

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO  
DOUTORADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

**WELSON DE ALMEIDA OLIVEIRA SOUSA**

**ERRO GROSSEIRO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DOS  
PARÂMETROS ADOTADOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

**BRASÍLIA**

**2024**

**WELSON DE ALMEIDA OLIVEIRA SOUSA**

**ERRO GROSSEIRO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DOS  
PARÂMETROS ADOTADOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, do Instituto Brasiliense de Direito de Brasília, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor na área de concentração Direito Constitucional, sob orientação da Professora Dra. Mariana Cirne.

**BRASÍLIA**

**2024**

Código de catalogação na publicação – CIP

S725e Sousa, Welson de Almeida Oliveira

Erro grosseiro na Administração Pública: análise dos parâmetros adotados pelo Tribunal de Contas da União / Welson de Almeida Oliveira Sousa. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2024.

144 f. : il. algumas color.

Orientador: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Mariana Barbosa Cirne

Tese (Doutorado Acadêmico em Direito Constitucional) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2024.

1. Lei de introdução das normas do Direito brasileiro – LINDB. 2. Responsabilidade administrativa - Direito administrativo 3. Administração Pública. I.Título

CDDir 341.33

**WELSON DE ALMEIDA OLIVEIRA SOUSA**

**ERRO GROSSEIRO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DOS  
PARÂMETROS ADOTADOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, do Instituto Brasiliense de Direito de Brasília, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor na área de concentração Direito Constitucional, sob orientação da Professora Dra. Mariana Cirne.

Data da defesa: 19 de dezembro de 2024

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dra. Mariana Cirne**  
**Orientadora**

---

**Prof. Dra. Noemia Aparecida Garcia**  
**Avaliadora**

---

**Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva**  
**Avaliador**

---

**Prof. Dr. Flavio José Roman**  
**Avaliador**



*Agradeço primeiramente a Deus, pelo suporte espiritual permanente. Aos meus pais, Wilson Oliveira e Maria do Socorro, por todo apoio e amor.*

*Aos meus irmãos, Wilson Junior, Wildson Oliveira e Wallison Oliveira, pelo auxílio de sempre. A minha esposa Carolina, minha filha Olivia e meu filho Vicente pela força diária, paciência e compreensão. A minha orientadora Professora Dra. Mariana Cirne pelos incentivos, conselhos e direcionamento acadêmico e aos professores participantes da banca Dra. Noemia Aparecida Garcia, Dr. Rafael Silveira e Dr. Flavio José Roman pelos ensinamentos profícuos e fundamentais para este trabalho.*



## Sumário

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO 1 - RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: UMA ANÁLISE JURÍDICA MULTIFACETADA</b> .....	<b>13</b>
<b>1.1 RESPONSABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O QUE DISPÕE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL</b> .....	<b>13</b>
<b>1.2 RESPONSABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O QUE DISPÕE A LEGISLAÇÃO NACIONAL</b> .....	<b>25</b>
1.2.1 Responsabilidade civil dos gestores públicos .....	28
1.2.2 Responsabilidade penal dos gestores públicos.....	29
1.2.3 Responsabilidade funcional ou administrativa dos gestores públicos .....	30
1.2.4 Responsabilidade por improbidade administrativa dos gestores públicos .....	31
1.2.5 Tribunal de Contas da União e a responsabilidade do gestor público.....	33
1.2.6 A responsabilidade do ordenador de despesa pública no direito brasileiro .....	36
<b>CAPÍTULO 2 – REFLEXÕES SOBRE A RESPONSABILIDADE DO GESTOR PÚBLICO: DA INSEGURANÇA JURÍDICA À EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA SOB A PERSPECTIVA DA LINDB</b> .	<b>40</b>
<b>2.1 O SURGIMENTO DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO: UMA RESPOSTA À INSEGURANÇA JURÍDICA NA GESTÃO PÚBLICA</b> .....	<b>40</b>
<b>2.2 CONTRIBUIÇÕES DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO PARA A SEGURANÇA JURÍDICA E EFICIÊNCIA NO DIREITO PÚBLICO</b> .....	<b>54</b>
<b>2.3 RESPONSABILIDADE DO GESTOR PÚBLICO: O ART. 28, LINDB, E AS REFLEXÕES SOBRE O ERRO E A SEGURANÇA JURÍDICA NA ADMINISTRAÇÃO</b> .....	<b>64</b>
<b>CAPÍTULO 3: AS DIMENSÕES DA SEGURANÇA JURÍDICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: FUNDAMENTOS, IMPLICAÇÕES E RELEVÂNCIA</b> .....	<b>72</b>
<b>3.1 A IMPORTÂNCIA DA SEGURANÇA JURÍDICA PARA O FUNCIONAMENTO DEMOCRÁTICO: FUNDAMENTOS, REQUISITOS E APLICAÇÕES NO DIREITO BRASILEIRO</b> .....	<b>72</b>
<b>3.2 A SEGURANÇA JURÍDICA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA</b> ....	<b>83</b>
<b>3.3 A DEFINIÇÃO DO “ADMINISTRADOR MÉDIO” COMO INSTRUMENTO DE SEGURANÇA JURÍDICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA</b> .....	<b>86</b>
<b>3.4 O CONCEITO DE ERRO GROSSEIRO NA RESPONSABILIZAÇÃO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO TCU E DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA</b> .....	<b>89</b>
3.4.1: Quadro teórico diferenciando erro grosseiro de erro doloso (infração).....	97
3.4.2: Quadro teórico que diferencia erro grosseiro de erro tolerável .....	98
3.4.3: Quadro teórico que relaciona segurança jurídica, administrador médio e erro grosseiro..	99

<b><i>CAPÍTULO 4 – O HISTÓRICO JURISPRUDENCIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA</i></b>	
<b><i>UNIÃO: PANORAMA E ANÁLISE DO TRATAMENTO LEGAL DISPENSADO AO ERRO DO</i></b>	
<b><i>GESTOR PÚBLICO.....</i></b>	<b><i>102</i></b>
4.1 MAPEAMENTO QUANTITATIVO DOS ACÓRDÃOS DO TCU .....	102
4.2 ESTRUTURA E ATRIBUIÇÕES GERAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....	113
4.3 ASPECTOS GERAIS DO PROCESSO DE CONTAS .....	115
4.4 JURISPRUDÊNCIA NO TCU SOBRE O ERRO GROSSEIRO .....	118
4.5 ANÁLISE PRÁTICA DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EM	
FACE DO ERRO GROSSEIRO E OS PARÂMETROS DE TOLERABILIDADE.....	123
<b><i>CONCLUSÃO .....</i></b>	<b><i>130</i></b>
<b><i>REFERÊNCIAS.....</i></b>	<b><i>135</i></b>

## RESUMO:

A presente tese discorre sobre a atuação do Tribunal de Contas da União frente aos erros cometidos pelos gestores públicos brasileiros, avaliando-se, sob a égide da Lei de Introdução das normas do direito brasileiro – LINDB, a tolerância e os possíveis limites instituídos por esta corte administrativa, no período de 26 de abril de 2018 (publicação da alteração da LINDB) a dezembro de 2023. O objeto desta pesquisa possui relevância, uma vez que se insere na mais recente agenda da responsabilidade administrativa dos gestores públicos, agregando-se novos instrumentos às discussões referentes à responsabilização do agente público para se compreender como a figura do erro grosseiro será encaixada na disciplina da responsabilidade do administrador. As perguntas centrais são: qual o parâmetro adotado pelo TCU para classificar como tolerável o erro cometido no âmbito da Administração Pública de 2018 a 2023? Qual a conceituação do “administrador médio” para os julgados do TCU, e como isso impacta a segurança jurídica dos gestores públicos? Os requisitos utilizados nos julgados do Tribunal de Contas da União, após as alterações da LINDB, ocorrida em 2018, para se classificar um erro administrativo como grosseiro, podem ajudar a reduzir a responsabilização pessoal do gestor público? O trabalho está organizado em quatro capítulos, que abordam a disciplina jurídica da responsabilização do gestor público (capítulo 1), o contexto da edição da LINDB e as alterações por ela trazidas ao ordenamento jurídico pátrio (capítulo 2), a segurança jurídica na administração pública nacional (capítulo 3), e a análise das decisões proferidas pelo TCU (capítulo 4). Adota-se como metodologia a pesquisa empírica realizada com o levantamento e a análise de 90 decisões do TCU e a revisão bibliográfica, a partir do método dedutivo. Ao final, objetiva-se demonstrar os obstáculos enfrentados pelos gestores públicos quando do enfrentamento de julgamentos pelo TCU, considerando em especial dois acórdãos como marcos técnicos, quais sejam 2931/2018 e 2012/2022, determinantes para a mudança jurisprudencial na análise de seus atos administrativos e nas suas prestações de contas. Conclui que a corte de contas federal, após as alterações na LINDB, ainda se encontra em consolidação de requisitos objetivos para delimitar o erro do gestor público, buscando, em especial, com julgados relatados pelos mais novos integrantes do TCU uma conceituação e interpretação com requisitos menos abstratos, ponderando quando da apreciação dos atos do gestor público como novos critérios a orientação e a complexidade técnica envolvidas no ato administrativo e com alcances mais claros para aplicação de sanções aos ordenadores de despesas públicas.

**Palavras-chave:** Tribunal de Contas da União, Administrador médio, Erro grosseiro e LINDB.

## **ABSTRACT:**

This thesis discusses the role of the Federal Court of Accounts (Tribunal de Contas da União – TCU) in relation to the errors committed by Brazilian public managers, analyzing, under the aegis of the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law (LINDB), the tolerance and possible limits established by this administrative court from April 26, 2018 (the date of the publication of the LINDB amendment) to December 2023. The object of this doctoral thesis is relevant as it is part of the most recent agenda on the administrative responsibility of public managers, introducing new elements into the discussions on the accountability of public agents to understand how the concept of gross error will be applied in the framework of administrative responsibility. The central question is: what parameters have the TCU adopted to classify errors in public administration as tolerable from 2018 to 2023? What is the definition of the “average administrator” in TCU rulings, and how does it impact the legal certainty of public managers? Have the requirements used by the TCU, after the 2018 LINDB amendments, to classify an administrative error as gross changed to reduce the personal liability of public managers? The work is organized into four chapters, covering the legal framework of public manager accountability (Chapter 1), the context of the LINDB's enactment and the amendments it brought to the Brazilian legal system (Chapter 2), legal certainty in national public administration (Chapter 3), and the analysis of decisions rendered by the TCU (Chapter 4). The methodology adopted includes empirical research based on the survey and analysis of TCU decisions and a literature review using the deductive method. In conclusion, the thesis aims to demonstrate the challenges faced by public managers in the face of TCU, considering in particular two technical landmark decisions, namely 2931/2018 and 2012/2022, which are decisive for the change in jurisprudence in the analysis of their administrative acts and financial statements. It concludes that the Federal Court of Accounts, following the LINDB amendments, is still in the process of consolidating objective criteria to define public managers' errors, particularly with decisions reported by the newest TCU members, seeking clearer and less abstract requirements, considering when assessing the acts of the public manager as new criteria the orientation and technical complexity involved in the administrative act and with clearer scopes for applying sanctions to public expenditure authorities.

