

RESPONSABILIDADE DO AGENTE PÚBLICO E DO CONTRATADO NAS LICITAÇÕES: ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA APÓS A LINDB (ART. 28)

Helena da Silva Rodrigues¹

Renata Silva dos Santos²

Hamilton Gomes de Santana Neto³

RESUMO: O presente artigo analisa o regime de responsabilização de agentes públicos e contratados no âmbito das licitações e contratos administrativos, sob a ótica das inovações trazidas pela Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). O foco central reside no Art. 28 da LINDB, que condicionou a responsabilização pessoal do agente público à existência de dolo ou erro grosseiro, estabelecendo um novo paradigma de segurança jurídica frente ao chamado "Direito Administrativo do Medo". Por meio de uma pesquisa bibliográfica e análise jurisprudencial, com ênfase nos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU), o trabalho examina como o conceito de erro grosseiro tem sido interpretado para distinguir falhas escusáveis de negligências graves. Adicionalmente, discute-se a aplicação desses institutos na Lei nº 14.133/2021, avaliando o equilíbrio entre a necessidade de controle da probidade administrativa e a proteção do gestor público proativo. Conclui-se que a LINDB impõe aos órgãos de controle uma análise contextualizada das dificuldades reais da gestão, exigindo uma fundamentação que ultrapasse a mera verificação de irregularidades formais para a caracterização do dever de indenizar ou de sancionar.

Palavras-chave: Licitações. LINDB. Erro Grosseiro. Agente Público. Responsabilidade Civil.

1

ABSTRACT: This article analyzes the liability regime for public agents and contractors within the scope of public bidding and administrative contracts, from the perspective of the innovations introduced by Law No. 13,655/2018, which amended the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law (LINDB). The central focus lies on Article 28 of the LINDB, which conditioned the personal liability of public agents to the existence of intent (dolus) or gross error, establishing a new paradigm of legal certainty against the so-called "Administrative Law of Fear." Through bibliographic research and judicial analysis, with emphasis on the rulings of the Federal Court of Accounts (TCU), this study examines how the concept of gross error has been interpreted to distinguish excusable failures from serious negligence. Additionally, it discusses the application of these institutes under Law No. 14,133/2021, evaluating the balance between the need for probity control and the protection of proactive public managers. It concludes that the LINDB imposes on control bodies a contextualized analysis of the real difficulties of management, requiring a justification that goes beyond the mere verification of formal irregularities to characterize the duty to indemnify or sanction.

Keywords: Public Bidding. LINDB. Gross Error. Public Agent. Civil Liability.

¹Graduanda em Direito pela UFAM,

²Graduanda em Direito pela UFAM.

³Doutorando 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.

I. INTRODUÇÃO

A evolução do Direito Administrativo brasileiro contemporâneo tem sido marcada pela busca da superação do "Direito Administrativo do Medo", fenômeno no qual a insegurança jurídica e o rigorismo cego dos órgãos de controle inibem a atuação proativa do gestor público. Nesse cenário, a Lei nº 13.655/2018 alterou a LINDB para introduzir o Artigo 28, que condiciona a responsabilização pessoal do agente à demonstração de dolo ou erro grosseiro. Nas licitações e contratos, essa mudança representa um filtro essencial, exigindo que a falha administrativa seja analisada sob a ótica da gravidade inescusável, afastando punições por meras divergências interpretativas ou erros formais que não configurem negligência acentuada.

Diante desse novo paradigma, o presente artigo busca analisar como a jurisprudência, especialmente a do Tribunal de Contas da União, tem delimitado a fronteira entre a discricionariedade técnica e a conduta culposa grave no âmbito das contratações públicas. O problema central reside em compreender de que forma a aplicação do conceito de erro grosseiro, agora também refletido na Lei nº 14.133/2021, impacta a atuação de pregoeiros, pareceristas e contratados. O objetivo é demonstrar que a LINDB não instaurou uma cláusula de impunidade, mas sim um dever de motivação qualificada para os órgãos de controle, que devem considerar as dificuldades reais da gestão e as circunstâncias práticas do caso concreto antes de imputar responsabilidade pessoal aos envolvidos.

