

SEGURANÇA JURÍDICA E RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO APÓS O ART. 28 DA LINDB: FUNDAMENTOS E IMPACTOS NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

Guilherme Castro de Araújo Hilgenberg¹

Hamilton Gomes de Santana Neto²

Isabele da Silva Araújo³

Jonathan Andrade Moreira⁴

Raíssa dos Santos Sales⁵

RESUMO: O presente artigo analisa o regime de responsabilização subjetiva do agente público, introduzido pelo art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com a redação conferida pela Lei nº 13.655/2018. O estudo examina os fundamentos conceituais de dolo, erro grosseiro e culpa grave, bem como a construção jurisprudencial promovida especialmente pelo Tribunal de Contas da União e a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal quanto à compatibilidade constitucional da norma. Analisa-se, ainda, a aplicação do art. 28 no contexto das licitações e contratos administrativos, destacando-se a distinção entre o regime de responsabilização do agente público e o do particular contratado. Por fim, discute-se a relação entre o dispositivo e a promoção da segurança jurídica na Administração Pública, evidenciando os desafios interpretativos decorrentes da indeterminação conceitual do erro grosseiro e a necessidade de consolidação jurisprudencial para assegurar equilíbrio entre controle e eficiência administrativa.

Palavras-chave: Responsabilização. Agente público. Licitações. LINDB. Segurança jurídica.

ABSTRACT: This article analyzes the regime of subjective liability of public officials introduced by Article 28 of the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law (LINDB), as amended by Law No. 13.655/2018. The study examines the conceptual foundations of intent (dolo), gross error, and grave fault, as well as the jurisprudential construction promoted especially by the Federal Court of Accounts and the interpretation given by the Supreme Federal Court regarding the constitutional compatibility of the provision. It also considers the application of Article 28 in the context of public procurement and administrative contracts, highlighting the distinction between the liability regime of the public official and that of the private contractor. Finally, it discusses the relationship between the provision and the promotion of legal certainty in Public Administration, emphasizing the interpretative challenges arising from the conceptual indeterminacy of gross error and the need for jurisprudential consolidation to ensure a balance between oversight and administrative efficiency.

Keywords: Liability. Public official. Public procurement. LINDB. Legal certainty.

¹ Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA).

² Orientador. 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.

³ Acadêmica em Direito pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM).

⁴ Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA).

⁵ Acadêmica em Direito pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM).

INTRODUÇÃO

A responsabilização dos agentes públicos envolvidos em licitações constitui um dos temas centrais do Direito Administrativo contemporâneo, na medida em que se situa na delicada interface entre a efetividade dos mecanismos de controle estatal e a proteção do interesse público. As licitações, enquanto procedimentos administrativos destinados à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, pressupõem a adoção de decisões técnicas complexas, permeadas por discricionariedade jurídica, avaliação de riscos e interpretação normativa, estando permanentemente submetidas à fiscalização dos órgãos de controle e à possibilidade de responsabilização pessoal dos gestores quando sua atuação resulta em irregularidades ou prejuízos ao erário.

Antes da introdução do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o regime de responsabilização pessoal do agente público em processos licitatórios e administrativos era predominantemente orientado por normas gerais de responsabilidade civil e administrativa, frequentemente aplicadas de forma ampla e pouco diferenciada. Nesse contexto, não raras vezes simples falhas técnicas, omissões formais ou divergências interpretativas razoáveis eram suficientes para ensejar sanções pessoais, contribuindo para um cenário de insegurança jurídica.

A Lei nº 13.655/2018, ao inserir o art. 28 na LINDB, promoveu uma inflexão relevante nesse modelo ao estabelecer um critério subjetivo qualificado para a responsabilização pessoal do agente público, condicionando-a à demonstração de dolo ou erro grosseiro na emissão de decisões ou opiniões técnicas. A partir dessa alteração legislativa, inaugura-se um novo paradigma normativo, no qual a responsabilização deixa de repousar sobre meras falhas administrativas e passa a exigir a comprovação de condutas intencionalmente ilícitas ou marcadas por negligência grave e inescusável. Trata-se de uma mudança estrutural com profundas repercussões no regime jurídico das licitações e dos contratos administrativos, especialmente no tocante à atuação dos agentes públicos responsáveis pelas etapas decisórias dos certames.