**Key words:** Federal Court of Accounts, Average Administrator, Gross Error and LINDB.

## INTRODUÇÃO

A tese de doutorado em questão se propõe discorrer sobre a atuação do Tribunal de Contas da União frente aos erros cometidos pelos gestores públicos brasileiros, avaliando-se, sob a égide da Lei de Introdução das normas do direito brasileiro – LINDB, a tolerância e os possíveis limites instituídos por esta corte administrativa, no período de 26 de abril de 2018 (publicação da alteração da LINDB) a dezembro de 2023.

O TCU possui papel de protagonista<sup>1</sup> como órgão de controle externo, com atuação em todas as esferas administrativas, sendo o ator principal no exercício de apuração de responsabilidades de gestores municipais, estaduais e federais, tornando-se um elemento essencial e norteador para se parametrizar estes encargos legais impostos aos administradores<sup>2</sup>, conforme atribuição constitucional prevista nos artigos 33, §2º, 70, 71, 72, §1º, 74, §2º e 161, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988<sup>3</sup>.

Considerando a relação entre os administradores públicos, suas falhas e os julgados da corte de contas federal, com destaque a pesquisas de Carlos Ari Sundfeld e André Rosilho (organizadores do Projeto Observatório do TCU<sup>4</sup>), busca-se encontrar um limite seguro do gestor público em arriscar em novas formas de gestão, correndo o perigo de cometer erros e ser responsabilizado de maneira desproporcional pelo órgão fiscalizador.

Pautado nisto, é preciso entender os limites estabelecidos pelas decisões do Tribunal de Contas da União aos “erros” do gestor público, ponderando os conceitos de “gestor público”, de “erro” e de “administrador médio” trazidos além dos dispositivos legais já expressos no código civil, código penal, na lei de improbidade administrativa e na LINDB, que se encontram delineados em produções acadêmicas<sup>5</sup> que possuíram o foco principal do aprofundamento nesta conceituação.

---

<sup>1</sup> Lambert, Natalia. *TCU ganha protagonismo*. Correio braziliense, n. 19502, 17/10/2016. Política, p. 4. Site eletrônico do Senado: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/526874/noticia.html?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 30/11/2023.

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Brasil, Constituição Federal. 1988.

<sup>4</sup> Observatório do TCU. Site eletrônico da FGV/SP: <https://direitosp.fgv.br/projetos-de-pesquisa/observatorio-tcu>. Acesso em 04/09/2023.

<sup>5</sup> DIONISIO, Pedro de Hollanda. O direito ao erro do administrador público no Brasil: contexto, fundamentos e parâmetros. 2019. 229 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. / DAMASCENO, Fernando Braga. O Sistema Brasileiro de Valoração da Prova Judicial: um modelo mediado pela Ciência do Direito Probatório que leva a sério o erro. 2023. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2023. / ROSILHO, A. J. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União. 2016. 358f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo / SUNDFELD. Carlos

A análise teórica é essencial para se entender os obstáculos conferidos à administração pública quando exercida por gestor de boa fé e em sua plenitude mental, premissas estas que pautaram a investigação das decisões presente neste trabalho acadêmico.

Dessa maneira, considerando o posicionamento do STF adotado ainda em 21 de maio de 2020, quando do julgamento da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.424<sup>6</sup> do Distrito Federal, ajuizada à época pelo partido político PSOL, sublinha-se os requisitos para feitura da referida pesquisa, quais sejam, o lapso temporal de pesquisa de 26 de abril de 2018 a 30 de dezembro de 2023, período escolhido pelo início da vigência das alterações ocorridas na LINDB. Utilizando-se da ferramenta de pesquisa de jurisprudência do site oficial do TCU<sup>7</sup>, buscou-se as expressões "*erro grosseiro e 13.655/2018*" no campo "*acórdãos*" encontrando-se 90 (noventa) decisões que debatem os limites do erro grosseiro às vistas da lei de 2018.

Os 90(nove) acórdãos foram selecionados com o critério amostral de 15 (quinze) acórdãos ao ano, já que foram encontrados apenas 15 decisões, com os critérios pré-estabelecidos de pesquisa no ano de 2018 ( a contar de 26 de abril, data da vigência da lei 13.655/2018), em que todos estes possuíam no seu corpo de texto interpretações quanto ao conceito de erro grosseiro à luz da LINDB e que em seus dispositivos decisórios houvessem responsabilizações ou não aos gestores quanto a cominação de multas nos termos do artigo 58 da lei orgânica do Tribunal de Contas da União e/ou imputações de débitos, sendo deixado de lado os acórdãos que não adentraram na análise do erro grosseiro e que possuísem apenas determinações como sanção administrativa.

Em uma análise aos ditames perfilados nas presentes decisões dos ministros do órgão administrativo federal, juntamente com a conceituação do que seria um "*administrador médio*" (aquele que age com diligência antes de tomar decisões e realizar atos administrativos), tentou-se encontrar um parâmetro concreto do que seria, de fato, um erro grosseiro na administração pública.

Deste modo, o tema se insere na mais recente agenda da responsabilidade administrativa dos gestores públicos, agregando-se novos instrumentos às discussões referentes à

---

Ari. Artigo "Controle público cloroquina?", escrito para a Folha de São Paulo. Link: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2020/05/controle-publico-cloroquina.shtml>. Acesso em 05/09/2023.

<sup>6</sup> Decisão que abordou a constitucionalidade da MP 966/20. STF. Site eletrônico do STF: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344951302&ext=.pdf>. Acesso em 18/02/2023.

<sup>7</sup> TCU. Site eletrônico do TCU: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em 16/02/2023.

responsabilização do agente público para se compreender como a figura do erro grosseiro será encaixada na disciplina da responsabilidade do administrador.

Nesse sentido, as perguntas a que se pretende responder são: qual o parâmetro adotado pelo TCU para classificar como tolerável o erro cometido no âmbito da Administração Pública de 2018 a 2023? Os requisitos utilizados nos julgados do Tribunal de Contas da União, após as alterações da LINDB, ocorrida em 2018, para se classificar um erro administrativo como grosseiro, podem contribuir para reduzir a responsabilização pessoal do gestor público? Qual a conceituação do “administrador médio” para os julgados do TCU, e como isso impacta a segurança jurídica dos gestores públicos?

Para tanto, a pesquisa apresenta como objetivo geral encontrar no entendimento decisório do TCU os requisitos do erro tido como grosseiro, para fins de responsabilização pessoal do agente público.

A partir deste objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos que constituem a base deste trabalho: (I) no capítulo 1 será discutido a responsabilidade administrativa dos gestores públicos prevista na doutrina pátria e na Constituição Federal, a partir de revisão de literatura pautada em artigos científicos que abordam o tema; (II) no capítulo 2, será tratado o contexto político no momento da aprovação da Lei 13.655/2018 (LINDB), bem como será feita análise das alterações trazidas; (III) o capítulo 3 traçará linhas conceituais acerca de termos relevantes ao trabalho, a partir da revisão bibliográfica, como segurança jurídica, administrador médio e erro grosseiro; e (IV) no capítulo 4 será realizada pesquisa empírica, esmiuçado o resultado do levantamento das decisões emanadas pelo Tribunal de Contas da União em relação a aplicação do art. 28, Lei 13.655/2018, que exige erro grosseiro para responsabilização pessoal do agente público.

Pontuado isto, destaca-se que tal temática é deveras nova no nosso ordenamento jurídico, inaugurada pela Lei 13.655/2018, que incluiu diversos artigos na Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), dentre eles, o art. 28, que assim dispõe: “*O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro*”<sup>8</sup>.

Coloca-se, assim, na disciplina da responsabilização pessoal do gestor público a figura do erro grosseiro, até então legalmente desconhecida.

---

<sup>8</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com redação dada pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Art. 28. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm).

Assim, justifica-se a escolha do tema, em especial pelo fato do artigo 28 ter sido incluído recentemente no Decreto-Lei nº 4.657/42, há poucos estudos profundos<sup>9</sup> sobre a questão posta, dada sua novidade, demonstrando a originalidade do tema proposto.

Diante do narrado, o que se pretende com a atual pesquisa é agregar às discussões referentes à responsabilização do agente público novos instrumentos para se compreender como a figura do erro grosseiro será encaixada na disciplina da responsabilidade do gestor público.

Assim, o primeiro capítulo estuda pelos textos científicos que abordam o Direito Constitucional e Administrativo a responsabilização do agente público, uma vez que considerado o art. 37, §4º, da Constituição Federal, são várias e graves as consequências enfrentadas pelo agente público quando se fala em penalização por atos ímprobos.

No segundo capítulo, verificando-se a alteração legal acima balizada, aprofunda-se no contexto político e social vivenciado à época e as discussões quanto a segurança jurídica experimentada em decisões presentes nos anos anteriores a 2018. Com a alteração, explica-se os reflexos da mudança nos órgãos julgadores, em específico no Tribunal de Contas da União, além das nuances surgidas com o instituto do erro grosseiro como principal baluarte desta alteração legislativa.

Após as reflexões conceituais e legais trazidas no capítulo 2, registra-se um terceiro capítulo, no qual serão tratados os conceitos de segurança jurídica, “administrador médio” e erro grosseiro, de modo a embasar as decisões que serão analisadas no capítulo 4.

E, por fim, serão analisados os casos concretos julgados pelo TCU, destacando-se os posicionamentos antes da alteração legislativa para verificar se houve o início do surgimento de novas interpretações conceituais quanto ao instituto do “erro”, com a criação de parâmetros fáticos e jurídicos que veem sendo discutidos ao longo dos anos.

Discussão esta, que passa por mudanças em legislação inerente aos julgamentos, como a nova lei de improbidade administrativa, trazendo novos posicionamentos e divergências antagônicas aos posicionamentos consensuais existentes anteriormente.

A metodologia aplicada, além da pesquisa empírica realizada com o levantamento e a análise de decisões do TCU, é a revisão bibliográfica de trabalhos acadêmicos de mestrado e

---

<sup>9</sup>DIONISIO, Pedro de Hollanda. *O direito ao erro do administrador público no Brasil: contexto, fundamentos e parâmetros*. 2019. 229 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. / DAMASCENO, Fernando Braga. *O Sistema Brasileiro de Valoração da Prova Judicial: um modelo mediado pela Ciência do Direito Probatório que leva a sério o erro*. 2023. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2023. / ROSILHO, A. J. *Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União*. 2016. 358f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo / SUNDFELD. Carlos Ari. Artigo “*Controle público cloroquina?*”, escrito para a Folha de São Paulo. Link: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2020/05/controle-publico-cloroquina.shtml>. Acesso em 05/09/2023.

doutorado, bem como de artigos científicos, utilizando o método dedutivo para a organização das referências bibliográficas e documentais.

E, por fim, destaca-se o entrelaçamento de teoria e prática, colocando o Tribunal de Contas da União e seus julgados como o pilar principal para uma possível solução quanto a pergunta norteadora deste trabalho, tentando se definir marcos objetivos a serem obedecidos pelos gestores públicos quando da tomada de suas decisões administrativas diárias.

