

RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO E DO CONTRATADO NAS LICITAÇÕES APÓS A LINDB: A APLICAÇÃO DO ERRO GROSSEIRO NA JURISPRUDÊNCIA DO TCU E SEUS REFLEXOS ENTRE SANÇÃO E RESSARCIMENTO

Fabrizio Teixeira Ayden¹
Hamilton Gomes de Santana Neto²
Jonathan Andrade Moreira³
Guilherme Castro de Araújo Hilgenberg⁴

RESUMO: O presente artigo analisa a responsabilização no âmbito das licitações públicas após as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com ênfase na interpretação do art. 28 pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O estudo examina a consolidação do erro grosseiro como critério de responsabilização pessoal, especialmente na distinção entre sanção administrativa e dever de ressarcimento ao erário. Parte-se da premissa de que a alteração legislativa buscou combater o chamado “Direito Administrativo do Medo”, conferindo maior segurança jurídica e decisória à atuação administrativa. O objetivo consiste em analisar como a jurisprudência do TCU tem aplicado os conceitos de dolo e erro grosseiro, considerando os obstáculos e as dificuldades reais da gestão pública, bem como os limites entre responsabilização sancionatória e recomposição patrimonial. Adota-se metodologia qualitativa, com análise bibliográfica e jurisprudencial, incluindo decisões recentes. Como principal conclusão, observa-se tendência de consolidação do erro grosseiro como equivalente à culpa grave, exigindo desvio acentuado do padrão de diligência esperado, o que reforça a natureza subjetiva das sanções e delimita os critérios de imputação de responsabilidade, contribuindo para maior previsibilidade e racionalidade no controle das contratações públicas.

Palavras-chave: Responsabilização administrativa. Art. 28 da LINDB. Erro grosseiro. Tribunal de Contas da União. Ressarcimento ao erário.

ABSTRACT: This article analyzes liability in public procurement following the amendments introduced by Law No. 13,655/2018 to the Brazilian Law of Introduction to the Norms of Brazilian Law (LINDB), with emphasis on the interpretation of Article 28 by the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU). The study examines the consolidation of gross error as a standard for personal liability, especially regarding the distinction between administrative sanctions and the duty to compensate damages to the public treasury. It is based on the premise that the legislative reform sought to mitigate the so-called “Fear-Based Administrative Law”, enhancing legal certainty and decision-making security in administrative action. The objective is to analyze how TCU case law has applied the concepts of intent and gross error, considering the real obstacles and difficulties faced in public management, as well as the limits between sanctioning liability and financial reparation. A qualitative methodology was adopted, with bibliographic and case law analysis, including recent decisions. The main conclusion indicates a tendency to consolidate gross error as equivalent to gross negligence, requiring a significant deviation from the expected standard of diligence, which reinforces the subjective nature of sanctions and defines liability attribution criteria, contributing to greater predictability and rationality in the control of public procurement.

Keywords: Administrative liability. Article 28 of LINDB. Gross error. Federal Court of Accounts (TCU). Damage compensation to the public treasury.

¹Acadêmico da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Amazonas -FD/UFAM.

²Doutorando 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.

³Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas.

⁴Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas.

INTRODUÇÃO

A responsabilização de agentes públicos e particulares contratados tornou-se um dos temas centrais do Direito Administrativo brasileiro após a alteração promovida pela Lei nº 13.655/2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Ao inserir o art. 28, o legislador passou a exigir a demonstração de dolo ou erro grosseiro para a responsabilização pessoal do agente público, deslocando o eixo tradicional do controle administrativo, antes centrado na mera ilegalidade do ato, para a análise qualificada do elemento subjetivo da conduta (BRASIL, 2018).

A alteração normativa buscou enfrentar o fenômeno conhecido como “Direito Administrativo do Medo”, caracterizado pelo excesso de responsabilizações baseadas em falhas formais ou divergências interpretativas razoáveis, o que gerou o chamado “apagão das canetas” e comprometeu a eficiência administrativa (SANTOS, 2024). Nesse contexto, a LINDB passou a funcionar como mecanismo de proteção à atuação administrativa legítima, especialmente diante da complexidade decisória que marca as contratações públicas (BINENBOJM; CYRINO, 2018).