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo examinar o alcance e as implicações do art. 28 da LINDB no sistema jurídico-administrativo brasileiro. Inicialmente, analisam-se a estrutura normativa do dispositivo e seus fundamentos conceituais, com especial atenção às categorias de dolo, erro grosseiro e culpa grave. Em seguida, investiga-se a construção jurisprudencial do tema, destacando-se o papel do Tribunal de Contas da União e a

interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal quanto à compatibilidade constitucional da norma.

Posteriormente, aborda-se a aplicação do art. 28 no âmbito das licitações e contratos administrativos, à luz da Lei nº 14.133/2021, evidenciando-se a relevância do dispositivo para a delimitação da responsabilização pessoal do agente público em processos decisórios complexos. Por fim, discute-se a relação entre o critério subjetivo qualificado e a promoção da segurança decisória na Administração Pública, bem como os desafios interpretativos ainda existentes para a consolidação de um regime de responsabilização equilibrado, capaz de conciliar eficiência administrativa, segurança jurídica e efetividade do controle.

1 ART. 28 DA LINDB E A RESPONSABILIZAÇÃO SUBJETIVA DO AGENTE PÚBLICO

Com a inclusão do art. 28 pela Lei nº 13.655/2018, a LINDB passou a adotar parâmetros mais restritivos para a responsabilização pessoal do agente público. O dispositivo estabelece que a responsabilização somente ocorrerá em hipóteses de dolo ou erro grosseiro, afastando a punição por meras divergências interpretativas ou decisões tomadas em contexto de incerteza normativa. A inovação legislativa busca conferir maior segurança jurídica à atuação administrativa e evitar o fenômeno denominado “apagão das canetas”, caracterizado pela excessiva cautela dos agentes públicos diante do risco de responsabilização pessoal (Garrido e Pereira, 2025).

3

Nesse contexto, o referido dispositivo inaugura um critério subjetivo qualificado para a responsabilização pessoal do agente público, afastando a imputação automática fundada exclusivamente na ocorrência de resultados indesejados ou em falhas administrativas genéricas. Ao exigir a presença de dolo ou erro grosseiro, o legislador condiciona a responsabilização à demonstração de elemento subjetivo relevante (seja a intenção deliberada de produzir resultado ilícito, seja a configuração de culpa gravíssima) como pressuposto indispensável para a responsabilização por decisões ou manifestações técnicas no exercício da função pública (Justen Filho, 2025).

A regulamentação do art. 28 foi promovida pelo Decreto nº 9.830/2019, que conferiu maior densidade normativa ao conceito de erro grosseiro, definindo-o como aquele manifesto, evidente e inescusável, decorrente de culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia. O decreto também estabelece que o

simples nexos causal entre a conduta do agente e o resultado danoso não é suficiente para ensejar responsabilização pessoal, sendo imprescindível a comprovação de dolo ou erro grosseiro.

Além disso, o decreto estabelece parâmetros relevantes para a aferição da responsabilidade, determinando que, no exame do caso concreto, devem ser considerados a complexidade da matéria, o grau de dificuldade das atribuições desempenhadas, o contexto fático e jurídico da decisão e as informações disponíveis ao agente no momento da prática do ato. Tal orientação reforça a necessidade de uma análise contextualizada da conduta administrativa, afastando avaliações retrospectivas baseadas exclusivamente no resultado produzido.

Essa construção normativa evidencia a opção legislativa pela superação de modelos de responsabilização excessivamente objetivados, buscando equilibrar o dever de controle da Administração Pública com a proteção da atuação legítima do gestor público. Reconhece-se, assim, que a função administrativa se desenvolve em ambiente marcado por incertezas, riscos e elevada complexidade técnica, razão pela qual apenas condutas dolosas ou marcadas por erro grosseiro devem ensejar a responsabilização pessoal do agente (Nohara, 2023).

2 DOLO, ERRO GROSSEIRO E CULPA GRAVE: FUNDAMENTOS CONCEITUAIS

4

A adequada compreensão do regime de responsabilização subjetiva instituído pelo art. 28 da LINDB demanda o exame das categorias de dolo, erro grosseiro e culpa grave, elementos centrais para a imputação pessoal de responsabilidade ao agente público. Tais conceitos constituem parâmetros jurídicos indispensáveis à delimitação do campo de incidência da responsabilidade subjetiva, afastando modelos de responsabilização automática e reforçando a exigência de análise qualitativa da conduta administrativa (Justen Filho, 2025).