2. Desenvolvimento

2.1 O Paradigma da LINDB e a Superação do Formalismo Acrítico

A introdução dos Artigos 20 a 30 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, por meio da Lei nº 13.655/2018, marcou uma ruptura definitiva com o direito administrativo puramente formalista e abstrato que predominou por décadas no cenário nacional. O Artigo 28, especificamente, estabelece que o agente público só responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, consolidando uma barreira protetiva à atividade intelectual do gestor. Essa alteração legislativa não é meramente procedimental, pois ela visa combater o fenômeno corrosivo da paralisia administrativa, também conhecido como Direito Administrativo do Medo. Nesse estado de coisas, o receio de punições desproporcionais por órgãos de controle, muitas vezes baseadas em interpretações retrospectivas e desvinculadas da realidade, acaba por inibir a inovação, a tomada de decisão

célere e a busca pela eficiência na gestão pública.

No contexto específico das licitações, essa norma impõe um novo dever de fundamentação ao julgador, exigindo que a análise da legalidade do certame venha acompanhada da consideração das dificuldades reais enfrentadas pelo gestor e das circunstâncias práticas que limitaram sua margem de ação no momento da decisão. A LINDB exige que o controle externo e o Judiciário deixem de lado o julgamento pautado exclusivamente em valores jurídicos abstratos para adotar uma postura pragmática, avaliando as consequências práticas da invalidação de atos

administrativos conforme preconiza o Artigo 20 da mesma lei. Assim, a proteção conferida pelo Artigo 28 atua como um instrumento de governança, assegurando que o administrador público tenha a segurança necessária para escolher a solução que melhor atenda ao interesse público, desde que sua conduta não seja pautada por má-fé ou por uma negligência que ultrapasse os limites da razoabilidade técnica.

2.2 O Conceito de Erro Grosseiro nas Contratações Públicas

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem sido protagonista na definição do que constitui o erro grosseiro no âmbito licitatório, estabelecendo balizas fundamentais para a aplicação do Artigo 28 da LINDB. Segundo o entendimento consolidado na Corte de Contas, exemplificado pelo Acórdão 2391/2018-Plenário, o erro grosseiro é aquele que se distancia drasticamente do padrão de conduta esperado do administrador médio. Trata-se de uma falha grave, inescusável e manifesta, que não se confunde com meras irregularidades formais ou escolhas administrativas complexas. No contexto das licitações, essa negligência acentuada manifesta-se em condutas como a elaboração de editais contendo cláusulas restritivas sem qualquer justificativa técnica ou a homologação de certames com sobrepreço evidente, situações em que a falha seria facilmente detectável por qualquer profissional com nível de atenção ordinário.

Este entendimento caminha em estreita sintonia com a lição clássica de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que em sua obra "Direito Administrativo" aprofunda a distinção entre a margem de escolha do gestor e a falta de cuidado inaceitável. Para a referida autora, o erro grosseiro deve ser compreendido dentro de uma moldura de razoabilidade técnica:

O erro grosseiro, para fins de responsabilização, deve ser entendido como aquela falha técnica inescusável, que não seria cometida por um profissional medianamente zeloso e diligente. Não se pode confundir a discricionariedade técnica com a liberdade para agir com negligência acentuada. A norma visa proteger o administrador que

decide com base em fundamentação razoável, ainda que a solução adotada venha a ser considerada menos vantajosa em uma análise posterior. (DI PIETRO, 2023).