Contudo, a aplicação prática do art. 28 da LINDB ainda suscita relevantes controvérsias. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 6.421, sinalizou a aproximação do erro grosseiro à noção de culpa grave, entendida como violação evidente do dever de cuidado (BRASIL, STF, ADI 6.421/DF, 2024). No âmbito do controle externo, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem assumido papel central na concretização desses parâmetros, especialmente na delimitação dos critérios de responsabilização e na distinção entre responsabilidade sancionatória e obrigação de ressarcimento ao erário (UEHBE, 2025).

Além disso, a problemática ultrapassa a figura do agente público, alcançando o particular contratado, frequentemente incluído em processos sancionatórios ou ressarcitórios em razão de falhas operacionais atribuídas à própria Administração, o que suscita debates sobre a extensão da responsabilidade solidária e a vedação à responsabilização objetiva no âmbito das contratações públicas (DONATO, 2025).

Diante desse cenário, coloca-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida a jurisprudência, especialmente a do Tribunal de Contas da União, tem aplicado o art. 28 da LINDB para diferenciar o erro administrativo tolerável da conduta gravemente culposa, bem como para delimitar os limites entre sanção administrativa e dever de ressarcimento ao erário,

assegurando simultaneamente a proteção do patrimônio público e a segurança jurídica do gestor e do contratado?

O presente estudo tem por objetivo analisar o impacto do art. 28 da LINDB na responsabilização em contratações públicas, com ênfase na interpretação desenvolvida pelo Tribunal de Contas da União. Especificamente, busca-se: a) delimitar o conceito jurídico de erro grosseiro à luz da doutrina e da jurisprudência do STF; b) examinar a evolução do entendimento do TCU, com ênfase em julgados recentes; e c) analisar os critérios utilizados para diferenciar responsabilização sancionatória e obrigação de ressarcimento ao erário, bem como seus reflexos na eficiência e previsibilidade das contratações públicas.

A pesquisa possui natureza qualitativa, básica e descritiva, utilizando método dedutivo, com base em revisão bibliográfica e análise de jurisprudência do STJ e do TCU. Foram examinados acórdãos proferidos entre 2018 e 2026, selecionados a partir da incidência do art. 28 da LINDB e da discussão dos conceitos de dolo, erro grosseiro e culpa grave.

1. A RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO E DO CONTRATADO NO REGIME DAS LICITAÇÕES

A atividade administrativa de contratação é, por natureza, um campo de alta complexidade jurídica e técnica. A responsabilização nesse contexto não visa apenas a punição, mas a garantia da integridade do gasto público. Este sistema de controle atinge tanto o servidor investido de poder decisório quanto o particular que contrata com o Estado (LEITE, 2021).

3

1.1 Responsabilização administrativa, civil e sancionatória no âmbito das licitações

A responsabilidade no Direito Administrativo brasileiro é marcada pela independência das instâncias. No processo licitatório, o agente e o contratado podem ser alcançados por três esferas distintas que, embora autônomas, frequentemente se sobrepõem. A esfera administrativa foca na relação interna e funcional; a civil busca a reparação do patrimônio; e a sancionatória exerce o *ius puniendi* estatal (LEITE, 2021). No plano do controle externo, destaca-se a atuação do Tribunal de Contas da União, cuja jurisprudência tem desempenhado papel relevante na concretização dos parâmetros de responsabilização após as alterações promovidas pela LINDB.

É imperioso destacar que o dever de ressarcir o erário (natureza civil-reparatória) não deve ser confundido com a multa (natureza sancionatória). Enquanto a reparação busca o

restabelecimento do equilíbrio patrimonial (*status quo ante*), a sanção possui caráter preventivo e repressivo, visando castigar a conduta ilícita (OSÓRIO, 2015).

Sob essa ótica, o particular contratado sujeita-se a uma "trindade" de responsabilidades que operam sob lógicas e pressupostos distintos (LOUREIRO, 2021). A primeira é a responsabilidade contratual, estritamente vinculada ao inadimplemento de obrigações avançadas, como ocorre nas multas de mora por atrasos na execução do objeto. A segunda é a responsabilidade sancionatória, fruto do poder de polícia da Administração, que pode resultar em penas graves como o impedimento de licitar ou a declaração de inidoneidade; nesta seara, a aplicação do art. 28 da LINDB é cogente, exigindo-se a prova de dolo ou erro grosseiro para a punição.

