle, permitindo que as decisões administrativas sejam avaliadas conforme o contexto técnico, a previsibilidade dos eventos e a razoabilidade das escolhas do agente público.

6

Desta forma, segundo Spitzcovsky (2024), o contrato deve identificar de maneira clara quais riscos serão assumidos exclusivamente pelo contratante ou pelo contratado, bem como aqueles a serem compartilhados entre as partes. A matriz de alocação de riscos, nesse contexto, tem papel central ao definir o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação a eventos supervenientes, devendo ser observada na análise de eventuais pleitos ou reivindicações das partes, conforme dispõe o art. 103, § 4º, da Lei 14.133/2021.

O autor ressalta que, observadas as condições contratuais e a matriz de riscos, considera-se preservado o equilíbrio econômico-financeiro, afastando pedidos de reequilíbrio relacionados a riscos previamente assumidos, conforme o art. 103, § 5º, da Lei nº 14.133/2021. Nessa perspectiva, a matriz de riscos não apenas organiza a distribuição de responsabilidades, mas também funciona como instrumento preventivo, protegendo o gestor e o contratado contra a imputação indevida de erro grosseiro em decisões técnicas ou previsíveis.

A análise detalhada da matriz permite ao órgão de controle e ao Judiciário compreender o contexto em que as escolhas foram feitas, evitando imputação automática de responsabilidade e garantindo que sanções sejam aplicadas apenas quando comprovada conduta dolosa ou

gravemente negligente. Assim, a matriz de riscos deixa de ser um instrumento meramente teórico e passa a constituir ferramenta central de segurança jurídica, equilíbrio contratual e mitigação de litígios em cenários complexos, especialmente nos que envolvem passivos ambientais e incertezas técnicas.

Essa proteção preventiva encontra respaldo na Súmula TCU 187, que afasta a responsabilização por danos causados por terceiros sem conluio com o agente público. Conforme o art. 28 da LINDB, a imputação de responsabilidade exige a comprovação de dolo ou erro grosseiro, assegurando a individualização da conduta e reforçando a segurança jurídica na alocação de riscos ambientais. Dessa forma, falhas de prognose em contextos de incerteza técnica não são automaticamente equiparadas a ilícitos administrativos.

Todavia, os efeitos jurídicos da alocação de riscos encontram limite na tutela do meio ambiente, uma vez que, embora a conduta do agente seja avaliada sob a ótica da subjetividade qualificada, a irregularidade ambiental não se convalida pelo tempo. Conforme a Súmula n. 613 do STJ, não se aplica a teoria do fato consumado em matéria ambiental, de modo que a racionalização do controle promovida pela LINDB afasta punições injustas, mas não impede a exigência de reparação ou adequação do objeto contratual diante de danos ambientais.

A definição clara das responsabilidades ambientais nos contratos administrativos reduz conflitos entre as partes e com os órgãos de controle. Ao prever previamente quem responde por licenciamento, passivos ambientais ou eventos imprevisíveis, evita-se a responsabilização automática por situações fora do controle direto do agente ou do contratado. Essa organização fortalece a segurança jurídica e estimula uma gestão preventiva e diligente, em consonância com os princípios do art. 37 da CF/88.

Além disso, o Enunciado 10 da I Jornada de Direito Civil reforça que, em contratos administrativos decorrentes de licitações regidas pela Lei n. 8.666/1993, é facultado à Administração propor aditivo para alterar a cláusula de resolução de conflitos entre as partes, incluindo métodos alternativos ao Poder Judiciário, como Mediação, Arbitragem e Dispute Board. Tal previsão evidencia a importância de instrumentos contratuais que permitam ajustes consensuais, prevenindo litígios e fortalecendo a execução eficiente do contrato, especialmente em cenários com riscos ambientais complexos.

A integração da arbitragem e dos Dispute Boards ao regime de responsabilidade da LINDB qualifica a análise dos contratos administrativos ambientais ao submeter os litígios ao exame de especialistas. Com isso, a apuração do dolo ou do erro grosseiro passa a considerar as circunstâncias concretas da execução contratual, evitando a responsabilização automática do

agente pelo resultado ambiental isolado e preservando os limites da discricionariedade técnica diante das incertezas próprias dos riscos ambientais.

Essa proteção torna-se ainda mais estratégica sob a ótica do Direito Administrativo sancionador, uma vez que a aplicação da Súmula n. 618 do STJ impõe um novo padrão de rigor na instrução dos processos. Se, no âmbito processual, cabe ao potencial poluidor provar que sua conduta não causou dano ou que agiu com diligência, no plano administrativo, essa inversão exige que a alocação de riscos seja detalhada ainda na fase de planejamento da contratação.