2.1 DOLO

O dolo corresponde à conduta voluntária praticada pelo agente público com consciência da ilicitude e intenção de produzi-la, ou, ao menos, com a assunção consciente do risco de que o resultado ilícito venha a ocorrer (Mazza, 2021). No âmbito do direito administrativo sancionador, o dolo manifesta-se tanto pela vontade direta de violar normas jurídicas quanto pela aceitação deliberada de que uma atuação ilegal ou lesiva aos interesses públicos seja consequência previsível da ação ou omissão do agente.

A responsabilização por dolo associa-se, portanto, às hipóteses em que se verifica atuação marcada por desvio de finalidade, má-fé ou intenção deliberada de produzir resultados contrários à ordem jurídica ou ao interesse público (Di Pietro, 2024). Trata-se da forma mais

intensa de imputação subjetiva, pois envolve a adesão consciente do agente ao resultado ilícito, afastando justificativas fundadas em erro interpretativo razoável, divergência técnica ou incerteza normativa. Nessas situações, evidencia-se a violação deliberada dos deveres funcionais inerentes ao exercício da função pública.

2.2 ERRO GROSSEIRO E CULPA GRAVE

O erro grosseiro, elemento nuclear do art. 28 da LINDB, não recebeu definição expressa no texto legal, circunstância que exigiu a construção de seu conteúdo a partir da doutrina, da jurisprudência e da regulamentação infralegal (Reinig, 2024). De modo geral, compreende-se o erro grosseiro como falha grave, manifesta e inescusável, reveladora de ausência significativa do dever de diligência exigido do agente público no exercício regular de suas atribuições.

Em termos dogmáticos, o erro grosseiro aproxima-se da noção de culpa grave, caracterizando-se por negligência qualificada que ultrapassa o âmbito dos erros toleráveis na atuação administrativa (Leite, 2021). Trata-se de conduta que evidencia descuido manifesto em relação a deveres funcionais básicos ou ao cumprimento de normas elementares de procedimento e técnica administrativa. Assim, não se confunde com a mera divergência interpretativa ou com equívocos escusáveis decorrentes da complexidade normativa e decisória inerente à atividade administrativa.

5

Sob o prisma prático, configura-se erro grosseiro quando o agente atua ou se omite de modo claramente incompatível com o padrão mínimo de cuidado exigível de um gestor público diligente e prudente (Ferraz e Forni, 2026). Exemplificativamente, podem caracterizar erro grosseiro a condução de procedimentos administrativos sem observância de requisitos legais elementares, a adoção de decisões desprovidas de fundamentação técnica mínima ou a inobservância de cautelas básicas indispensáveis à proteção do interesse público. Nesses casos, a falha não decorre de simples divergência interpretativa, mas de evidente desatenção aos deveres funcionais inerentes ao cargo.

A culpa grave, nesse contexto, representa um grau qualitativamente superior à culpa simples, caracterizando-se por comportamento que excede os limites socialmente toleráveis de descuido administrativo (Bandeira de Mello, 2023). Enquanto a culpa leve pode ser compreendida como erro escusável diante das dificuldades próprias do processo decisório administrativo, a culpa grave, materializada no erro grosseiro, evidencia nível de negligência incompatível com o dever de diligência esperado de um agente público razoável. Tal distinção revela-se fundamental para a aplicação do art. 28 da LINDB, na medida em que restringe a

responsabilização pessoal às hipóteses em que a conduta do agente se afasta de forma significativa dos padrões mínimos de legalidade, prudência e profissionalismo exigidos pela função pública.

3. JURISPRUDÊNCIA APLICADORA DO ART. 28 DA LINDB

3.1 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO COMO INTÉRPRETE ATIVO

Desde a entrada em vigor das alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem desempenhado papel central na construção interpretativa do art. 28 da LINDB, consolidando-se como relevante intérprete do dispositivo no âmbito do controle externo das licitações e contratos administrativos. A jurisprudência do Tribunal revela orientação no sentido de que a responsabilização pessoal do agente público não decorre automaticamente da constatação de irregularidades formais ou materiais, sendo imprescindível a demonstração de dolo ou erro grosseiro na conduta examinada (Ferraz e Forni, 2026).