Por fim, há a responsabilidade ressarcitória, vinculada ao dano ao erário e comumente processada via Tomada de Contas Especial. Defende-se que, após a reforma da LINDB, a solidariedade do contratado no dever de indenizar não deve ser presumida ou automática. Para que o particular responda solidariamente por um dano decorrente de falha administrativa, é essencial demonstrar que ele concorreu para o erro grosseiro do agente ou que agiu com má-fé para obter vantagem indevida, protegendo-se, assim, a empresa que executou o contrato de boa-fé e em estrita observância às regras do edital (DONATO, 2025).

1.2 A responsabilização antes da LINDB: panorama tradicional

O modelo de controle que precedeu a reforma de 2018 era pautado por uma interpretação rigorosa da culpa. O padrão utilizado pelos órgãos de controle era o do "homem médio" idealizado, muitas vezes ignorando que o gestor opera sob condições de racionalidade limitada e escassez de recursos (MODESTO, 2020). Essa postura rigorosa gerou o "Direito Administrativo do Medo", onde o risco de ser punido por divergências interpretativas levou muitos gestores à paralisia (CHAGAS, 2021). Sobre esse cenário, a doutrina destaca:

Antes das alterações de 2018, a administração pública brasileira operava sob um paradigma que frequentemente se assemelhava à postura fragilista. O medo da responsabilização, a cultura do "não erro" e a interpretação retrospectiva rigorosa das decisões administrativas criavam um ambiente de paralisia decisória. Administradores públicos, temendo sanções futuras, frequentemente optavam pela inação ou por soluções padronizadas e seguras (SILVA, 2026)

2. O ART. 28 DA LINDB E A MUDANÇA DE PARADIGMA NA RESPONSABILIZAÇÃO

A inclusão do art. 28 na LINDB pela Lei nº 13.655/2018 não representa apenas uma regra de isolamento de responsabilidade, mas uma alteração estrutural no modo como o Estado avalia

o desempenho de seus agentes. O dispositivo busca migrar de um controle baseado na "perfeição técnica" para um controle fundamentado na realidade fática e na razoabilidade das escolhas administrativas (BINENBOJM; CYRINO, 2018)

2.1 Conteúdo e finalidade do art. 28 da LINDB

O *caput* do art. 28 estabelece que o agente público só responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em casos de dolo ou erro grosseiro (BRASIL, 2018). A finalidade precípua da norma é oferecer um "porto seguro" ao gestor que, agindo de boa-fé e dentro de parâmetros interpretativos aceitáveis, acaba por tomar decisões que podem ser consideradas equívocas em uma análise posterior (PALMA; ROSILHO, 2021).

Ao exigir a prova do erro grave, o legislador buscou vedar a responsabilização automática, que muitas vezes ocorria pelo simples fato de um ato ser declarado ilegal. Assim, protege-se a "margem de livre apreciação" do gestor, essencial para a implementação de políticas públicas complexas, como as licitações de grande porte, onde a incerteza jurídica é um fator onipresente (BINENBOJM; CYRINO, 2018).

2.2 Erro grosseiro, dolo e culpa grave: delimitação conceitual

5

A correta delimitação desses conceitos é fundamental para a segurança jurídica. O dolo, conforme a doutrina clássica, exige a intenção deliberada de causar dano ou violar a lei. Já o erro grosseiro, por ser um conceito jurídico indeterminado, demandou uma interpretação uniformizadora do Supremo Tribunal Federal. No julgamento da ADI 6.421, o Ministro Roberto Barroso consolidou o entendimento de que:

Compete ao legislador ordinário dimensionar o conceito de culpa previsto no art. 37, § 6º, da CF, respeitado o princípio da proporcionalidade, em especial na sua vertente de vedação à proteção insuficiente. Estão abrangidas pela ideia de erro grosseiro as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves (BRASIL, STF, ADI 6.421/DF, 2024).