## **CAPÍTULO 1 - RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: UMA ANÁLISE JURÍDICA MULTIFACETADA**

O presente capítulo cuidará da responsabilidade pessoal do gestor público, delimitando como o tema é tratado na Constituição Federal e na legislação pátria, tecendo análise específica em relação a essa figura no ordenamento jurídico brasileiro.

Para tanto, no tópico 1.1 será abordada a disciplina da responsabilidade pessoal do gestor público na Constituição Federal. Destacam-se os dizeres do art. 37, §4º e §6º, que trata da responsabilidade do gestor quanto aos danos causados a terceiros, e os dos art. 70 e 71, principalmente, que tratam do alcance do papel do Tribunal de Contas para fins de apurar a responsabilidade dos gestores públicos.

Por sua vez, no tópico 1.2, o foco será no tratamento legal da responsabilidade do gestor público, ou seja, em como o tema é tratado pelas esferas cível, administrativa e penal, traçando conceitos doutrinários e análises à legislação competente, como o Código Civil, o Código Penal, e a Lei de Improbidade Administrativa, entre outros.

Busca-se, com o presente capítulo, sedimentar as bases teóricas e normativas quanto à responsabilidade do gestor público, inclusive quanto ao papel do Tribunal de Contas da União, de modo que, quando se passar à análise do erro do gestor e da jurisprudência do TCU, possa-se estabelecer um diálogo entre o alcance da responsabilidade do gestor quando se verifica um erro na tomada de decisão.

### **1.1 RESPONSABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O QUE DISPÕE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

As organizações públicas, pautadas em discussões e digressões sobre boas práticas e políticas de governança, foram compelidas a desenvolver suas áreas de gestão de pessoas baseando-se nas habilidades, competências, atitudes e experiências pautadas na gestão estratégica de recursos humanos e em competências profissionais<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> CARMO, Luana Jéssica Oliveira; ASSIS, Lilian Bambirra de; MARTINS, Mariana Geisel; SALDANHA, Cristina Camila Teles; GOMES, Patrícia Albuquerque. *Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal*. *Rev. Serv. Público*, Brasília, p. 163-191, abr/jun 2018.

Desenvolve-se, nesse panorama, a efígie do gestor público contemporâneo, figura fulcral dessa tese, que tem, entre outros objetivos, a identificação das ações propostas para a sua responsabilização e para o exercício da administração da máquina pública.

Por agente ou gestor público entende-se “todas as pessoas que desempenham função pública em todos os seus níveis e hierarquias, em forma permanente ou transitória, por eleição popular, designação direta, por concurso ou por qualquer outro meio legal”<sup>11</sup>.

Mesma definição é a adotada legalmente, de acordo com o art. 2º, Lei 8.429/92<sup>12</sup>, que considera “agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função” nos entes federados.

Dito de outra forma, gestor público é o ator social que efetiva as mais variadas atividades no setor público, responsável por elaborar estratégias e dar concretude às ações da Administração Pública, o que demonstra, assim, seu papel fundamental, não só para a Administração, mas para a sociedade como um todo<sup>13</sup>.

Verifica-se, assim, a amplitude do conceito, que não se limita àqueles que tenham com a Administração vínculo empregatício, abordando toda e qualquer pessoa física a serviço do Estado, quer seja na administração direta ou indireta.

Nesse sentido, embora existam diversas formas de conceituar o agente público, ele é sempre uma pessoa física<sup>14</sup>. Sua caracterização como tal independe de a atuação ser permanente, definitiva, temporária, transitória ou acidental. Portanto, pode-se afirmar que o agente público é, necessariamente, uma pessoa física que desempenha função pública — seja ela legislativa, administrativa ou judiciária —, com ou sem vínculo empregatício, em caráter definitivo ou transitório.

Esse conceito foi impulsionado pela Emenda Constitucional nº 19/1998, momento em que se passou a considerar como agentes públicos: magistrados, membros do ministério

---

<sup>11</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa*. 4 ed. revista e atualizada. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 179.

<sup>12</sup> BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). BRASIL, Lei 8429, de 02 de junho de 1992.

<sup>13</sup> HERLANE, Herlane Chaves Paz; PEREIRA, Francisco Dennes Rocha; SILVA, Ana Maria Vicente da. O papel do gestor público na execução da governança: uma análise a partir da literatura. *Revista sociedade em debate*. Vol. 5, nº 1, ano 2023. Disponível em: <https://www.sociedadeemdebate.com.br/index.php/sd/article/view/69/59>. Acesso em 07 de dezembro de 2023.

<sup>14</sup> GARCIA, Mônica Nicida. *Responsabilidade do agente público*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 24

público, funcionários, empregados, governantes e figuras análogas, os agentes políticos<sup>15</sup>, e os particulares em colaboração com o poder público<sup>16</sup>.

Não há que se olvidar da suma importância do papel do gestor nas organizações públicas, considerando as suas necessidades e as da sociedade, identificando as competências e habilidades necessárias<sup>17</sup> para o exercício da função, estudando e modelando as políticas e programas ofertados para sua formação e apresentando uma análise sobre a relação do gestor com as organizações públicas, os mecanismos de controle, e, neste tópico, o desenho constitucional de sua responsabilidade, na sua interpretação e alcance.

O controle das atividades decisórias dos administradores públicos engendra um cenário permeado por custos e benefícios, o que convoca à imperatividade de encontrar um equilíbrio ótimo. O paradigma brasileiro de supervisão do setor público, ocasionalmente, revela tendências excessivas, notadamente na sua intolerância em relação a eventuais equívocos cometidos por parte dos gestores.

De início, cumpre diferenciar controle de responsabilidade.

Apesar de responsabilidade e controle comporem a mesma relação jurídica, não são sinônimos e não podem, conseqüentemente, ser tratados como idênticos.

Controle é o termo que se relaciona à situação jurídica do controlador face ao controlado, enquanto responsabilidade, por sua vez, diz respeito à situação jurídica do controlado frente ao controlador<sup>18</sup>.

Souza<sup>19</sup>, ao estudar as diversas formas de controle da Administração Pública dentro do ordenamento jurídico pátrio, entende que o controle engloba as atividades de fiscalização, verificação e acompanhamento da regularidade dos atos governamentais.

---

<sup>15</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa*. 4 ed. revista e atualizada. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018

<sup>16</sup> “os particulares em colaboração com o poder público, representam um grupo que vêm assumindo cada vez mais funções públicas. São particulares que recebem a incumbência de realizar determinada tarefa, obra ou serviço público e o realizam em nome próprio, por sua conta e risco, mas sob a vigilância constante do Estado. Nesta categoria estão os concessionários e permissionários de serviços públicos, os leiloeiros, os interpretes e demais particulares que recebem uma delegação do Poder Público para a prática de determinado ato.” (GARCIA, Mônica Nicida. *Responsabilidade do agente público*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 41-42)

<sup>17</sup> CARMO, Luana Jéssica Oliveira; ASSIS, Lilian Bambirra de; MARTINS, Mariana Geisel; SALDANHA, Cristina Camila Teles; GOMES, Patrícia Albuquerque. Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal. *Rev. Serv. Público*, Brasília, p. 163-191, abr/jun 2018.

<sup>18</sup> BARBOSA NETTO, Guilherme; MAIA, Maurício Oscar Bandeira. *Responsabilização de Agentes Segundo a Jurisprudência do TCU – Uma abordagem a partir de Licitações e Contratos*. Tribunal de Contas da União, 2013.

<sup>19</sup> SOUZA, Saulo Aparecido de. O que é um Tribunal de Contas? Estudo sob a perspectiva popular, em Curitiba (PR). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 21, n. 70, set./dez. 2016. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

Assim, controle administrativo é toda atividade de controle que incide sobre a função administrativa (definida por exclusão, ou seja, que não compreenda a função jurisdicional ou a legislativa), de modo a averiguar se: a) o ato público, tanto na sua origem quanto no seu resultado, observou os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da razoabilidade, da proporcionalidade, da publicidade (CF, art. 37, caput); b) se houve dano a terceiro; e c) se a atuação foi correta e efetivamente motivada, nos termos do art. 93, X, da Constituição Federal<sup>20</sup>.

A Constituição Federal estabelece os parâmetros acima listados, para fins de controle, além dos tipos de controle passíveis de serem realizados.

Em primeiro lugar, há o controle interno ou autocontrole, de natureza administrativa, no qual se enquadram todas as medidas de controle existentes dentro da própria estrutura a ser controlada, mediante a dinâmica da hierarquia dentro do órgão. O órgão pode, então, anular ou referendar seus próprios atos, além de sancionar seus servidores.

Há, também, o controle externo, deveras ampliado, já que não se restringe à legalidade, mas engloba outros princípios como legitimidade e economicidade, no qual o Poder Legislativo, através particularmente do Tribunal de Contas, realiza o controle dos atos do Executivo<sup>21</sup>.

Para a União Federal, o controle externo é de responsabilidade do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Esse modelo se replica em âmbito estadual e municipal (para os Municípios nos quais já existia Tribunal de Contas antes da Constituição Federal), onde os órgãos legislativos correspondentes contam com o suporte dos respectivos tribunais de contas.

Entre as suas principais funções, o controle externo realiza a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, abrangendo tanto as esferas direta quanto indireta. A Constituição, em seus artigos 70 e 71, define o escopo dessa fiscalização, que visa não apenas assegurar a legalidade das operações financeiras, mas também promover a eficiência e eficácia da gestão pública.

A fiscalização financeira, por sua vez, desempenha um papel central na avaliação das receitas e despesas públicas, com foco na verificação da legalidade e regularidade dos atos praticados pela Administração. Esse exame visa garantir que as contas públicas representem de

---

<sup>20</sup> FERRAZ, Sérgio. O controle da Administração Pública na Constituição de 1988. *R. Dir. Adm.*, Rio de Janeiro, 188:64-73, abr./jun. 1992. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45106/47878>. Acesso em 07 de dezembro de 2023.

<sup>21</sup> FERRAZ, Op. cit.

forma fidedigna a situação financeira do ente público, prevenindo desvios de recursos e promovendo a transparência no uso dos recursos públicos<sup>22</sup>.

Dessa forma, o controle externo se configura como um mecanismo essencial para a manutenção da integridade das finanças públicas, sendo responsável pela verificação de conformidade das ações administrativas, o que fortalece a governança e a prestação de contas, elementos fundamentais no Estado Democrático de Direito.

Não bastasse o controle interno e externo, quando se analisa o controle administrativo na Constituição Federal, pode ser citado, ainda, o controle feito pelo Congresso Nacional para sustar os atos do Poder Executivo que extrapolam o poder regulamentar ou a delegação legislativa (art. 49, V, CF); e o controle denominado institucional, que fica a cabo do Ministério Público (art. 129, CF). O escopo da presente pesquisa é o controle externo, desempenhado pelo Tribunal de Contas da União.