Nesse contexto, a matriz de riscos ambientais deixa de ser uma simples previsão teórica e passa a ser a principal defesa do agente público. Como o ônus da prova é invertido, ter estudos técnicos sólidos e uma divisão clara de responsabilidades no contrato são os únicos caminhos para provar que o gestor não foi negligente. Para o art. 28 da LINDB, quem estrutura bem essa divisão de riscos demonstra que agiu com zelo, evitando que falhas técnicas em temas ambientais complexos sejam classificadas injustamente como erro grosseiro e protegendo o gestor de punições indevidas.

Essa clareza na distribuição de responsabilidades se torna ainda mais relevante à luz da Súmula TCU 286, que estabelece a responsabilidade solidária de pessoas jurídicas de direito privado e de seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação de recursos públicos. O entendimento reforça que, mesmo envolvendo terceiros, é indispensável que a administração adote mecanismos rigorosos de fiscalização e divisão de atribuições, prevenindo danos ao erário e garantindo que a responsabilização recaia apenas sobre atos efetivamente imputáveis, consolidando a função preventiva da matriz de riscos.

Em síntese, a alocação de riscos ambientais nos contratos administrativos configura-se como instrumento essencial de governança, integrando proteção ao gestor, cumprimento das obrigações contratuais e preservação do interesse público. Ao articular dispositivos como o art. 28 da LINDB e as Súmulas TCU 187 e 286, bem como mecanismos de resolução consensual de conflitos, a matriz de riscos assegura responsabilização individualizada, proporcional e compatível com a complexidade técnica das decisões administrativas.

RESPONSABILIDADE DO CONTRATADO POR RISCOS AMBIENTAIS E A COMPATIBILIZAÇÃO COM O PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

O Superior Tribunal de Justiça, por meio da Súmula n. 618, consolidou que a inversão do ônus da prova é aplicável às ações de degradação ambiental. Essa diretriz fundamenta-se no

princípio “in dubio pro natura”, que estabelece que, em caso de incerteza científica sobre a existência ou extensão do dano, a dúvida deve favorecer a proteção do meio ambiente e da saúde pública (Brasil, STJ, 2018). Tal entendimento reforça a necessidade de que os responsáveis por atividades com potencial impacto ambiental assumam uma postura preventiva e responsável, uma vez que a prova do dano não recai exclusivamente sobre a parte lesada, mas também sobre aquele que realiza a atividade potencialmente prejudicial.

Além disso, a responsabilização do contratado por riscos ambientais tem se consolidado como um elemento central em contratos administrativos e privados, especialmente naqueles relacionados a obras, serviços ou atividades de significativo impacto ambiental. O contratado deve adotar medidas preventivas, cumprir rigorosamente as normas ambientais e arcar com eventuais danos decorrentes de sua atuação. Essa responsabilização não apenas protege o meio ambiente, como também assegura que a atividade econômica se desenvolva de forma sustentável e responsável, internalizando custos que, de outra forma, recairiam sobre a coletividade ou sobre o poder público.

Dessa forma, a orientação do STJ e o estabelecimento de responsabilidades contratuais ambientais caminham de forma complementar: enquanto a jurisprudência assegura mecanismos de proteção em situações de incerteza científica, os contratos definem de maneira objetiva como os riscos devem ser geridos e compartilhados. Essa articulação fortalece a prevenção de danos, garante a sustentabilidade das atividades econômicas e promove maior segurança jurídica tanto para contratantes quanto para contratados. Nesse contexto, surge a relevância do chamado “ato do príncipe”, que se refere a situações em que a Administração, por meio de atos lícitos posteriores à celebração do contrato, altera suas condições e gera prejuízos ao contratado.

Nesses casos, predomina a chamada álea administrativa, já que o fato decorre do exercício regular das funções estatais. Para que o “ato do príncipe” seja reconhecido, o evento deve ser extraordinário, imprevisível e extracontratual, caracterizando uma interferência que pode justificar a revisão ou até mesmo a extinção do contrato (Carvalho, 2023). Ao articular a proteção ambiental com a figura do ato administrativo superveniente, os contratos e a jurisprudência buscam compatibilizar a prevenção de danos e a sustentabilidade econômica, garantindo que os contratados não sofram ônus desproporcionais frente a riscos imprevisíveis ou extraordinários.