Em diversos precedentes, o TCU tem afirmado que o erro grosseiro pode ser equiparado à culpa grave, caracterizando-se pela inobservância acentuada dos deveres de cuidado, zelo e diligência na gestão da coisa pública (Leite, 2021). Para a configuração dessa modalidade qualificada de culpa, o Tribunal adota abordagem casuística, considerando as circunstâncias concretas do caso, a complexidade da matéria, o grau de clareza das normas aplicáveis e a conduta efetivamente adotada pelo agente diante das informações disponíveis no momento da tomada de decisão.

Além disso, no que se refere à responsabilização financeira por dano ao erário, o TCU tem firmado entendimento de que o art. 28 da LINDB não afasta nem substitui o regime constitucional previsto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, segundo o qual o Estado responde objetivamente pelos danos causados por seus agentes, assegurado o direito de regresso nos casos de dolo ou culpa. Nessa perspectiva, o Tribunal distingue a responsabilização administrativa pessoal, diretamente influenciada pelo art. 28, da responsabilização patrimonial decorrente do dever de ressarcimento, que permanece regida pelos parâmetros constitucionais tradicionais.

Tal diferenciação evidencia que o art. 28 da LINDB opera predominantemente no plano da imputação subjetiva da conduta funcional do agente público, sem afastar o dever estatal de recomposição do dano quando configurado prejuízo ao erário (Aguilar, 2025). A norma, assim, não elimina a responsabilidade patrimonial, mas condiciona a responsabilização pessoal

sancionatória à verificação de dolo ou erro grosseiro, em consonância com a lógica de proteção à atuação administrativa legítima e de fortalecimento da segurança jurídica.

3.2 A TESE DO “ADMINISTRADOR MÉDIO” E AS CONTROVÉRSIAS INTERPRETATIVAS

A construção jurisprudencial do conceito de erro grosseiro, contudo, não se mostra isenta de controvérsias. Parte da doutrina aponta certa oscilação nos critérios adotados pelos tribunais de contas, especialmente em razão da coexistência de dois referenciais interpretativos: de um lado, a aferição da conduta do agente com base na figura do chamado “administrador médio”, entendido como o gestor dotado de diligência ordinária que não incorreria no erro em determinado contexto; de outro, a vinculação direta do erro grosseiro à noção clássica de culpa grave.

Essa dualidade metodológica tem contribuído para a persistência de incertezas quanto ao padrão efetivo de responsabilização aplicável, gerando impactos sobre a previsibilidade das decisões de controle. Em determinados contextos, tal cenário pode reforçar o fenômeno denominado “Administração Pública do medo”, caracterizado pela adoção de posturas excessivamente conservadoras por parte dos gestores públicos, que passam a evitar decisões complexas ou inovadoras diante da percepção de insegurança quanto aos critérios de imputação de responsabilidade (Nohara, 2023).

A ausência de parâmetros uniformes e objetivamente delimitados para a caracterização do erro grosseiro torna sua aplicação prática particularmente desafiadora. Diante disso, impõe-se à jurisprudência um processo gradual de amadurecimento interpretativo, orientado à consolidação de critérios cada vez mais estáveis, transparentes e alinhados à realidade da gestão pública, de modo a assegurar simultaneamente a efetividade do controle e a proteção da atuação administrativa legítima (Reinig, 2024).

4. COMPATIBILIDADE CONSTITUCIONAL DO ART. 28 DA LINDB

A compatibilidade constitucional do art. 28 da LINDB foi submetida ao controle concentrado do Supremo Tribunal Federal, especialmente no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.421/DF, na qual se discutiu se a limitação da responsabilização pessoal do agente público às hipóteses de dolo ou erro grosseiro estaria em conformidade com o art. 37, § 6º, da Constituição Federal, dispositivo que disciplina a responsabilidade civil objetiva

do Estado e assegura o direito de regresso contra o agente causador do dano nos casos de dolo ou culpa.

No julgamento da referida ação, o STF firmou entendimento no sentido de que o critério subjetivo qualificado introduzido pela Lei nº 13.655/2018 não viola o texto constitucional. A Corte reconheceu que o art. 28 da LINDB não afasta o dever estatal de reparar danos causados a terceiros, limitando-se a estabelecer parâmetros específicos para a responsabilização pessoal do agente público, condicionando-a à comprovação de dolo ou culpa grave.