O que se verifica, assim, é que a Constituição Federal é profícua em tipos e parâmetros de controle, o que nos permite concluir que não é ausência de mecanismos de controle que impede que a Administração Pública aja em conformidade às normas constitucionais, mas a ausência de cultura do controle<sup>23</sup>, ou seja, de se realizar o controle administrativo nos moldes desenhados pela Constituição Federal.

O controle, portanto, é atividade inerente à Administração Pública, que deve fiscalizar os atos dos servidores públicos, a fim de corrigir, evitar ou punir atos que estejam em descompasso com a lei e os princípios jurídicos aplicados à administração<sup>24</sup>.

A responsabilidade, por sua vez, é fruto do controle, analisada sob a ótica do administrador, já que imputa ao servidor que exerceu irregularmente suas funções consequências que podem repercutir nas esferas civil, penal, administrativa ou de improbidade.

É cediço que o termo responsabilidade pode adquirir alguns sentidos<sup>25</sup>, sendo que a compreensão que interessa ao presente estudo é da responsabilidade como a ideia de alguém

---

<sup>22</sup> LIMA, Marcelo Cheli de. Responsabilidade financeira. In: CONTI, José Maurício; MOUTINHO, Donato Volkens; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. *Controle da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher, 2022.

<sup>23</sup> FERRAZ, Sérgio. O controle da Administração Pública na Constituição de 1988. *R. Dir. Adm.*, Rio de Janeiro, 188:64-73, abr./jun. 1992. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45106/47878>. Acesso em 07 de dezembro de 2023.

<sup>24</sup> NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Modelos de controle externo. In: CONTI, José Maurício; MOUTINHO, Donato Volkens; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. *Controle da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher, 2022.

<sup>25</sup> LOPES (2006), analisando a teoria de Hart, identificou quatro sentidos possíveis para o termo responsabilidade, que são: “a) responsabilidade como dever decorrente de um papel (role) social; b) responsabilidade como relação de causalidade; c) responsabilidade como punibilidade/ sancionabilidade (liability) e d) responsabilidade como

respondendo, sendo punido, por algum ato danoso que tenha cometido<sup>26</sup>, nos variados ramos jurídicos, quais sejam civil, penal, administrativo (interno ou externo) ou por improbidade administrativa.

A essência da responsabilidade, assim, de acordo com o Cavalieri Filho<sup>27</sup>, está associada a uma violação de um dever jurídico, definido pelo Direito Positivo, que causa prejuízo a alguém. O que visa, portanto, a imputação de responsabilidade é a restauração do equilíbrio inicial, do chamado *status quo*, com a reparação do prejuízo<sup>28</sup>, mesmo que, em Direito Administrativo, a ocorrência de dano patrimonial é prescindível para algumas formas de responsabilização.

Apesar dos temas estarem conectados, a presente tese focará sua análise no gestor público e, portanto, nas formas com que sua responsabilização se verifica, sem deixar de lado como eventual falha de controle pode impactar na responsabilização do agente.

Os parâmetros<sup>29</sup> para a imputação de responsabilidade pessoal ao gestor devem ser interpretados de forma restritiva, mediante uma análise retrospectiva e considerando as peculiaridades objetivas do caso concreto e as exigências específicas do cargo exercido.

Iniciando a análise da responsabilidade do gestor público no ordenamento jurídico pátrio, de rigor o estudo da Constituição Federal, ápice normativo que orienta todos os demais diplomas editados em solo nacional.

A primeira conclusão a que se chega, da leitura do texto constitucional, diz respeito à natureza objetiva da responsabilidade do Estado.

Diz-se isso porque o art. 37, §6º, da Constituição Federal, expressamente determina que as “pessoas jurídicas de direito público [...] responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros [...]”<sup>30</sup>.

Estabelece-se que o Estado é responsável de forma objetiva, sem a necessidade da averiguação subjetiva de eventual culpa individual. O excerto fundamenta-se na compreensão de que as atividades estatais apresentam riscos intrínsecos à sua própria natureza, buscando

---

capacidade.” LOPES, Othon de Azevedo. *Responsabilidade Jurídica, Horizontes, Teoria e Linguagem*, São Paulo, Editora Quartier Latin, 2006, p. 254.

<sup>26</sup> STOCO, Rui. *Tratado de Responsabilidade Civil*. 6ª ed. atual., rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

<sup>27</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

<sup>28</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Responsabilidade civil do Estado: reflexões a partir do direito fundamental à boa Administração Pública. *Cadernos da Escola de Direito*, v. 1, n. 8, 24 mar. 2017.

<sup>29</sup> HOLLANDA, Pedro de. *O direito ao erro do administrador público no Brasil: contexto, fundamentos e parâmetros*. Rio de Janeiro, 2019.

<sup>30</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

também lançar luz ao conceito de solidariedade social<sup>31</sup> que tem por intuito a distribuição dos ônus das ações estatais entre toda a sociedade.

Por natureza objetiva se compreende que, para a definição da responsabilidade, é prescindível a análise dos elementos subjetivos da culpa, que são o dolo e a culpa. Assim, a responsabilidade objetiva se pauta na ocorrência do dano, na conduta antijurídica e na existência do nexo causal entre ambos. Por sua vez, na responsabilidade subjetiva, soma-se a tais requisitos a análise do elemento subjetivo da culpa, ou seja, se o agente agiu com dolo ou culpa, que serão conceituados no próximo tópico<sup>32</sup>.

A responsabilização objetiva do Estado tem entre suas matrizes o princípio da igualdade, visando assegurar que todos os cidadãos compartilhem os encargos sociais de maneira equitativa<sup>33</sup>. Dessa forma, mesmo na ausência de falhas no funcionamento dos serviços públicos, o Estado se vê compelido a compensar qualquer indivíduo que tenha sofrido danos devido às atividades estatais.

A consagração da responsabilidade objetiva do Estado no Brasil é o resultado de um processo histórico complexo. Inicialmente, sobressaía-se a “irresponsabilidade” do Estado. Posteriormente, passou-se a considerar a responsabilidade com base em teorias civilistas, exigindo a comprovação da culpa do agente público. Mais tarde, surgiu a responsabilidade com base na culpa administrativa ou culpa do serviço, onde o Estado seria responsável independentemente da culpa subjetiva do agente, desde que o serviço não funcionasse adequadamente, funcionasse mal ou atrasasse<sup>34</sup>.

Esse processo histórico culminou na adoção da teoria do risco ou da responsabilidade objetiva. Essa abordagem dispensa a investigação da culpa e denota que, no seu âmago, as atividades estatais inerentemente envolvem riscos, trazendo à luz novamente o aludido conceito de solidariedade social.

Além da admissão explícita da responsabilidade objetiva e abarcamento da teoria do risco, o artigo 37, § 6º, da Constituição da República de 1988, apresenta a possibilidade de ação

---

<sup>31</sup> Émile Durkheim, como um dos fundadores da sociologia moderna, define o “facto social” como entidade sui generis, não redutível à soma de suas partes, sendo elemento basilar no desenvolvimento do conceito de consciência coletiva.

<sup>32</sup> LIMA, Marcelo Cheli de. Responsabilidade financeira. In: CONTI, José Maurício; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. *Controle da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher, 2022.

<sup>33</sup> TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o tribunal de contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 194, p. 31-45, abr. 1993. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45894>. Acesso em: 12 dez. 2023.

<sup>34</sup> MEDEIROS, Eduardo Alecsander Xavier de. *A Responsabilização Pessoal do Agente Público por Decisões Ou Opiniões Técnicas: A Cláusula Geral Do Erro Administrativo*. Dissertação de Mestrado em Direito - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Escola de Direito e Administração Pública, Brasília, 2023.

regressiva para apurar a responsabilidade subjetiva, baseando-se na culpa do agente público ensejador do dano. O Estado é responsável objetivamente pelos danos a terceiros, e também possuidor do direito de regresso face ao agente público, independentemente de o dano ter sido ocasionado por dolo ou culpa.

Observa-se nesse contexto que do excerto constitucional se estabelecem duas relações jurídicas distintas com diferentes fundamentos legais: *à priori*, regula-se a relação entre o Estado e o terceiro sofredor do dano, com base na responsabilidade objetiva; em um segundo momento, trata da relação entre o Estado e o agente causador do dano, com base na responsabilidade subjetiva ou culpa. O preceito constitucional abrange dois tipos de responsabilidade civil: a do Estado, sujeita à responsabilidade objetiva, e a do agente estatal, sujeita à responsabilidade subjetiva ou com culpa.<sup>35</sup>

De acordo com Aguiar<sup>36</sup>, a responsabilidade civil imputada ao Estado pode ser de natureza subjetiva ou objetiva. É objetiva quando o Estado indeniza o terceiro que sofreu um dano decorrente de um ato ilícito cometido por um servidor público no exercício da função, sendo prescindível, assim, a existência de culpa ou dolo. É consequência do princípio da impessoalidade que rege os atos administrativos, como já pontuado no tópico acima.

Por sua vez, a responsabilidade civil subjetiva se dá quando o Estado age regressivamente contra o agente que cometeu o dano, para se ver ressarcido da indenização paga ao terceiro.

Assim, a responsabilidade objetiva é do Estado, que vai reparar o dano ao particular, e a subjetiva é do servidor público que cometeu o ato ilícito. Para se responsabilizar o Estado, basta que exista o dano, o nexa causal e a conduta ilícita. Já para o Estado agir regressivamente contra o servidor público, é necessário avaliar se houve culpa ou dolo, além da conduta, do nexa causal e do dano em si<sup>37</sup>.

Logo, um dano decorrente de um ato ilícito cometido por um agente público deve ser reparado, ressarcido ou indenizado, a depender da circunstância, pelo Estado, que pode intentar ação regressiva contra o servidor para se ver ressarcido da recomposição feita ao particular.

A impossibilidade de uma ação direta contra o agente causador do dano reside na concepção de que o artigo 37, § 6º, da Constituição da República de 1988, consagra uma

---

<sup>35</sup> FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício; HORTA, Bernardo Tinôco de Lima. Improbidade Administrativa e a Noção de Riscos Permitidos e Riscos Proibidos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, n. 127, pp. 95-122, jul./dez. 2023.

<sup>36</sup> AGUIAR, Afonso Gomes. *Tratado de Gestão Fiscal*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

<sup>37</sup> AGUIAR, Afonso Gomes. *Op. cit.*

garantia dupla: a primeira em favor do lesado, que ao propor ação direta frente ao Estado aumenta as suas chances de indenização, considerando-se elementos como solvência e segurança jurídica; a segunda garantia é aplicável ao agente causador do dano, que terá suas responsabilizações civil e administrativa atreladas à pessoa jurídica com a qual tenha vínculo<sup>38</sup>.

Esse, inclusive, é o entendimento esposado pela Suprema Corte, no Recurso Extraordinário nº 1.027.633/SP<sup>39</sup>, que com relatoria do ex-ministro Marco Aurélio Mello, e em sede de repercussão geral, apresentou tese em concordância a essa interpretação.