Diferente do erro comum ou escusável — aquele que um administrador diligente poderia cometer dadas as circunstâncias —, o erro grosseiro é a falha inescusável, manifesta e evidente (MODESTO, 2020). Ele ocorre quando o agente ignora standards técnicos elementares ou princípios constitucionais basilares, como a precaução e a prevenção (BRASIL, STF, ADI 6.421/DF, 2020). A distinção reside, portanto, na gravidade da inobservância do dever de cuidado: enquanto a culpa leve é absorvida pelo risco da atividade administrativa, a culpa grave (erro grosseiro) atrai a responsabilidade pessoal.

2.3 Segurança decisória e proteção da atuação administrativa legítima

A segurança decisória é o pilar que permite ao administrador exercer sua criatividade e inovação sem o temor de sanções por escolhas razoáveis (PALMA; ROSILHO, 2021). O regime anterior, focado na punição de qualquer deslize, fomentava o "fragilismo" institucional, onde a paralisia era a única forma de proteção do agente (SILVA, 2026).

A proteção da atuação legítima pressupõe que o controlador deve se colocar no lugar do gestor no momento em que a decisão foi tomada, considerando a "racionalidade limitada" e a escassez de informações (MODESTO, 2020). Esse equilíbrio entre o poder de controle e a eficiência administrativa é o que garante que as licitações não sejam interrompidas pelo "apagão das canetas", assegurando que a máquina pública continue a funcionar em prol do interesse coletivo, resguardando-se a punição severa apenas para o agente desonesto ou o temerário (DONATO, 2025).

3. ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA APÓS A LINDB

A efetividade do art. 28 da LINDB nas contratações públicas depende da sua aplicação uniforme pelos órgãos de controle, com especial destaque para o papel desempenhado pelo Tribunal de Contas da União na concretização dos parâmetros de responsabilização administrativa após a reforma legislativa. A jurisprudência recente tem se debruçado sobre a difícil tarefa de distinguir a falha administrativa escusável daquela que revela um descaso acentuado com o patrimônio público, denominada erro grosseiro (REINIG, 2024).

6

3.1 A aplicação do art. 28 da LINDB pelo STJ

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem consolidado o entendimento de que a responsabilização pessoal do agente exige a prova inequívoca de dolo ou culpa grave. Em processos envolvendo licitações, o tribunal passou a utilizar o art. 28 da LINDB como um filtro para evitar sanções baseadas em interpretações jurídicas razoáveis, ainda que minoritárias (SANTOS, 2021).

Com a reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021), que passou a exigir o dolo específico para a configuração de atos ímprobos, o conceito de erro grosseiro da LINDB assumiu um papel subsidiário relevante no STJ: condutas que não alcançam sequer o patamar de culpa grave são prontamente afastadas de qualquer pretensão sancionatória judicial

(REINIG, 2024). Assim, protege-se o gestor contra o "punitivismo abstrato" que desconsidera as dificuldades reais da gestão.

3.2 O papel do TCU na responsabilização do gestor e do contratado

No âmbito do controle externo das contratações públicas, o Tribunal de Contas da União tem assumido posição central na construção jurisprudencial do conceito de erro grosseiro e na delimitação dos critérios de responsabilização do gestor e do contratado, especialmente na distinção entre responsabilização sancionatória e dever de ressarcimento ao erário.

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem avançado na definição de balizas práticas para o erro grosseiro, consolidando-o como um verdadeiro filtro de conduta que não se limita à análise do resultado patrimonial. No Acórdão 239/2026 – Plenário, a Corte reafirmou que a inobservância de deveres elementares de cuidado em contratações diretas justifica a punição severa. Consignou-se que a locação de imóvel sem a devida comprovação dos pressupostos de fato configura erro grosseiro, atraindo a inabilitação para o exercício de cargo em comissão devido à falta de cautela mínima (BRASIL, TCU, Acórdão 239/2026 – Plenário).

É fundamental pontuar que a caracterização do erro grosseiro (ou grave infração à norma) pode ocorrer mesmo na ausência de prejuízo financeiro efetivo. Exemplo paradigmático reside na contratação de profissionais do setor artístico por inexigibilidade. A jurisprudência do TCU assenta que a apresentação de meros atestados de exclusividade restritos ao dia do evento, em detrimento do contrato de exclusividade exigido por lei, constitui falha inescusável. Tal conduta compromete o pressuposto da inviabilidade de competição, ensejando a irregularidade das contas e a aplicação de multa, ainda que não configurado dano ao erário (BRASIL, TCU, Acórdão 1341/2022 – 2ª Câmara). Assim, o erro grosseiro da LINDB revela sua natureza de standard de comportamento: pune-se o descaso acentuado com o procedimento legal, independentemente do desfecho econômico.