A decisão do STF assentou que a norma não promove ruptura com o regime constitucional de responsabilização, mas apenas delimita o campo da responsabilização pessoal do agente público, preservando a lógica do direito de regresso estatal (Reinig, 2024). Nesse sentido, a Corte destacou que a responsabilização individual exige a demonstração de elemento subjetivo qualificado, em consonância com os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da segurança jurídica e do devido processo legal, evitando a imposição de sanções pessoais em hipóteses de erro escusável ou de divergência interpretativa legítima.

Sob essa perspectiva, o art. 28 da LINDB contribui para a racionalização do sistema sancionatório administrativo ao afastar modelos de responsabilização excessivamente objetivados, que poderiam comprometer a atuação legítima dos gestores públicos. Ao exigir a comprovação de dolo ou erro grosseiro, o dispositivo busca impedir a punição de agentes que atuam de boa-fé em contextos marcados por elevada complexidade técnica, incerteza normativa e necessidade de decisões discricionárias fundamentadas (Justen Filho, 2025).

A interpretação conferida pelo STF evidencia que o art. 28 da LINDB não institui um regime de impunidade, mas promove um redimensionamento da responsabilização funcional, exigindo a demonstração de um grau qualificado de reprovabilidade da conduta para a imposição de sanções pessoais. Assim, ao mesmo tempo em que fortalece a segurança jurídica e estimula a atuação administrativa responsável, preserva-se a efetividade dos mecanismos de controle e a tutela do patrimônio público, em consonância com o modelo constitucional de responsabilização (Di Pietro, 2024).

5. O ART. 28 DA LINDB NO CONTEXTO DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

5.1 RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS

No âmbito da Lei nº 14.133/2021, que instituiu o novo marco legal das licitações e contratos administrativos, o agente público desempenha funções de elevada densidade técnica e jurídica em todas as fases do procedimento licitatório. Desde o planejamento da contratação até a análise de habilitação, julgamento das propostas, emissão de pareceres e fiscalização contratual, a atuação administrativa envolve decisões complexas e potencialmente impactantes para a gestão pública.

Essas decisões são frequentemente adotadas em contextos marcados por incertezas fáticas, lacunas normativas e pluralidade de interpretações juridicamente plausíveis, circunstâncias que evidenciam a necessidade de um regime de responsabilização compatível com a realidade da atividade administrativa contemporânea. Nesse cenário, a incidência do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro estabelece que a responsabilização pessoal do agente público somente poderá ocorrer mediante demonstração inequívoca de dolo ou erro grosseiro no exercício de suas atribuições.

Assim, a mera constatação de irregularidade formal, falha procedimental ou mesmo a ocorrência de prejuízo ao erário não se revela suficiente, por si só, para legitimar a imposição de sanções pessoais ao agente (Leite, 2021). Torna-se indispensável a comprovação de conduta marcada por intenção deliberada de produzir resultado ilícito ou por negligência grave e inescusável, apta a caracterizar erro grosseiro. Tal diretriz representa relevante inflexão em relação a modelos tradicionais de responsabilização administrativa que admitiam imputações baseadas predominantemente no resultado danoso.

A exigência de demonstração de elemento subjetivo qualificado impõe uma análise qualitativa da conduta do gestor público, considerando o contexto decisório, a complexidade da matéria e as informações disponíveis à época da decisão. Busca-se, com isso, preservar a autonomia técnica dos agentes públicos, assegurar espaço para o exercício legítimo da discricionariedade administrativa e mitigar o efeito paralisante decorrente do receio de responsabilizações indevidas, fenômeno frequentemente associado à ineficiência administrativa (Nohara, 2023).

Nessa perspectiva, o art. 28 da LINDB atua como verdadeiro filtro de reprovabilidade da conduta funcional, reservando a responsabilização pessoal às hipóteses em que se verifique violação manifesta do dever de cuidado ou atuação dolosa, e não às situações de erro escusável ou divergência interpretativa razoável. O dispositivo contribui, assim, para a construção de um ambiente institucional mais seguro e propício à tomada de decisões técnicas fundamentadas, sem prejuízo do necessário controle da legalidade e da proteção do patrimônio público.