Ainda no que concerne à tese de vedação de responsabilização direta do agente público causador de dano, é salutar frisar a aplicação constitucional do princípio da impessoalidade, que à sua luz conceitual, traz a interpretação de que os agentes públicos nada mais são do que os veículos de manifestação da vontade estatal. Doutrinariamente, argumenta-se que esse princípio, por si só, já se apresenta como elemento suficiente para o afastamento de qualquer reconhecimento de possibilidade de responsabilização direta desses agentes<sup>40</sup>.

A argumentação é contestada por quem defende a responsabilização solidária, sob a argumentação de que inexistente no artigo 37, § 6º, CF, caráter defensivo do agente público perante um terceiro, advogando pela tese de que a letra constitucional busca a defesa do administrado e do Estado, já que o § 6º do art. 37 consagra “outra garantia, no entanto, em prol do servidor estatal, que somente responde administrativa e civilmente perante a pessoa jurídica a cujo quadro funcional se vinculou”<sup>41</sup>.

Parte da doutrina contrapõe o argumento pautado no princípio da impessoalidade, aduzindo que ele está sedimentado em interpretação puramente lógica, presumindo que a responsabilidade estatal pelos danos causados por seus agentes é uma responsabilidade por fato próprio, haja vista o agente ser uma extensão de um órgão do Estado.

A contraposição advocatícia da tese de possibilidade de responsabilidade solidária é pautada em argumentos pragmáticos, como a defesa de que é possível a formação de

---

<sup>38</sup> BARBOSA NETTO, Guilherme; MAIA, Maurício Oscar Bandeira. *Responsabilização de Agentes Segundo a Jurisprudência do TCU – Uma abordagem a partir de Licitações e Contratos*. Tribunal de Contas da União, 2013.

<sup>39</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário 1027633/SP*. Recurso extraordinário no qual se discute, com base no art. 37, § 6º, da Constituição da República, a possibilidade de particular, prejudicado pela atuação da Administração Pública, formalizar ação judicial diretamente contra o agente público responsável pelo ato lesivo. Recorrente: Maria Felicidade Peres Campos Arroyo. Recorrido: Jesus João Batista. Relator: Min. Marco Aurélio, 14 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur416502/false>>. Acesso em: 06 de dezembro de 2023.

<sup>40</sup> MAKSYM, Cristina Borges Ribas; ZAITTER, Rafael Henrique Castilho. *A nova LINDB e as questões relacionadas à responsabilidade civil do Estado*. Rio de Janeiro, 2019.

<sup>41</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 327.904. 1ª Turma. Min. Relator Carlos Ayres Britto. Publicado em 08.09.06.

litisconsórcio passivo ou propositura de ação diretamente contra o agente público causador do dano, bem como denúncia da lide pelo Estado em relação ao agente, quando a ação for pautada sob a argumentação de culpa ou dolo do agente, haja vista não haver qualquer prejuízo, mas economia processual, bem como a observância dos princípios disciplinadores das ações regressivas.

Não seria possível denúncia da lide nas hipóteses de ação ajuizada com fundamento exclusivo na responsabilidade objetiva estatal ou em falha anônima sem a identificação do agente causador do dano, haja vista que nesta hipótese se estaria incluindo elemento novo não invocado pelo propositor<sup>42</sup>.

Argumenta-se também que a espera da ação contra o Estado para, então, ser proposta ação contra o servidor, poderia impedir eventual ação de regresso, em virtude da prescrição, podendo ser recomendável, assim, a denúncia à lide<sup>43</sup>.

Inserida nesse contexto, ao se firmar tese de repercussão geral no RE 1.027.633 (Tema 940), o Supremo Tribunal Federal estabeleceu a convencionada “dupla diretriz de proteção”, importante diretriz de hermenêutica constitucional do artigo 37 § 6º. Adota-se o entendimento de que o Estado responde objetivamente com relação a quem suportou o dano, enquanto o gestor público que agiu faltosamente responde de maneira subjetiva com relação ao Estado, em eventual ação regressiva, pontos relevantes para o gestor público, quando da sua tomada de decisão<sup>44</sup>.

Dentro, ainda, do escopo constitucional acerca de responsabilidade do gestor público, cumpre sublinhar o papel do Tribunal de Contas da União quanto ao controle e, conseqüentemente, à imputação de responsabilidade a gestores públicos, como será aprofundado no item “1.2.5” do subtópico seguinte deste trabalho.

Os art. 70 e 71, da Constituição Federal, atribuem uma ampla gama de matérias sujeitas ao controle do TCU<sup>45</sup>.

Inicialmente, o que se verifica é que a Constituição Federal não conferiu ao Tribunal de Contas o papel de mero auxiliar do Poder Legislativo, uma vez que o Tribunal pode, de forma independente, realizar atividades de natureza executória. O Supremo Tribunal Federal tem

---

<sup>42</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Responsabilidade civil do Estado: reflexões a partir do direito fundamental à boa Administração Pública. *Cadernos da Escola de Direito*, v. 1, n. 8, 24 mar. 2017.

<sup>43</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Idem*.

<sup>44</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.027.633/RS (Tema 940). Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília: STF, julgado em 12 fev. 2021. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>

<sup>45</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; ARRUDA CÂMARA, Jacintho. Competências de controle dos Tribunais de Contas – possibilidades e limites. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Contratações Públicas e seu Controle*. São Paulo: Malheiros, 2013.

jurisprudência consolidada que delimita as competências dos Tribunais de Contas no que tange à sustação de contratos administrativos. Conforme o entendimento da Suprema Corte, os Tribunais de Contas não possuem autoridade para anular ou sustar diretamente contratos administrativos. No entanto, detêm a competência para determinar que a autoridade administrativa competente promova a anulação do contrato ou, se for o caso, do procedimento licitatório que lhe deu origem e aplicação de multas (art. 71, §39, CF)<sup>46</sup>.

Logo, parte relevante desse controle diz respeito à possibilidade de aplicação de sanções de cunho administrativo, quando verificada a má gestão de recursos públicos.

Como bem pontua Rosilho<sup>47</sup>, uma vez realizado o julgamento de contas pelo TCU, com a conclusão de irregularidade das contas, poderá o tribunal punir, através de multa e outras sanções de cunho administrativo, além de imputar ao responsável eventual débito identificado no controle realizado.

O texto constitucional garante a competência do Tribunal para aplicar atos sancionatórios quando identificadas irregularidades na gestão de recursos públicos, que dispensam a ratificação por outros poderes da República.

A Constituição Federal também delimita os sujeitos que podem ser submetidos ao controle pelo Tribunal de Contas da União. Em que pese o art. 70 disciplinar que todas as pessoas que gerem recursos públicos devem prestar contas ao TCU, o art. 71, inciso II, limita a dois grandes grupos de sujeitos<sup>48</sup> aqueles que estão sob o controle do tribunal, quais sejam: os “administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal” e aqueles “que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”<sup>49</sup>.

O primeiro grupo diz respeito aos administradores e responsáveis da administração, ou seja, os órgãos, entes e seus gestores que, anualmente, devem se submeter à fiscalização da gestão financeira conferida pela Constituição ao TCU<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup>FERRAZ, Sérgio. O controle da Administração Pública na Constituição de 1988. *R. Dir. Adm.*, Rio de Janeiro, 188:64-73, abr./jun. 1992. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45106/47878>. Acesso em 07 de dezembro de 2023.

<sup>47</sup> ROSILHO, André Janjácómo. *Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União*. (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

<sup>48</sup> ROSILHO, André Janjácómo, op. cit.

<sup>49</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988. Art. 71, II.

<sup>50</sup> ROSILHO, André Janjácómo, op. cit.

O segundo grupo, por sua vez, diz respeito àqueles que, confiados a gerir recursos ou bens públicos e que não integrem a estrutura do Estado, realizem condutas que acarretem prejuízo ao erário.

Isso fica evidente da leitura do art. 1º, Lei 8443/92<sup>51</sup>, que sujeita à fiscalização do TCU os administradores e responsáveis por bens públicos da União (I), o Presidente da República (III), os órgãos federais quando da admissão de pessoal (V). De forma clara, o art. 5º lista quem está submetido à jurisdição do Tribunal, sendo, de forma sintética, “qualquer pessoa física, órgão ou entidade [...], que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda [...]”.

Assim, não só os servidores públicos da União estão submetidos à jurisdição do TCU, mas o Presidente da República e todos aqueles que lidarem com recursos públicos federais também se inserem na esfera de controle do TCU. E, apesar de todos os sujeitos que lidem com recursos públicos federais estarem sujeitos ao controle do TCU, aqueles que não integram a estrutura do Estado só se submeterão ao controle e, conseqüentemente, poderão ser responsabilizados, mediante prejuízo causado ao erário.

O texto constitucional é expresso quanto ao papel sancionatório do TCU. O teor do art. 71, VIII, registra a possibilidade de “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário”.

Não diverge da possibilidade constitucional as diretrizes da Lei Orgânica do TCU ao determinar que a “decisão do Tribunal, de que resulte imputação de débito ou cominação de multa, torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo<sup>52</sup>”. Isso significa que as decisões do Tribunal de Contas da União possuem força executiva, constituindo-se como títulos executivos. No entanto, a execução dessas sanções não é realizada diretamente pelo TCU.

De acordo com o artigo 71, §3º, da Constituição Federal, combinado com o artigo 27 da Lei nº 8.443/1992, a Advocacia-Geral da União (AGU), ou os órgãos jurídicos equivalentes nos estados e municípios, são responsáveis por promover a cobrança judicial das dívidas imputadas pelo Tribunal. Dessa forma, o TCU limita-se à constituição do título executivo, enquanto a execução judicial e a cobrança efetiva recaem sobre os órgãos de representação judicial do ente competente.

---

<sup>51</sup> BRASIL. *Lei 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

<sup>52</sup> BRASIL. *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jul. 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8443.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm)

O Tribunal pode recomendar sanções aos órgãos responsáveis, julgar a validade das contas públicas apresentadas, aplicar multas, entre outros. Há, como sobredito, um espectro de responsabilização independente por ato do TCU dos servidores públicos submetidos a seu controle.

Diante de ilegalidades na gestão de recursos públicos federais, sob os vieses financeiro, orçamentário, contábil e patrimonial, cabe ao Tribunal de Contas da União, conforme previsão constitucional, realizar controle e aplicar sanções àqueles que agirem de forma à lei.

## 1.2 RESPONSABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O QUE DISPÕE A LEGISLAÇÃO NACIONAL

A questão referente à responsabilização do gestor público e ao controle dos atos administrativos não se esgota na Constituição Federal, sendo disciplinada, também, em outros diplomas jurídicos.

A legislação infraconstitucional é profícua em normas acerca da sanção dos gestores públicos, sendo possível identificar múltiplas áreas referentes à sua responsabilização pessoal, de maneira independente entre si, como será tratado no presente tópico.

Inicialmente, a responsabilização do gestor advém de uma conduta antijurídica, ou seja, da violação de uma norma prevista. Essa violação é chamada de infração ou de um ato ilícito já que contrário ao ato tido como lícito pela legislação<sup>53</sup>.

Sob tal entendimento, não há diferença essencial entre os ilícitos, sendo todas ações contrárias à lei<sup>54</sup>. A diferença entre as responsabilizações se dá em virtude do bem atingido pela conduta antijurídica, pela natureza das normas violadas, pelo tipo de sanção aplicada, entre outros, o que permite classificar as responsabilidades como de natureza penal, civil, administrativa, por improbidade e perante o Controle Externo.