Por outro lado, o Tribunal utiliza o art. 28 para elidir penalidades quando a negligência não atinge o patamar de gravidade exigido. No Acórdão 421/2026 – 1ª Câmara, o TCU afastou a multa ao gestor por considerar que, embora houvesse débito remanescente, inexistia evidência de "culpa grave" na condução do ajuste (BRASIL, TCU, Acórdão 421/2026 – 1ª Câmara).

Quanto ao particular contratado, a tendência é de que sua responsabilidade solidária dependa da prova de que concorreu para a prática do erro grosseiro ou se beneficiou

conscientemente da ilegalidade, vedando-se a responsabilização objetiva pelo simples descumprimento contratual (DONATO, 2025).

Essa construção jurisprudencial evidencia o protagonismo do TCU na definição prática dos limites de incidência do art. 28 da LINDB no âmbito do controle externo das contratações públicas.

3.3 Convergências e divergências entre STJ e TCU

A principal convergência entre o STJ e o TCU reside na assimilação da construção interpretativa desenvolvida pelo STF na ADI 6.421, que passou a tratar o erro grosseiro como categoria funcionalmente próxima à culpa grave, especialmente quando evidenciada negligência, imprudência ou imperícia em grau acentuado. A partir desse referencial, ambos os órgãos vêm reconhecendo a necessidade de deferência técnica às decisões administrativas motivadas, afastando modelos de controle baseados em avaliações retrospectivas estritamente subjetivas (MODESTO, 2020).

Entretanto, as divergências mostram-se particularmente sensíveis no campo do ressarcimento ao erário, especialmente no âmbito do controle exercido pelo Tribunal de Contas da União. No âmbito do Poder Judiciário, identifica-se movimento interpretativo de valorização do elemento subjetivo qualificado, aproximando a responsabilização civil pessoal dos parâmetros de dolo ou culpa grave. Em sentido diverso, o Tribunal de Contas da União tem historicamente sustentado que o dever de recomposição do patrimônio público (débito) não está condicionado à gradação da culpa, sendo suficiente a demonstração do dano e de conduta culposa, ainda que em nível ordinário (LEITE, 2021).

Essa assimetria normativa e jurisprudencial projeta impactos diretos na segurança decisória, permitindo situações em que o gestor é absolvido judicialmente por ausência de erro grosseiro, mas permanece sujeito à condenação ressarcitória no controle externo com fundamento em falha de menor gravidade, tensionando a coerência sistêmica do regime de responsabilização estatal (UEHBE, 2025).

Sob uma perspectiva crítica, a persistência do TCU em "separar" a multa do débito para fins de aplicação da LINDB cria um cenário de "proteção incompleta" ao gestor público e ao contratado. Ao exigir erro grosseiro para sancionar (multar), mas aceitar a culpa simples para imputar débitos muitas vezes superiores à própria sanção, a Corte de Contas acaba por esvaziar o propósito da Lei nº 13.655/2018.

Essa dicotomia mantém vivo o "Direito Administrativo do Medo", pois a blindagem legal torna-se inócua se o patrimônio pessoal do agente continua exposto a condenações ressarcitórias baseadas em critérios de responsabilidade quase objetiva. A uniformização desse entendimento, privilegiando a segurança decisória em todas as frentes de controle, é o desafio central para a modernização do sistema de contas no Brasil (BINENBOJM; CYRINO, 2018).

4. IMPACTOS PRÁTICOS DA LINDB NA RESPONSABILIZAÇÃO EM LICITAÇÕES

A transição para o regime de responsabilização pautado no art. 28 da LINDB gerou reflexos imediatos na dinâmica das contratações públicas. Mais do que uma simples alteração de texto legal, a norma impôs uma revisão na postura dos órgãos de controle, que passaram a ser demandados a fundamentar a gravidade da conduta antes de imputar sanções pessoais (SANTOS, 2024).