A convergência entre a doutrina de Di Pietro e a prática do Tribunal de Contas demonstra que a análise da conduta deve ser pautada pela previsibilidade do dano e

pela possibilidade de evitá-lo. Essa construção interpretativa encontra plena harmonia com a posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal, que validou a constitucionalidade do Artigo 28 da LINDB e reforçou que a responsabilização pessoal do agente está intrinsecamente atrelada à gravidade objetiva da conduta praticada. Ao julgar a ADI 6.421, o Ministro Luís Roberto Barroso consolidou uma definição que expande os critérios de avaliação para além da esfera patrimonial, alcançando direitos fundamentais e critérios científicos de alta complexidade. Conforme fixado pela Suprema Corte:

Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde ou ao meio ambiente equilibrado, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. [...] Estão abrangidas pela ideia de erro grosseiro as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves. (STF, ADI 6.421 MC/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 21/05/2020).

Dessa forma, a integração entre a teoria doutrinária e as decisões dos tribunais superiores revela um sistema coeso de proteção ao gestor público. O erro grosseiro passa a ser o divisor de águas entre a atividade administrativa legítima, ainda que sujeita a imperfeições, e a conduta temerária que justifica a sanção pessoal. Portanto, a fundamentação da responsabilidade nas licitações exige que o julgador confronte a conduta do agente com os padrões técnicos da época, evitando o uso de conhecimentos posteriores para punir decisões que, no momento de sua prática, apresentavam-se como caminhos viáveis e fundamentados.

2.3 A Responsabilidade do Agente e o Papel dos Pareceristas

No processo licitatório, a responsabilidade é estruturada de forma segmentada para garantir a especialização e o rigoroso controle das etapas contratuais. Enquanto o pregoeiro e a comissão de contratação detêm a competência pelos atos executivos e de condução do certame, o parecerista jurídico ocupa uma posição singular e estratégica dentro da estrutura administrativa. A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal estabelece que o advogado público, no exercício de sua função consultiva, goza de uma prerrogativa de independência técnica que o protege contra retaliações por suas opiniões. Essa proteção foi reafirmada no histórico julgamento do Mandado de Segurança 24.631, sob a relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, no qual se fixou uma premissa fundamental para a advocacia pública:

O parecer emitido por procurador ou advogado público, de natureza meramente opinativa, não sujeita o seu autor à responsabilidade solidária com o administrador público, ressalvada a hipótese de dolo ou de erro grosseiro, este último caracterizado por falha técnica inescusável que induza a Administração a erro crasso. (STF, MS 24.631/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgado em 09/08/2007).

A partir desse entendimento, a responsabilização do parecerista exige a comprovação de um nexos causal específico entre a sua manifestação e o dano causado ao erário ou à legalidade do certame. Com o advento da LINDB, reforçou-se o entendimento de que a mera divergência interpretativa não configura erro grosseiro, protegendo a autonomia do parecerista diante de teses jurídicas razoáveis, ainda que estas não sejam as preferidas pelos órgãos de controle. Essa necessidade de blindagem técnica dialoga diretamente com as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, que adverte sobre os riscos de um controle punitivo indiscriminado que ignora as angústias do processo decisório:

A administração pública não pode ser exercida sob o império do medo. Se cada decisão do administrador for tomada sob a ameaça de uma responsabilização pessoal automática, o resultado será o imobilismo e a fuga das responsabilidades. O controle deve ser rigoroso com a desonestidade e a má-fé, mas compreensivo com as dificuldades inerentes ao exercício das funções públicas e às incertezas do ordenamento jurídico. (BANDEIRA DE MELLO, 2021).

A citação do renomado autor sublinha que a proteção à atividade consultiva é essencial para evitar o que a doutrina chama de criminalização da opinião técnica. Para que o advogado seja efetivamente sancionado juntamente com o gestor, é necessário demonstrar que sua tese jurídica é flagrantemente contrária ao texto literal da lei ou à jurisprudência pacificada dos tribunais superiores, induzindo o administrador a um erro que seria evitável por qualquer profissional com diligência normal. O Artigo 28 da LINDB atua, portanto, como uma garantia de que o parecerista não será punido retrospectivamente por interpretações que eram sustentáveis ao tempo da prática do ato.