5.2 RESPONSABILIZAÇÃO DO CONTRATADO: REGIME JURÍDICO DISTINTO

A responsabilização do particular contratado (pessoa física ou jurídica que celebra contrato administrativo com a Administração Pública) submete-se a regime jurídico substancialmente diverso daquele aplicável ao agente público. Enquanto este último está protegido pelo critério subjetivo qualificado do art. 28 da LINDB, o contratado encontra-se vinculado primordialmente às disposições da Lei nº 14.133/2021, às cláusulas contratuais e, subsidiariamente, às normas do Código Civil (Palma e Rosilho, 2021).

O contratado pode ser responsabilizado por inexecução total ou parcial do objeto contratual, apresentação de documentação falsa, descumprimento de obrigações contratuais ou causação de prejuízos à Administração, estando sujeito a sanções administrativas, indenização por perdas e danos e, em determinadas hipóteses, à declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com o poder público. Nessas hipóteses, prevalece um regime de responsabilidade mais objetivo, centrado no inadimplemento contratual ou na violação de deveres legais, independentemente da demonstração de dolo ou culpa grave nos moldes exigidos para a responsabilização pessoal do agente público (Di Pietro, 2024).

Essa assimetria é juridicamente justificada pela distinta posição ocupada pelas partes na relação administrativa. O particular contratado atua em busca de vantagem econômica e assume riscos empresariais inerentes à contratação pública, enquanto o agente público exerce função estatal, em nome do interesse coletivo, submetido a controles institucionais e a deveres funcionais específicos. Assim, o ordenamento jurídico estabelece regime protetivo diferenciado ao gestor público, sem afastar a responsabilização do particular que cause dano ao erário ou comprometa a execução adequada do contrato administrativo (Bandeira de Mello, 2023).

10

6. SEGURANÇA DECISÓRIA E O DESAFIO INTERPRETATIVO

A introdução do critério subjetivo qualificado de responsabilização previsto no art. 28 da LINDB tem como finalidade central a promoção da segurança decisória na atuação administrativa, assegurando ao gestor público espaço legítimo para o exercício de suas competências técnicas sem o temor de sanções automáticas decorrentes de erros escusáveis ou de escolhas juridicamente razoáveis.

Todavia, apesar do avanço normativo, a persistente indeterminação conceitual do erro grosseiro ainda constitui relevante desafio interpretativo (Reinig, 2024). A ausência de critérios plenamente objetivos para a sua caracterização tem permitido a coexistência de diferentes

parâmetros de aferição da gravidade da conduta, ora vinculados à figura do chamado “administrador médio”, ora associados diretamente à noção clássica de culpa grave. Essa ambiguidade interpretativa compromete, em certa medida, a previsibilidade das decisões dos órgãos de controle, podendo reproduzir o cenário de insegurança jurídica que o próprio art. 28 da LINDB pretende mitigar.

Nesse contexto, a consolidação jurisprudencial assume papel decisivo na construção de um regime de responsabilização mais estável e coerente (Leite, 2021). A uniformização progressiva dos entendimentos pelo Tribunal de Contas da União, pelos tribunais de contas estaduais e pelo Poder Judiciário revela-se fundamental para a estabilização dos critérios de responsabilização, mediante a definição de parâmetros concretos pautados na análise contextualizada da conduta administrativa, na complexidade da matéria decidida e no grau de diligência efetivamente exigível do agente público.

Somente a partir desse processo gradual de amadurecimento interpretativo será possível alcançar o equilíbrio almejado pelo legislador: de um lado, a proteção do gestor que atua de boa-fé em ambiente de incerteza normativa e elevada complexidade técnica; de outro, a preservação da efetividade dos mecanismos de controle e a responsabilização rigorosa das condutas marcadas por dolo ou por negligência grave e inescusável. Tal equilíbrio revela-se essencial para a consolidação de um modelo de governança pública que concilie segurança jurídica, eficiência administrativa e integridade na gestão dos recursos públicos (Justen Filho, 2025).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em conjunto com seus desdobramentos doutrinários e jurisprudenciais, evidencia uma inflexão relevante no modelo de responsabilização do agente público no ordenamento jurídico brasileiro. Ao condicionar a imputação de responsabilidade pessoal à demonstração de dolo ou erro grosseiro nas decisões ou opiniões técnicas, o legislador buscou estabelecer um ponto de equilíbrio entre a necessária fiscalização da atuação administrativa e a garantia de segurança jurídica indispensável ao funcionamento eficiente da Administração Pública contemporânea.