4.1 Previsibilidade decisória e proteção à atuação técnica

O principal impacto positivo da reforma foi o combate ao "Direito Administrativo do Medo" e ao fenômeno do "apagão das canetas". Ao oferecer um anteparo contra a responsabilização por culpa leve ou por divergências interpretativas razoáveis, a LINDB permitiu que o gestor de licitações exercesse sua margem de livre apreciação com maior segurança jurídica (PALMA; ROSILHO, 2021).

A previsibilidade decorre do fato de que as escolhas administrativas, desde que tecnicamente motivadas e amparadas em diretrizes científicas ou jurídicas vigentes ao tempo do ato, não podem ser desconstituídas retroativamente com o intuito de punir o agente (REINIG, 2024). Isso fomenta a inovação pública, permitindo que soluções contratuais mais eficientes sejam buscadas sem o temor de sanções automáticas por resultados indesejados, mas imprevistos (BINENBOJM; CYRINO, 2018).

4.2 Efeitos sobre o contratado e a responsabilidade solidária

Para o particular que contrata com a Administração, o art. 28 da LINDB trouxe um critério de justiça na distribuição de ônus, impactando diretamente a relação financeira entre o Estado e a empresa. A jurisprudência evoluiu para afastar a responsabilidade solidária do contratado por ilícitos administrativos quando não houver prova de que este concorreu para a prática do erro grosseiro ou agiu com má-fé (DONATO, 2025). A proteção do contratado é

essencial para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos ajustes, visto que a responsabilização objetiva por meras falhas formais elevava o "custo Brasil" e afastava empresas idôneas dos certames (CARVALHO, 2020).

No que tange ao superfaturamento, a empresa só deve responder solidariamente se ficar provado que concorreu para o erro mediante má-fé ou se a proposta apresentada era tão absurda que o "fornecedor médio" teria condições de identificar a ilegalidade. Tal entendimento converge com a posição do Ministro Benjamin Zymler, no Acórdão 239/2026 – Plenário, ao consignar que a inobservância de deveres elementares de cautela, resultando em desperdício evidente de recursos, configura erro grosseiro apto a gerar a responsabilização (BRASIL, TCU, Acórdão 239/2026 – Plenário).

4.2.1 A responsabilidade em estruturas complexas: o caso dos consórcios

A densificação do tema exige a análise da responsabilidade em estruturas despersonalizadas. O TCU firmou entendimento de que, embora o consórcio não detenha personalidade jurídica, possui legitimidade processual — por aplicação subsidiária do art. 75, inciso IX, do CPC — para figurar como responsável solidário pelo débito no acórdão condenatório (BRASIL, TCU, Acórdão 1151/2024 – Plenário). Todavia, a jurisprudência faz uma distinção técnica fundamental: enquanto o débito pode ser imputado ao ente consorcial, a aplicação de multa deve ser individualizada para cada uma das empresas consorciadas, dada a inexistência de patrimônio próprio do consórcio para suportar a sanção pecuniária (BRASIL, TCU, Acórdão 2042/2022 – Plenário).

10

4.2.2 A quebra da solidariedade e o amadurecimento do controle

Por fim, observa-se uma aplicação refinada da LINDB na possibilidade de quebra da solidariedade passiva. O Tribunal passou a admitir a condenação em débito apenas da empresa contratada, sem a responsabilização do agente público, quando ficar provado que o dano decorreu exclusivamente da conduta do particular (BRASIL, TCU, Acórdão 447/2024 – Plenário). Tal entendimento demonstra o amadurecimento do controle externo que, ao afastar a solidariedade automática do agente público, foca a pretensão ressarcitória na figura que efetivamente auferiu a vantagem indevida, em estrita observância ao princípio da culpabilidade e aos ditames da LINDB. Assim, o art. 28 atua como um filtro necessário para proteger o

patrimônio público contra desvios graves, sem penalizar o setor privado ou o servidor por falhas às quais não deram causa.

Sob o prisma prático, a distinção entre sanção e ressarcimento revela-se um dos pontos mais sensíveis da aplicação do art. 28 da LINDB. Enquanto a imposição de penalidades pessoais exige a demonstração de dolo ou erro grosseiro, a imputação de débito ainda pode ocorrer com base em níveis menos intensos de culpa, especialmente no âmbito do controle externo. Essa assimetria produz efeitos concretos relevantes, pois, embora o agente possa ser absolvido de sanção administrativa, pode permanecer exposto a condenações patrimoniais expressivas, circunstância que desafia a plena efetividade do modelo de responsabilização subjetiva inaugurado pela Lei nº 13.655/2018 e impacta diretamente a segurança decisória na Administração Pública.