Dessa forma, a segregação de funções e o respeito à opinião técnica fundamentada tornam-se pilares do Estado Democrático de Direito. Ao assegurar que o parecerista possa exercer seu papel de orientador jurídico sem o receio de ser responsabilizado por juízos de valor emitidos de boa-fé, o ordenamento jurídico preserva a higidez do processo de tomada de decisão. O foco do controle externo deve, por conseguinte, recair sobre falhas de cuidado evidentes e condutas manifestamente ilícitas, permitindo que a advocacia pública continue a exercer seu papel de controle interno da legalidade sem sucumbir ao imobilismo provocado pelo receio de sanções desproporcionais..

2.4 A Responsabilidade do Contratado e a Relação com a Administração

A responsabilidade do particular contratado, embora regida por um microssistema de normas sancionatórias próprias, consolidado atualmente pela Lei nº 14.133/2021, não deve ser interpretada de forma isolada, sofrendo influxos diretos e obrigatórios da LINDB. O Art. 22 da LINDB estabelece um mandamento de ponderação ao impor que, na aplicação de sanções, o julgador considere a natureza e a gravidade da infração, os danos colaterais ao interesse público e a existência de circunstâncias agravantes ou atenuantes. Esse dispositivo retira o caráter automático da punição, exigindo que a Administração Pública abandone a responsabilidade puramente objetiva no campo sancionador. Nesse sentido, a jurisprudência contemporânea do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Tribunal de Contas da União (TCU) converge para uma análise rigorosa da proporcionalidade, vedando a aplicação de penalidades extremas, como a declaração de inidoneidade, para falhas meramente formais ou inadimplementos que não evidenciem a má-fé ou o dolo do contratado.

A análise da conduta do particular, portanto, transcende o simples descumprimento do cronograma físico e financeiro, passando a perscrutar o elemento subjetivo e o contexto fático. Deve-se distinguir, com clareza, a frustração dolosa do caráter competitivo do certame, que justifica as sanções mais severas do ordenamento, do descumprimento contratual involuntário, muitas vezes decorrente de fatores externos, imprevisíveis ou de difícil superação, amparados pela teoria da imprevisão ou pelo fato do príncipe. Assim, o Art. 22 da LINDB atua como um anteparo contra o excesso de poder sancionatório, vinculando a validade da sanção

à demonstração de que a penalidade escolhida é, simultaneamente, adequada à gravidade da falta e necessária para a tutela do interesse público, sob pena de nulidade por vício de motivação.

2.5 Diálogo entre a Nova Lei de Licitações e o Controle Externo

A promulgação da Lei nº 14.133/2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, não apenas atualizou o rito procedimental dos certames, como também consolidou definitivamente a aplicação dos princípios da LINDB no cerne das contratações públicas. A nova legislação previu, em diversos dispositivos, uma rede de proteção ao agente público que desempenha suas funções dentro dos padrões de legalidade e eficiência, buscando mitigar a insegurança jurídica que historicamente assola a gestão. Exemplo notável dessa

integração é o Artigo 10 da referida lei, que estabelece o dever de a advocacia pública promover a defesa de agentes que tenham atuado em estrita observância de pareceres jurídicos ou orientações técnicas. Essa previsão normativa materializa o espírito do Artigo 28 da LINDB, reconhecendo que o gestor não deve ser penalizado por escolhas amparadas em fundamentação técnica legítima, ainda que tais escolhas venham a ser questionadas posteriormente por órgãos de controle.