Como a presente tese se debruçará sobre a análise da responsabilidade administrativa realizada pelo Controle Externo nos casos de erro grave do gestor público, mister se traçar um paralelo entre o controle nas diversas esferas jurídicas e aquele realizado pelo Tribunal de Contas da União, conforme será enveredado em tópico próprio.

---

<sup>53</sup> NETTO, Guilherme Barbosa; MAIA, Maurício Oscar Bandeira. *Responsabilização de Agentes Segundo a Jurisprudência do TCU – Uma abordagem a partir de Licitações e Contratos*. Tribunal de Contas da União, 2013.

<sup>54</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 2ª ed. São Paulo:Malheiros, 2001.

Ademais, uma conduta ilícita admite a responsabilização do agente em todas as esferas jurídicas, de acordo com o princípio da independência de instâncias, como previsto pela lei de improbidade administrativa<sup>55</sup>. Assim, o mesmo fato pode ser apenado em todas as searas, sem que haja interferência entre elas, como regra, e *bis in idem* em virtude da aplicação de duas penas ou mais ao mesmo fato.

Dito de outra forma, as esferas de responsabilização, como regra, não se comunicam. Assim, o fato de um agente público ser responsabilizado em uma área jurídica, não impede que seja responsabilizado em outra, tampouco que haja responsabilização automática nas demais áreas. Como exemplo, o gestor público pode ser responsabilizado tanto civil quanto administrativamente, sem que haja interferência necessária entre as áreas.

Tal entendimento está previsto na Lei 8.112/90, que disciplina o regime jurídico dos servidores públicos da União Federal. Nela, lê-se claramente que o servidor público “responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições”<sup>56</sup> e que “As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si”<sup>57</sup>.

No mesmo sentido, a questão já se encontra pacificada no âmbito judicial, tendo em vista a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, sintetizada na seguinte passagem do Ministro Napoleão Nunes: “As esferas criminal e administrativa são independentes, estando a Administração vinculada apenas à decisão do juízo criminal que negar a existência do fato ou a autoria do crime”.<sup>58</sup>

A única ressalva, portanto, para que haja comunicação das esferas de responsabilização é quando há decisão do juízo criminal negando a existência do fato ou da autoria do crime.

Os gestores públicos podem ser responsabilizados civilmente, de acordo com o Código Civil, penalmente, de acordo com o Código Penal, administrativamente, de acordo com as leis internas dos entes públicos, e por atos de improbidade administrativa, conforme a Lei nº 8249/92. Além dessas instâncias, aquele que lida com recursos públicos está sujeito à responsabilidade administrativa perante o Tribunal de Contas, através do controle externo por ele exercido.

---

<sup>55</sup> BRASIL, Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, art. 12.

<sup>56</sup> BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Artigo 121: Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 dez. 1990*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112.htm).

<sup>57</sup> BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Artigo 125: Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 dez. 1990*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112.htm)

<sup>58</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança n.º 32.641/DF, 1.ª Turma, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 08 nov. 2011. *Diário da Justiça Eletrônico*, 11 nov. 2011.

Antes de adentrar ao estudo legal da responsabilização pessoal do agente público, cumpre tecer breves linhas sob os elementos subjetivos da culpa: a culpa e o dolo.

A doutrina nacional busca estabelecer parâmetros para definir a culpa e o dolo no caso em concreto, de modo a se estabelecer a responsabilidade do agente, que varia em virtude do elemento subjetivo.

Agir de forma dolosa significa agir voluntaria e conscientemente para atingir determinado resultado. Segundo Cavaliere Filho<sup>59</sup>, o dolo é caracterizado pela representação do resultado e pela consciência da ilicitude.

Dito de outra forma, ao agir com dolo, o agente espera o resultado obtido, sendo o dano o objeto de sua ação. Além disso, o agente sabe da ilicitude da conduta, e que age contrariamente ao dever jurídico<sup>60</sup>.

Já a conduta culposa é caracterizada pela falta de cuidado que nos é imposto enquanto vivemos em sociedade. Todos devem agir com razoável diligência, de modo a evitar se causar dano a outrem. Assim, “na culpa importa não o fim do agente, a sua intenção, que normalmente é lícita, mas o modo e a forma impróprios do atuar.”<sup>61</sup>

Ao agir com culpa, o agente não deseja o resultado danoso, não intenta tomar ações antijurídicas, mas, em virtude da falta de diligência adequada, acaba por fazê-lo.

Não há definição legal do que seria agir com cautela, tendo a legislação civil eleito como parâmetros a negligência e a imprudência, enquanto a legislação penal soma a tais parâmetros a imperícia. No entanto, nenhum deles é conceituado pela lei, ficando ao talante do julgador definir o alcance de tais parâmetros no caso em concreto, o que denota alto grau de subjetividade na identificação da culpa<sup>62</sup>.

Como dever de diligência, a doutrina identifica a figura do homem médio, que age sempre razoavelmente, antevendo resultados inesperados de sua conduta. No campo da administração, a figura do “administrador médio” também pauta as decisões do Tribunal de Contas quanto à responsabilidade do agente, como será adiante enfrentado<sup>63</sup>. Sua abordagem será tratada em capítulo específico.

---

<sup>59</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 37.

<sup>60</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. Op. cit.

<sup>61</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. Op. cit., p. 38.

<sup>62</sup> NETTO, Guilherme Barbosa; MAIA, Maurício Oscar Bandeira. *Responsabilização de Agentes Segundo a Jurisprudência do TCU – Uma abordagem a partir de Licitações e Contratos*. Tribunal de Contas da União, 2013.

<sup>63</sup> MEDEIROS, Eduardo Alecsander Xavier de. *A Responsabilização Pessoal do Agente Público por Decisões Ou Opiniões Técnicas: A Cláusula Geral Do Erro Administrativo*. Dissertação de Mestrado em Direito - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Escola de Direito e Administração Pública, Brasília, 2013.

Neste tópico, será esmiuçada a responsabilização do gestor público nos variados ramos jurídicos, e o papel e a importância do Tribunal de Contas da União na construção do conceito de responsabilização do gestor público. Por fim, serão traçadas breves linhas sobre a responsabilização pessoal do gestor público.

### *1.2.1 Responsabilidade civil dos gestores públicos*

A responsabilidade civil, no geral, diz respeito ao dever de reparar eventual dano causado a alguém, por ação ou omissão que resultou de um ato ilícito. É como preveem os art. 186, 187 e 927, Código Civil<sup>64</sup>.

Paulatinamente o artigo 944 do mesmo CC traz que “a indenização mede-se pela extensão do dano”, desconsiderando-se a exceção prevista no parágrafo único do dispositivo. Dentro desse recorte do direito, tem-se como função precípua o restabelecimento dos danos gerados aos cofres públicos, ficando o conceito de “gradação da culpa” aparentemente inadequado, quando por si só já existe o dever de reparação e indenização a terceiros e ao Estado.

O objetivo da responsabilidade civil é repor, o tanto quanto possível, o prejuízo suportado em decorrência de um ato ilícito. O dano a ser reparado por ter natureza moral, material ou ambas, e deve ser fruto de um ato direto daquele que descumpriu a obrigação ou por ato de quem a este era subordinado<sup>65</sup>.

A responsabilidade civil pode ser tanto subjetiva, na qual é necessário que haja dolo ou culpa para que surja o dever de indenizar, além do dano, do ato ilícito e do nexo causal entre eles; quanto objetiva, na qual apenas são necessários o dano, a conduta ilícita e o nexo de causalidade para haver responsabilização. Aproximando tal entendimento à Administração Pública, verifica-se que, incorrendo em ilícito civil, nasce ao gestor público ou ao prestador de serviço público, que estejam no exercício de suas funções, o dever de indenizar<sup>66</sup>.

Não se trata, portanto, de uma sanção propriamente dita, uma vez que a responsabilidade é exclusivamente patrimonial. Como ensina Garcia<sup>67</sup>, já que na esfera civil a responsabilização

---

<sup>64</sup> BRASIL. *Código Civil*. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.

<sup>65</sup> JUNIOR, Jessé T. Pereira & DOTTI, Marinês Restelatto. *Da Responsabilidade de Agentes Públicos e Privados nos Processos Administrativos de Licitação e Contratação*. São Paulo: NDJ, 2012.

<sup>66</sup> REIS, Jair Teixeira dos; TRISTÃO, Rafael Ignes. Não conformidade e responsabilização: o erro na gestão pública visto pelos tribunais de contas. *Rev. Quaestio Iuris.*, Rio de Janeiro, Vol. 16, N.03, 2023, p. 1359 – 1390.

<sup>67</sup> GARCIA, Mônica Nicida. *Responsabilidade do agente público*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

do gestor reside no mero ressarcimento do prejuízo, não se verificando em um castigo imposto pelo Estado ao apenado, não se trata de sanção, mas de mero dever de reparação patrimonial.

A responsabilidade civil se difere, portanto, da administrativa, da penal, da por improbidade e da realizada pelos Tribunais de Contas, também chamada de responsabilidade administrativa, já que não se limita à restituição de valor ao erário, mas aplicação de multas, uma vez que nestas há, de fato, a imposição de uma sanção. Assim, apenas se cogita a responsabilidade civil do gestor público, aplicada isoladamente, se o ato ilícito cometido não estiver descrito em nenhum outro diploma que imponha ao agente uma sanção penal, administrativa ou de improbidade.

### *1.2.2 Responsabilidade penal dos gestores públicos*

O Código Penal dispensa um capítulo inteiro aos crimes cometidos contra a Administração Pública, em seu Título XI, que podem ser cometidos tanto por servidores públicos no exercício de suas funções, quanto por particulares.

A responsabilidade penal decorre da prática de atos definidos em lei como crimes.

No entanto, os tipos penais contra a Administração não se exaurem no rol descrito pelo Código Penal, podendo se encontrar outros em legislações esparsas.

É o caso, por exemplo, dos crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, previstos na Lei nº 8.137/90, e nos crimes cometidos nas licitações públicas, disciplinados pela Lei 8.666/93, antes da vigência do novo diploma legal, Lei nº 14.133/21, que revogou os art. 89 e seguintes da antiga lei de licitações, e incluiu os crimes cometidos na licitação pública no Código Penal.

Os crimes disciplinados por legislação esparsa compõem as subespécies dos crimes contra a Administração Pública e são especiais quando comparados aos previstos no Código Penal<sup>68</sup>.

A responsabilidade penal possui um vasto caminho principiológico autônomo que muitas vezes se desconecta com a ideia central deste trabalho, que é o estudo das responsabilidades sancionatórias na via administrativa (Tribunal de Contas da União-TCU) dos gestores públicos, quando da tomada de suas decisões administrativas, fato que exclui o aprofundamento deste tipo de reponsabilidade neste trabalho acadêmico.