4.3 Desafios na comprovação do erro grosseiro e risco de esvaziamento

A despeito dos avanços, a aplicação do art. 28 enfrenta desafios hercúleos, notadamente na seara probatória. A diferenciação entre a negligência comum e a negligência acentuada (erro grosseiro) é, por vezes, tênue e dependente de uma análise subjetiva do julgador (MODESTO, 2020). Sobre esse desafio, a doutrina adverte:

A configuração do erro grosseiro demanda que o controlador se coloque no lugar do gestor, considerando a escassez de recursos e a urgência das decisões. Todavia, a dificuldade em densificar esse conceito não pode servir de salvo-conduto para o gestor desidioso. O risco de banalização da norma reside em transformar o "direito ao erro" em um "direito à impunidade" por má gestão evidente (REINIG, 2024).

Existe, portanto, um risco real de esvaziamento da função corretiva do Direito Administrativo se o padrão de prova do erro grosseiro for elevado a níveis inalcançáveis (LEITE, 2021). O equilíbrio prático exige que os tribunais de contas mantenham o rigor técnico na fiscalização, utilizando o art. 28 para filtrar injustiças, mas sem abrir mão da punição de condutas que demonstrem um descaso intolerável com o patrimônio público, como reiterado pelo TCU em julgados recentes de 2026 (BRASIL, TCU, Acórdão 239/2026 – Plenário).

CONCLUSÃO

A presente pesquisa mostrou que o art. 28 da LINDB, ao introduzir o filtro do erro grosseiro, redefiniu os parâmetros de responsabilização de agentes públicos e contratados nas contratações públicas. O problema investigado partiu da constatação de que modelos de controle excessivamente rigorosos e marcados por elevado subjetivismo contribuíam para o fenômeno

do “apagão das canetas”, desestimulando decisões técnicas legítimas diante do risco de punições por falhas escusáveis ou divergências interpretativas razoáveis (SANTOS, 2024).

Os achados jurisprudenciais evidenciam uma evolução institucional relevante. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 6.421, conferiu densidade normativa ao conceito de erro grosseiro, aproximando-o da noção de culpa grave. O Superior Tribunal de Justiça absorveu essa diretriz, incorporando-a à lógica de responsabilização subjetiva consolidada após a reforma da Lei de Improbidade Administrativa. Contudo, é no âmbito do Tribunal de Contas da União que a aplicação prática do art. 28 revela seus maiores desafios contemporâneos. Embora historicamente tenha restringido o filtro do erro grosseiro às sanções, julgados recentes de 2026 indicam movimento gradual de aproximação entre os regimes sancionatório e ressarcitório, com maior valorização da análise da culpabilidade também na imputação de débitos (BRASIL, TCU, Acórdão 239/2026 – Plenário; Acórdão 421/2026 – 1ª Câmara).

Nesse cenário, emerge como ponto crítico a tensão entre sanção e ressarcimento ao erário. Enquanto a aplicação de multas e penalidades pessoais encontra-se cada vez mais condicionada à demonstração de dolo ou erro grosseiro, a responsabilização patrimonial ainda admite, em determinados contextos, níveis menos intensos de culpa. Essa assimetria gera impactos concretos na segurança decisória, pois permite a coexistência de absolvição sancionatória com condenação patrimonial expressiva, tensionando a coerência do modelo de responsabilização subjetiva inaugurado pela Lei nº 13.655/2018.

12

A efetividade do art. 28 da LINDB, portanto, reside na busca de equilíbrio entre controle e eficiência administrativa. A segurança jurídica não se confunde com impunidade: o direito ao erro limita-se às zonas de incerteza inerentes à gestão pública, permanecendo plenamente sancionáveis as condutas que revelem descaso intolerável com deveres elementares de cautela (REINIG, 2024).