Nesse novo cenário, o exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas passou a ser balizado de forma mais rigorosa pelo pragmatismo jurídico imposto pelo Artigo 20 da LINDB. Este dispositivo veda expressamente decisões baseadas apenas em valores jurídicos abstratos, exigindo que a autoridade julgadora demonstre as consequências práticas da decisão de invalidação de um ato ou contrato. No âmbito das licitações, isso significa que o controlador deve ponderar se a anulação de um certame gerará prejuízos maiores à coletividade do que a manutenção de uma irregularidade sanável. A análise da responsabilidade, portanto, deixa de ser um exercício de verificação mecânica de desconformidades para se tornar uma avaliação complexa do impacto da decisão no mundo real, respeitando a discricionariedade técnica e as dificuldades intrínsecas ao processo de contratação.

Consequentemente, a fundamentação da responsabilidade nas licitações atuais exige a demonstração de um nexo de causalidade robusto entre a conduta individualizada do agente público e o prejuízo efetivo ao erário ou à finalidade do certame. Essa conduta deve ser necessariamente marcada pelo dolo ou pelo erro grosseiro, o que afasta de forma definitiva qualquer tentativa de responsabilização

7

objetiva ou automática baseada apenas no cargo ocupado ou na assinatura de documentos. A integração entre a Nova Lei de Licitações e a LINDB impõe um ônus argumentativo qualificado aos órgãos de acusação e controle, que precisam agora individualizar as condutas e comprovar que a falha cometida ultrapassou o erro escusável para atingir o patamar da negligência grave. Esse sistema de pesos e contrapesos assegura que o rigor do controle não se transforme em um entrave à eficiência administrativa, protegendo o agente diligente e focando a sanção naqueles que agem com má-fé ou incúria manifesta.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da responsabilidade do agente público e do contratado nas licitações, especialmente após a introdução do Artigo 28 da LINDB, revela uma mudança de paradigma

essencial para a modernização do Direito Administrativo brasileiro. Ao longo deste estudo, restou demonstrado que a exigência de dolo ou erro grosseiro para a responsabilização pessoal não constitui uma salvaguarda para a impunidade, mas sim um mecanismo de segurança jurídica indispensável para o combate ao Direito Administrativo do Medo. Essa proteção normativa assegura que o gestor diligente e o parecerista jurídico possam exercer suas funções consultivas e decisórias sem o receio de punições retrospectivas baseadas em interpretações subjetivas ou puramente formais dos órgãos de controle.

A consolidação do conceito de erro grosseiro pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União estabeleceu uma régua de comportamento baseada na figura do administrador médio. Conclui-se que a falha punível deve ser aquela inescusável e manifesta, que desborda flagrantemente do dever de cuidado e da razoabilidade técnica. No caso dos pareceristas jurídicos, a proteção à autonomia intelectual foi reforçada, vinculando a sanção à existência de erros técnicos crassos que induzam a Administração Pública ao erro. Por outro lado, no que tange aos contratados particulares, a aplicação da LINDB impõe a observância estrita da proporcionalidade e da individualização da conduta, afastando sanções automáticas e valorizando o nexo causal entre a conduta do agente e o dano efetivo ao erário.

Por fim, a vigência da Lei nº 14.133/2021 harmoniza esses conceitos ao prever mecanismos de defesa e apoio técnico ao agente público, consolidando o

8

pragmatismo jurídico como norteador das contratações. O futuro do controle externo nas licitações reside, portanto, na superação do formalismo acrítico em favor de uma análise que considere as dificuldades reais da gestão e as consequências práticas das decisões de invalidação. Somente através dessa integração entre a eficiência administrativa e o controle pautado na razoabilidade será possível garantir um ambiente de contratações públicas que seja, simultaneamente, probo, inovador e seguro para todos os atores envolvidos

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 jan. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Altera a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº

6.421 MC/DF. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em: 21 maio 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 07 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.631/DF. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Julgado em: 09 ago. 2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.628.262/DF. Relator: Min. Gurgel de Faria. Primeira Turma. Julgado em: 03 dez. 2019. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 07 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2391/2018 - Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler. Processo nº 009.076/2015-8. Julgado em: 17 out. 2018.

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

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. 2. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2023.