---

<sup>68</sup> CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal: legislação especial*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

### *1.2.3 Responsabilidade funcional ou administrativa dos gestores públicos*

De acordo com Aguiar<sup>69</sup>, a responsabilidade administrativa, disciplinar ou funcional é fruto de ilícito administrativo cometido em uma relação de emprego entre o servidor público e o ente administrativo (da Administração Direta ou Indireta) ao qual se sujeita.

Para ser caracterizada, é necessário que a omissão ou a ação do agente público configure ato que viole as disposições internas da Administração a que pertence, estando sujeito às sanções administrativas definidas dentro do poder disciplinar da Administração, sem prejuízo das demais responsabilidades.

Tais disposições estão estabelecidas em lei do órgão ao qual se sujeita o gestor, que definem infrações e sanções, ou nos demais atos normativos destinados a regulamentar o exercício da função pública.

Assim, esse tipo de responsabilidade consiste na obrigação do agente responder perante a Administração à qual se encontra vinculado, pela prática de um ilícito administrativo definido como infração às regras de conduta relacionadas ao exercício da função pública.

De acordo com Mônica Nicida Garcia<sup>70</sup>: “Com a responsabilização administrativa de um agente público, pela prática de um ilícito administrativo, pretende-se, pois, a tutela e a proteção da ordem interna dos serviços, do bom funcionamento da máquina administrativa e, conseqüentemente, do serviço público”.

Essa responsabilidade é decorrência do poder sancionatório disciplinar dos entes federados. Inclusive, quanto à definição das sanções administrativas, o gestor público fica sujeito à legislação do ente federado ao qual se vincula, uma vez que não há um regime jurídico uniforme para os servidores da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

As pessoas políticas têm competência para legislar acerca da organização e da disciplina da atividade funcional de seus servidores. Dessa maneira, salvo o que determina a Constituição Federal, a disciplina referente ao funcionalismo será de competência dos Estados, para os servidores estaduais, e dos Municípios, quando se tratar de servidores municipais<sup>71</sup>.

No caso da União Federal, é a Lei 8.112/90<sup>72</sup> que enumera as penalidades aplicáveis aos servidores públicos federais, que podem ser demissão, cassação de aposentadoria,

---

<sup>69</sup> AGUIAR, Afonso Gomes. *Tratado de Gestão Fiscal*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

<sup>70</sup> GARCIA, Mônica Nicida. *Responsabilidade do agente público*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 177.

<sup>71</sup> GARCIA, Mônica Nicida. *Responsabilidade do agente público*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

<sup>72</sup> BRASIL. *Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

disponibilidade, destituição do cargo em comissão ou função de confiança, suspensão e advertência.

Ainda, na imputação de penalidade administrativa, é preciso observar os seguintes princípios, que regem as sanções em geral no ordenamento jurídico pátrio, previstos no artigo 5º, da Constituição Federal, quais sejam: o princípio da legalidade; o princípio da anterioridade e o princípio da tipicidade.

O princípio da legalidade determina que tanto as infrações administrativas quanto as sanções a elas aplicadas, necessariamente, devem estar previstas em lei em sentido estrito. As infrações e as sanções devem, ainda, ser precedentes ao fato, ou seja, só é possível se aplicar uma sanção a uma infração se ambas estiverem previstas em lei prévia aos fatos. É o que determina o princípio da anterioridade. Por sua vez, o princípio da tipicidade determina que as infrações administrativas devem ser descritas suficientemente pelo legislador, para que não existam dúvidas quanto à conduta reprovável<sup>73</sup>.

Diante do narrado, uma conduta, para ser tida como infração, e a sanção a ela correspondente, devem estar previstas legalmente, de forma clara, e serem anteriores ao fato ocorrido. Dito de outra forma, deve haver exata subsunção da conduta à norma, para que seja ela entendida como falta e a ela seja imputada pena. Sem tais requisitos de validade não é possível se cogitar da responsabilização administrativa do gestor público.

#### *1.2.4 Responsabilidade por improbidade administrativa dos gestores públicos*

A responsabilização dos gestores públicos por atos de improbidade está prevista na lei de improbidade administrativa, a Lei 8.429/92<sup>74</sup>.

Seu enfoque é o combate à corrupção e ao enriquecimento ilícito dos agentes públicos ou de terceiros em razão da função pública, havendo, também, preocupação em vedar as formas ineficientes de administração da coisa pública<sup>75</sup>.

A lei disciplina três gêneros de atos de improbidade administrativa, que, por sua vez, são divididos em outras espécies. Os gêneros são assim divididos: atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito; atos de improbidade administrativa que

---

<sup>73</sup> OLIVEIRA, Anna Flávia Camilli. *O tipo e a tipicidade no contexto do direito administrativo sancionador*. Conhecimento Interativo, São José dos Pinhais, PR, v. 5, n. 1, p. 22-34, jan./jun. 2011.

<sup>74</sup> BRASIL. *Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.

<sup>75</sup> GARCIA, Emerson. *Improbidade administrativa: dever de eficiência e escusa de incompetência*. *Revista do Ministério Público*. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 50, out./ dez. 2013.

causam prejuízo ao erário; e atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Após a alteração legal promovida pela Lei 14.230/21, o elemento subjetivo da conduta é o dolo para todos os gêneros de improbidade administrativa, ou seja, não é mais admitida improbidade administrativa do agente ou de terceiros que induzam ou concorram para a prática do ato ou dele se beneficiam sob qualquer forma mediante ato culposos.

A alteração promovida pela citada lei vai ao encontro ao que o Ministro Herman Benjamin<sup>76</sup> avaliou para fins de caracterização de ato de improbidade administrativa:

Para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, caracterizar a presença do elemento subjetivo. A razão para tanto é que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé.

Assim, a determinação de que é indispensável o dolo para se caracterizar um ato como de improbidade visa atender ao objetivo da lei de improbidade, que não se preocupa em punir o administrador inábil, mas o corrupto e desonesto.

E, como já indicado acima, além da responsabilidade civil, administrativa e, eventualmente, penal, é possível que se aplique, à mesma conduta, uma sanção por ato de improbidade administrativa.

Como já abordado no tópico acima, o art. 37, §4º, Constituição Federal, estabelece as sanções para os atos de improbidade administrativa, quais sejam: suspensão de direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, de acordo com a graduação prevista em lei.

Portanto, ao regulamentar os atos de improbidade administrativa e atribuir-lhes sanções, a Lei 8.429/92 não poderia exceder o rol previsto constitucionalmente<sup>77</sup>. No entanto, a citada legislação disciplinou outras sanções além daquelas previstas constitucionalmente, como multa civil, proibição de contratar com o Poder Público, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou créditos, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. Tais sanções foram mantidas pela Lei 14.230/21.

---

<sup>76</sup> Brasil. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial* nº 1.674.354/RS, rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 22 ago. 2017. *Diário da Justiça Eletrônico*, 13 set. 2017.

<sup>77</sup> O Supremo Tribunal Federal foi desafiado a julgar a inconstitucionalidade da Lei 8.429/92, na ADI 4295, tendo opinado pela constitucionalidade do diploma legal. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4295*. Relator: Min. Gilmar Mendes, 02 de outubro de 2023).

O art. 12, da Lei 8429/92, determina que as sanções podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, a depender da gravidade de conduta – a ser analisada no caso em concreto –, bem como não estão afastadas as “sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica”, o que ressalta, mais uma vez, a possibilidade de responsabilidade múltipla da mesma conduta nas diversas áreas jurídicas.

### *1.2.5 Tribunal de Contas da União e a responsabilidade do gestor público*

Está sujeito à responsabilidade perante o Tribunal de Contas aquele que, sendo agente público ou não, administre recursos públicos. No caso de recursos da União Federal, o controle externo é feito pelo Tribunal de Contas da União, a quem a Constituição Federal atribui competência, dente outras, sancionatória.

A responsabilidade perante o Tribunal de Contas é de natureza subjetiva, ou seja, é indispensável indicar a culpa ou o dolo com o qual agiu o agente ou o particular que lidam com recursos da União Federal.

Diversos são os julgados do TCU que entendem ser de natureza subjetiva a responsabilidade perante o citado tribunal, como se verifica da seguinte passagem do Acórdão nº 249/2010, o primeiro a ser julgado pelo plenário e decidido sem divergências, no qual se verifica a pacificação da matéria: “A responsabilidade dos administradores de recursos públicos, escorada no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal [...] trata-se de responsabilidade subjetiva”.

No entanto, a responsabilidade administrativa perante o TCU não se restringe à reparação patrimonial, como ocorre na responsabilidade civil. A Constituição Federal, como já explicado no tópico acima, garante ao TCU não só a exigência de recomposição patrimonial, mas possibilita a aplicação de multa além de sanções restritivas de direitos, como acontece no âmbito penal<sup>78</sup>.

Logo, uma conduta ilícita pode, no âmbito da responsabilidade administrativa perante o Tribunal de Contas, ensejar tanto a reparação do dano, quanto a aplicação de uma pena, no intuito de punir o infrator e desestimular atitudes semelhantes, adquirindo natureza civil e penal.

Como sintetizam Netto e Maia<sup>79</sup>, “[...] pode-se dizer que, em termos de responsabilização, o processo nas cortes de contas se aproxima do Direito Civil, quando se trata

---

<sup>78</sup> NETTO, Guilherme Barbosa; MAIA, Maurício Oscar Bandeira. *Responsabilização de Agentes Segundo a Jurisprudência do TCU – Uma abordagem a partir de Licitações e Contratos*. Tribunal de Contas da União, 2013.

<sup>79</sup> NETTO, MAIA, op. cit., p. 11.

de reparar um prejuízo causado ao Erário. E, de outra banda, se achega a princípios do Direito Penal, nas hipóteses de aplicação de pena”. Os requisitos, assim, para que haja responsabilização no Tribunal de Contas, são: a ocorrência de um ato ilícito, que pode ser um ato comissivo ou omissivo na gestão de recursos públicos, independente de haver prejuízo ao erário; existência de dolo ou culpa; e nexo de causalidade entre a conduta ilícita e o dano causado.

Por ato ilícito, como já explicado alhures, entende-se o ato antijurídico, que contraria, portanto, a ordem jurídica nacional. No caso do controle feito pelo TCU, esse ato antijurídico consiste na má gestão de recursos públicos federais, tanto pelos agentes públicos, quanto pelos particulares que lidam com tais recursos.

No âmbito administrativo específico do controle externo, a ocorrência de dano patrimonial é prescindível para imputação de penalidade. Se a conduta for grave e reprovável, mesmo sem prejuízo financeiro ao erário, cabe a responsabilidade do gestor público, com a devida sanção.

Apenas quando há dano patrimonial há a necessidade de reparação financeira. No entanto, tal dano não é imprescindível para que seja averiguada a responsabilidade do gestor.

Ainda, é importante frisar que, dada a independência das instâncias, mesmo que uma conduta seja ilícita para fins de responsabilidade administrativa disciplinar e de responsabilidade administrativa perante o Tribunal de Contas, ambas as searas não se confundem, e admitem penalização do gestor, sem que se incorra em *bis in idem*.