Conclui-se que o art. 28 da LINDB não apenas introduziu um critério adicional de responsabilização, mas reposicionou o erro grosseiro como eixo estruturante do sistema contemporâneo de controle da Administração Pública. O desafio institucional que se projeta é a consolidação de um modelo coerente entre as esferas sancionatórias e ressarcitórias, capaz de garantir simultaneamente proteção ao patrimônio público, segurança decisória ao gestor e estabilidade nas relações contratuais com o setor privado (BINENBOJM; CYRINO, 2018).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O art. 28 da LINDB – A cláusula geral do erro administrativo. In.: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, Edição Especial, p. 203-214, nov. 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77651>. Acesso em: 07 fev. 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 26 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657/1942 disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.421/DF. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 11 de março de 2024. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 07 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.421/DF. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 21 de maio de 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1546/2017 – Plenário. Relator: Min. José Mucio Monteiro. Julgado em 19 de julho de 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 29/2018 – Plenário. Relator: Min. Augusto Nardes. Julgado em 17 de janeiro de 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 368/2018 – Plenário. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Julgado em 19 de março de 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2971/2021 – Plenário. Relator: Min. Augusto Sherman. Julgado em 08 de dezembro de 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 8493/2021 – Segunda Câmara. Relator: Min. Marcos Bemquerer. Julgado em 19 de julho de 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1341/2022 – Segunda Câmara. Relator: Min. Augusto Nardes. Julgado em 18 de abril de 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2042/2022 – Plenário. Relator: Min. Augusto Sherman. Julgado em 14 de setembro de 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 447/2024 – Plenário. Relator: Min. Augusto Sherman. Julgado em 20 de março de 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1151/2024 – Plenário. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Julgado em 12 de junho de 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 239/2026 – Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler. Sessão de 04 de fevereiro de 2026. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 07 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 421/2026 – 1ª Câmara. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 03 de fevereiro de 2026.

CARVALHO, Hélio Mauricio de. Segurança jurídica do gestor em licitações de obras públicas. 2020. Monografia (Curso de Altos Estudos para Oficiais) – Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, Brasília, 2020.

CHAGAS, Carulina de Freitas. A responsabilização dos agentes públicos pelo TCU. Belo Horizonte: UFMG, 2021.

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

DONATO, Pompílio Rodrigues. A responsabilização do agente público em caso de erro grosseiro no processo licitatório. In.: OIDLES. Vol. 19, n. 39, 2025. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/oidles/>. Acesso em: 07 fev. 2026.

JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB. In.: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, p. 63-92, nov. 2018.

LEITE, Bernardo Ramos. A responsabilização de agentes públicos segundo o art. 28 da LINDB: uma análise sistemática da jurisprudência do TCU. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2021.

LOUREIRO, Carlos Henrique Benedito Nitão. Escolhas interpretativas nas contratações públicas: entre o erro grosseiro e a responsabilização do agente público. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MODESTO, Paulo. O erro grosseiro administrativo em tempos de incerteza. In.: Revista Eletrônica de Direito do Estado. Salvador, n. 63, 2020. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rede>. Acesso em: 07 fev. 2026.

OSÓRIO, Fábio de Medina. Direito Administrativo Sancionador. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

PALMA, Juliana Bonacorsi de; ROSILHO, André. Constitucionalidade do Direito ao Erro do Gestor Público do art. 28 da Nova LINDB. In.: Revista da CGU. Vol. 13, n. 23, p. 46-56, 2021. Disponível em: <https://revista.cgu.gov.br>. Acesso em: 07 fev. 2026.

REALE, Miguel. Filosofia do Direito. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

REINIG, Guilherme Henrique Lima. Algumas reflexões sobre o conceito de “erro grosseiro” (art. 28 da LINDB). In.: Revista do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Florianópolis, n. 3, 2024.

SANTOS, Murillo Giordan. Reflexos do art. 28 da LINDB na Lei de Improbidade Administrativa. São Paulo: Escola da AGU, 2021.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito Administrativo do Medo: risco e fuga da responsabilização. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2024.

SILVA, Pablo Francesco Rodrigues da. O fragilista na administração pública: leitura da Lindb à luz de Nassim Taleb. In.: JOTA. 02 de fevereiro de 2026. Disponível em: <https://www.jota.info>. Acesso em: 07 fev. 2026.

UEHBE, Diogo. A saga do art. 28 da LINDB no TCU em 3 atos. In.: JOTA. 15 de outubro de 2025. Disponível em: <https://www.jota.info>. Acesso em: 07 fev. 2026.