Segundo Clare (2023), em um convênio *estrito sensu* ocorre a transferência de recursos financeiros provenientes de dotações do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União,

envolvendo, de um lado, órgãos ou entidades da Administração Pública federal, direta ou indireta, e, de outro, órgãos ou entidades da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, bem como entidades privadas sem fins lucrativos que atendam às condições previstas na Constituição Federal. Nessa perspectiva, a gestão desses recursos exige não apenas transparência e conformidade legal, mas também mecanismos que garantam o equilíbrio entre os encargos assumidos pelos contratados e os riscos inerentes à execução das atividades, incluindo aqueles de natureza ambiental.

Ademais, segundo o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (2025), a análise de riscos envolve identificar, avaliar e gerenciar os fatores que podem comprometer o sucesso de uma licitação ou compra direta, sendo considerada parte integrante da fase preparatória do processo licitatório. Nesse contexto, a matriz de riscos, prevista no artigo 6º, inciso XXVII, da Lei nº 14.133/2021, atua como cláusula contratual que define responsabilidades e riscos entre as partes, assegurando o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato e estabelecendo os ônus financeiros decorrentes de eventos supervenientes à contratação.

Consequentemente, a conciliação entre a análise e distribuição de riscos previstos na matriz e a responsabilização por riscos ambientais requer uma abordagem preventiva, transparente e colaborativa entre contratante e contratado. Ao prever responsabilidades proporcionais aos riscos, estabelecer critérios objetivos para ajustes financeiros e implementar medidas de mitigação, é possível assegurar tanto a proteção ambiental quanto a viabilidade econômica do contrato. Essa harmonização fortalece a sustentabilidade dos projetos, reforça a confiança entre as partes, evita litígios e promove o cumprimento das obrigações ambientais sem comprometer a estabilidade financeira do contratado.

10

Além disso, a adoção de cláusulas de responsabilização ambiental nos contratos também exige a definição clara dos riscos assumidos pelo contratado, distinguindo aqueles que são previsíveis daqueles que decorrem de fatores externos ou de força maior. Essa diferenciação é crucial para evitar que o contratado seja sobrecarregado com responsabilidades que fogem ao seu controle, o que poderia comprometer sua capacidade financeira e técnica de execução. Além disso, permite que o contratante planeje mecanismos de seguro ambiental ou instrumentos de garantias financeiras, reforçando a segurança jurídica e econômica do contrato.

Segundo Hellman (2025), a fundamentação para a necessidade de monitoramento contínuo e acompanhamento sistemático da execução contratual reside na compreensão de que a matriz de riscos não deve ser apenas um “mero requisito formal”, mas sim um instrumento dinâmico de governança contratual. Nesse sentido, a responsabilização por riscos ambientais

reforça a importância desse acompanhamento, pois não se trata apenas de um conceito abstrato ou limitado à fase de planejamento.

Por conseguinte, o monitoramento contínuo durante a execução do contrato, incluindo a verificação das práticas ambientais, relatórios periódicos e auditorias técnicas, permite identificar problemas antes que se transformem em danos graves. Essa prática possibilita ajustes proativos no contrato, protege ambas as partes e assegura a compatibilidade entre os custos ambientais e a sustentabilidade econômica do projeto, garantindo que o equilíbrio econômico-financeiro seja mantido enquanto se cumpre com as obrigações ambientais.

Finalmente, a integração entre responsabilidade ambiental e equilíbrio econômico-financeiro contribui para a construção de uma cultura de compliance ambiental. Quando os contratos estabelecem de forma equilibrada as responsabilidades e os mecanismos de compensação, o contratado é incentivado a adotar boas práticas ambientais de forma contínua, promovendo inovação e eficiência na gestão dos riscos. Ao mesmo tempo, o contratante garante que os projetos sejam executados de forma viável e sustentável, evitando que custos inesperados ou litígios comprometam a execução ou a qualidade dos serviços contratados.

Portanto, a definição precisa de responsabilidades ambientais no contrato deve levar em consideração também a proporcionalidade entre o risco e o retorno esperado pelo contratado. Em contratos de grande complexidade ou com alto potencial de impacto ambiental, a atribuição integral de riscos ao contratado sem mecanismos de compensação pode gerar desequilíbrio econômico-financeiro, comprometendo a execução e até mesmo a viabilidade do empreendimento. Por isso, instrumentos como seguros ambientais, garantias contratuais e cláusulas de revisão periódica dos custos são essenciais para equilibrar proteção ambiental e sustentabilidade financeira.