No contexto das licitações e contratos administrativos, tal diretriz representa um avanço significativo ao proteger decisões técnicas legítimas tomadas em ambientes marcados por complexidade normativa e incerteza fática, afastando a lógica de responsabilizações automáticas, fundadas exclusivamente em resultados desfavoráveis ou falhas formais. Simultaneamente, preserva-se a possibilidade de sanção nos casos de condutas marcadas por

intenção deliberada ou negligência grave e inescusável, assegurando a tutela do patrimônio público e a repressão a desvios funcionais relevantes.

A distinção entre os regimes de responsabilização do agente público e do contratado também se mostra juridicamente coerente. Enquanto o gestor se submete ao critério subjetivo qualificado do art. 28 da LINDB, o particular permanece sujeito às regras próprias do direito contratual administrativo, respondendo por inadimplemento e danos causados à Administração, o que reflete a assimetria estrutural das posições ocupadas pelas partes na relação jurídica pública.

Não obstante os avanços normativos, a consolidação de parâmetros interpretativos mais objetivos para a caracterização do erro grosseiro permanece como desafio central. A uniformização jurisprudencial pelos tribunais de contas e pelo Poder Judiciário revela-se indispensável para a efetiva concretização da segurança decisória pretendida pela Lei nº 13.655/2018. Somente com a estabilização desses critérios será possível compatibilizar, de modo consistente, a proteção do gestor que atua de boa-fé com a responsabilização rigorosa das condutas que efetivamente afrontam os deveres fundamentais da função pública, fortalecendo, assim, a governança administrativa e a integridade do sistema de contratações públicas.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Lucas Marcelo Costa. **A aplicabilidade do art. 28 da LINDB ao dever de ressarcimento ao erário**. Controle Em Foco: Revista MPC-MG, vol. 1, no. 1, 2021, p. 94-118. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.10080514>. Disponível em: <https://revista.mpc.mg.gov.br/controleemfoco/article/view/27>. Acesso em: 3 fev. 2026.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jun. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9830.htm. Acesso em: 2 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 abr. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 2 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Institui normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 2 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6421/DF**. Ementa: Direito administrativo. Medida Provisória nº 966/2020. Art. 28 da LINDB. Responsabilidade civil e administrativa de agentes públicos. Hipóteses de dolo ou erro grosseiro. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 22 jun. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

FERRAZ, Luciano; FORNI, João Paulo. **TCU: debates e embates sobre o artigo 28 da LINDB**. Consultor Jurídico, 5 fev. 2026. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2026-fev-05/tcu-debates-e-embates-sobre-o-artigo-28-da-lindb>. Acesso em: 8 fev. 2026.

GARRIDO, Rodrigo Grazinoli; PEREIRA, Sandro Rafael Matheus. **O erro grosseiro e a responsabilização de agentes públicos: uma nova perspectiva para a jurisprudência do TCU**. Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, [S. l.], v. 12, n. 21, p. 192–208, 2025. DOI: 10.5281/zenodo.16878139. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/218>. Acesso em: 3 fev. 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

LEITE, Bernardo Ramos. **A responsabilização de agentes públicos segundo o art. 28 da LINDB: uma análise sistemática da jurisprudência do TCU**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2021. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/383b0576-59c3-4257-93cd-92c99af19e83>. Acesso em: 7 fev. 2026.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

PALMA, Juliana Bonacorsi de; ROSILHO, André. **Constitucionalidade do Direito ao Erro do Gestor Público do art. 28 da Nova LINDB**. Revista da CGU, [S. l.], v. 13, n. 23, p. 45–54, 2021. DOI: 10.36428/revistadacgu.v13i23.386. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/386. Acesso em: 3 fev. 2026.

REINIG, Guilherme Henrique Lima. **Algumas reflexões sobre o conceito de “erro grosseiro” (art. 28 da LINDB) a partir da jurisprudência do STF sobre a responsabilidade do advogado público**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 49–70, maio/out. 2024. DOI: 10.52028/tce-sc.v02.i03.ART03.SP. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/Revista_RTCEsc_n3_verDigital.pdf. Acesso em: 7 fev. 2026.