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida evidencia que a racionalização da responsabilização administrativa, promovida pela Lei n. 13.655/2018 e consolidada nos arts. 27 e 28 da LINDB, representa avanço significativo na proteção do interesse público sem sacrificar a segurança jurídica e os direitos dos agentes e contratados. A responsabilização pessoal deve ser limitada às hipóteses de dolo ou erro grosseiro, considerando o contexto fático, jurídico e técnico em que as decisões foram tomadas, afastando sanções automáticas baseadas em divergências interpretativas ou resultados indesejados, especialmente em contratos complexos e de elevado risco ambiental.

Nesse sentido, a utilização da matriz de riscos surge como ferramenta central de governança e prevenção de litígios, permitindo que a Administração e o contratado delimitem responsabilidades de forma objetiva. Ao definir previamente os riscos previsíveis e os mecanismos de mitigação, a matriz contribui para o equilíbrio econômico-financeiro, protege o gestor público de imputações indevidas e assegura que a responsabilização do contratado se dê apenas diante de conduta dolosa ou gravemente negligente.

Ao mesmo tempo, a proteção ambiental permanece inderrogável, de modo que o instrumento da matriz de riscos não exime da reparação ou adequação do objeto contratual em caso de danos ambientais, reforçando a compatibilização entre prevenção de litígios, sustentabilidade econômica e tutela ambiental. A integração de mecanismos de resolução consensual de conflitos, como arbitragem e Dispute Boards, fortalece essa abordagem, permitindo que o exame do dolo ou erro grosseiro considere as particularidades técnicas e os riscos imprevisíveis da execução contratual.

Em síntese, a responsabilização administrativa pós-LINDB, articulada com a definição clara de responsabilidades ambientais, evidencia que a racionalização do controle não se traduz em fragilização do dever de diligência ou proteção ambiental, mas em maior eficiência, previsibilidade e equidade nas decisões administrativas e contratuais. Ao harmonizar segurança jurídica, sustentabilidade financeira e preservação ambiental, o sistema fortalece a governança pública, incentiva práticas responsáveis e promove o desenvolvimento sustentável, constituindo-se em referência para a gestão moderna de licitações e contratos administrativos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 fev. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)**. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 4 fev. 2026.

Brasil. **Manual de Orientações e Boas Práticas na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Biblioteca do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos., 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/manuais/manual-governanca-nas-contratacoes/manual-de-boas-praticas-em-contratacoes-publicas.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2026.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. Súmula n. 613.** Brasília, DF: STJ, 2018. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?livre=@CNOT=016650>
Acesso em: 4 fev. 2026.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. Súmula n. 618.** Brasília, DF: STJ, 2018. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2021_48_capSumulas618.pdf. Acesso em: 4 fev. 2026.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Súmula n. 187.** Brasília, DF: TCU, 1982. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/sumula/%2522tomada%2520de%2520contas%2520especial%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/I/sinonimos%253Dtrue>. Acesso em: 4 fev. 2026.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Súmula n. 286.** Brasília, DF: TCU, 2014. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/sumula/286/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/o> . Acesso em: 4 fev. 2026.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 8032.** Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF: TCU, 2023. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/*/NUMACORDAO%253A8032%2520ANOACORDAO%253A2023%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/o/sinonimos%253Dtrue. Acesso em: 06 fev. 2026.

13

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 37. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023.

CLARE, Celso Verdini *et al.* **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis.** Consultoria-Geral da União, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/guia-de-contratacoes-sustentaveis-set-2023.pdf?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 06 fev. 2026.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Enunciado n. 10 da IV Jornada de Direito Civil.** Brasília, DF, 2006. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/1390>. Acesso em: 4 fev. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

HELLMANN, Lucas. **Alocação de riscos nos contratos administrativos: desafios e perspectivas sob a Lei 14.133.** Consultor Jurídico, 25 maio 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-mai-25/a-alocacao-de-riscos-nos-contratos-administrativos-desafios-e-perspectivas-sob-a-lei-14-133/>. Acesso em: 4 fev. 2026.

LEONI, Fernanda. **Solidariedade em contratos de obras públicas: limites jurídicos do controle.** Migalhas, 2026. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/448688/contratos-de-obras-publicas-limites-juridicos-do-controle>. Acesso em: 4 fev. 2026.

PEIXOTO, Bruno Teixeira. **Meio ambiente e direitos humanos nos programas de integridade em licitações.** Consultor Jurídico, 2025. Disponível em:

<https://www.migalhas.com.br/depeso/448688/contratos-de-obras-publicas-limites-juridicos-do-controle>. Acesso em: 4 fev. 2026.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo Esquematizado**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.