A conduta ilícita pode ser comissiva ou omissiva e depende da análise subjetividade do infrator para cometer o dano. No caso de reparação de natureza civil, não importa se a conduta do agente foi mediante dolo ou culpa, cabendo a reparação patrimonial independentemente, como pacífico na doutrina civilista nacional<sup>80</sup>. No entanto, no caso de aplicação de sanção, a identificação de dolo e culpa tem grande relevância.

Tal entendimento se observa do entendimento decisório do TCU, conforme excerto extraído do voto proferido pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, proferida no julgamento do processo 700.500/1995-2<sup>81</sup>, que bem sintetiza e explica a questão nos seguintes termos:

Restaria letra morta o princípio geral de direito que determina que todo o que causa prejuízo a outrem, dolosa ou culposamente, tem o dever de indenizar, dever esse que, na área pública, a Tomada de Contas Especial é o instrumental de concretização.

---

<sup>80</sup> REIS, Jair Teixeira dos; TRISTÃO, Rafael Ignes. Não conformidade e responsabilização: o erro na gestão pública visto pelos tribunais de contas. *Rev. Quaestio Iuris.*, Rio de Janeiro, Vol. 16, N.03, 2023, p. 1359 – 1390.

<sup>81</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. TCE 700.500/1995-2, Relator Walton Alencar Rodrigues. 1995.

O dever de indenizar também nasce do dano causado por culpa do agente. São irrelevantes o dolo ou a prova de que tenha obtido benefício para si ou para seus familiares. A presença de dolo e de eventual locupletamento são circunstâncias que, quando presentes, conferem maior gravidade ao ato ilícito e devem ser avaliadas por ocasião da imposição da multa.

Ainda, o Tribunal de Contas, para a qualificação da culpa do agente público, toma como paradigma a figura do “administrador médio”, conceito amplo e subjetivo, que tem como função precípua estabelecer um grau aceitável de conduta que servirá de baliza para avaliar a conduta do gestor público.

Como ilustrativo do alegado, de acordo com a vasta pauta decisória do TCU que se fundamenta em tal figura, o administrador médio é um “sujeito leal, cauteloso e diligente”, cuja conduta é razoável<sup>82</sup>. Portanto, a definição da culpa e do grau de reprovabilidade do gestor público é carregado de subjetividade, o que pode interferir, negativamente para a aferição da responsabilidade do agente público.

Por fim, quanto ao nexos de causalidade, é preciso se verificar se a conduta do responsável foi suficiente para o resultado produzido, ou seja, sem a conduta tida como ilícita, aquele resultado não teria sido o observado, em uma relação de causa e efeito. Assim, existe nexos causal “apenas quando o dano é o efeito direto e necessário de uma causa”<sup>83</sup>.

Surge, portanto, a tarefa de definir se uma conduta ilícita foi determinante para aquele resultado danoso, algo que, nem sempre, é simples de identificar.

Nos julgados do Tribunal de Contas, a determinação do nexos de causalidade fica ao talante das peculiaridades do caso em concreto. De acordo com o Acórdão nº 1501/2018<sup>84</sup>, dentro de um conjunto de causas que concorreram para que o evento danoso ocorresse, deve ser analisada se a conduta ilícita do responsável foi decisiva para o dano:

Para o estabelecimento do nexos de causalidade para fins de responsabilização, nos casos em que o dano ao erário decorre de um conjunto de causas (concausas), em que não se pode apontar uma única causa determinante para sua ocorrência, deve-se verificar se a conduta atribuída ao responsável possui relação direta e imediata com o dano, bem como se ela foi decisiva e necessária para a ocorrência do prejuízo.

Diante da inexistência de legislação que determine, com clareza, os requisitos para se aferir o nexos de causalidade para fins de responsabilidade no âmbito do Tribunal de Contas da União, verifica-se a imensa relevância das decisões do tribunal para identificar os parâmetros,

---

<sup>82</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. TCSP 008.213/2002-2, Relator José Múcio Monteiro. 16/08/2017.

<sup>83</sup> ARAÚJO, Marcos. Responsabilidade civil do Estado. *Centro de Estudos Jurídicos da Sociedade Juxta Legem*, UFSC. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/16031-16032-1-PB.pdf>. Acesso em 02 de junho de 2024.

<sup>84</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. TCE 018.994/2016-4, Relator Benjamin Zymler. 27/02/2018.

muitas vezes subjetivos, para aplicação de penalidade àqueles que lidam com recursos públicos federais.

Conhecer o arcabouço decisório do TCU é, portanto, de uma importância ímpar para avaliar se uma conduta será tida como ilícita e qual as balizas impostas à sua sanção.

### *1.2.6 A responsabilidade do ordenador de despesa pública no direito brasileiro*

Cumprido, ainda, tecer breves linhas sobre a responsabilidade do ordenador de despesa pública no direito brasileiro.

Inicialmente, o conceito de ordenador de despesa emergiu com a edição do Decreto-Lei nº 200, de 25.2.1967<sup>85</sup>, responsável por regulamentar a organização da Administração Federal, que foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, sendo importante diploma para as finanças públicas nacionais.

Nele, lê-se no art. 80, §1º, que “Ordenador de despesa é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio”<sup>86</sup>. Logo, todo ato que gerar gasto público é feito por alguém que ordena despesa e, como tal, sujeita-se a todas as esferas de responsabilidade aqui enumeradas.

A Constituição Federal não utiliza o termo ordenador de despesa, mencionando o termo “autoridade responsável”. As demais normas relevantes em Direito Financeiro, que são a Lei 4.320/64 e a Lei Complementar 101/00, também não fazem uso do termo trazido pelo Decreto-Lei de 1967.

De acordo com Mileski<sup>87</sup>, autoridade responsável é o gênero, que aborda um amplo espectro de atividades administrativas, relativas ao gerenciamento do dinheiro e dos bens públicos. Assim, toda pessoa física ou jurídica que utilize, arrecade ou administre bens públicos está sujeito ao controle interno e externo, e pode ser entendido como autoridade responsável por determinado ato administrativo-financeiro.

Dentro desse gênero, está a figura do ordenador de despesa, sendo aquele responsável por ordenar determinado gasto público. A ordenação de gastos não é sinônimo de atividades consistentes em assinar o empenho ou realizar o pagamento de determinado serviço, sendo

---

<sup>85</sup> BRASIL, *Decreto-Lei nº 200, 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

<sup>86</sup>BRASIL, *Decreto-Lei nº 200, 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

<sup>87</sup> MILESKI, Hélio Saul. O Ordenador de Despesas e a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Biblioteca Digital Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, ano 1, n. 8, ago. 2002.

imprescindível à sua caracterização um ato gerencial que ordene, de fato, a realização de determinado gasto.

Logo, a redação do art. 80, §1º, do Decreto-Lei nº 200/67, deve ser interpretada conjuntamente com o termo “autoridade responsável” trazido pela Constituição Federal. Ora, se autoridade é gênero, ordenador é uma espécie de autoridade administrativa competente em definir pela realização de determinado gasto, o que não se confunde com atividades administrativas das fases de execução da despesa pública, como o seu empenho e a sua liquidação.

Na sequência, o art. 80, §2º, do Decreto-Lei nº 200/67 menciona a figura de “agente subordinado que exorbita as ordens recebidas”, o que, para a doutrina, demonstra que existem dois tipos de ordenadores de despesas: o “ordenador de despesas originário ou principal” e o “ordenador de despesas secundário”<sup>88</sup>.

Assim, coexistem duas figuras responsáveis por ordenar gastos: a principal, que é o agente legalmente competente para determinar a realização de determinado dispêndio financeiro; e a secundária, que consiste naquele a quem foi delegada, pelo ordenador principal, a atividade de gerenciar determinado recurso público.

Nesse cenário, surgem controvérsias sobre a responsabilidade do ordenador principal quando há falta cometida pelo ordenador secundário.

Não há que se olvidar que, sendo agente público, o ordenador secundário responde quando extrapola as tarefas a ele delegadas. Se agiu em contrariedade ao que foi a ele determinado, sua responsabilidade será aferida em todas as esferas jurídicas já listadas no presente capítulo<sup>89</sup>.

Cabe, assim, determinar se o ordenador principal, na eventualidade de o ordenador secundário exorbitar sua tarefa delegada e agir de maneira ilícita, deve ser responsabilizado, também, pelo dano causado ao erário.

O art. 90, Decreto-Lei nº 200/67, estabelece que “responderão pelos prejuízos que causarem à Fazenda Pública o ordenador de despesas e o responsável pela guarda de dinheiros, valores e bens”. Necessário, então, estabelecer as premissas que levarão à responsabilidade do ordenador de despesa quando há delegação de tal atividade.

---

<sup>88</sup> MILESKI, Hélio Saul. O Ordenador de Despesas e a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Biblioteca Digital Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, ano 1, n. 8, ago. 2002.

<sup>89</sup> PAMPLONA, Karla Marques; SILVA, Mônica Martini Souza da. A delegação de competência em cascata do ordenador de despesa e a responsabilidade administrativa pelas contas públicas perante o Tribunal de Contas. *Revista Controle Externo*. v. 2 n. 3, 2020.

Nesse contexto, surgem as figuras de dois tipos específicos de culpa: a culpa *in vigilando* e a culpa *in eligendo*.

Por culpa *in vigilando*, entende-se a ausência de fiscalização da atividade de outrem, da qual decorreu o ato ilícito. Como o próprio nome sugere, tal culpa decorre da falta de vigilância da conduta de um terceiro submetido à determinada autoridade administrativa. Se houve delegação de uma atividade própria, é necessário que haja fiscalização do delegado, para investigar se as ações estão dentro do esperado<sup>90</sup>.

Diferente é a figura da culpa *in eligendo*, que decorre da má escolha daquele a quem será atribuída a atividade de sua competência. Se houve má escolha de um terceiro a quem será confiada a atividade de ordenar determinada despesa, o ordenador principal pode ser responsabilizado pelo erro na seleção do agente que será o ordenador secundário.

Desse modo, o ordenador originário não será eximido da responsabilidade por uma conduta antijurídica desempenhada por aquele a quem foi delegada a tarefa de realizar um determinado gasto.

Nos julgados que, no âmbito judicial, enfrentam a questão, há necessidade que se analise o caso em concreto, para se avaliar se a conduta da autoridade competente foi suficientemente antijurídica para que seja ela responsabilizada por um ato delegado<sup>91</sup>, o que demonstra que os tribunais pátrios não afastam a responsabilidade do agente delegante por ato do delegado.

Do mesmo modo, os julgados do Tribunal de Contas da União se constroem no sentido de se atribuir responsabilidade por atos delegados, não sendo, todavia, tal responsabilidade imediata: é necessário avaliar, no caso em concreto, se houve culpa *in vigilando* ou *in eligendo* daquele que delegou a atividade<sup>92</sup>.

A matéria, portanto, é delicada, ensejando ampla e minuciosa análise do caso em concreto para definir se o ordenador de despesa principal pode ser chamado à responsabilidade por ato do ordenador de despesa secundário, mediante culpa *in vigilando* ou *in eligendo*.

Imperioso, nesse cenário, investigar em que medida condutas antijurídicas do gestor público, inclusive quando há delegação de competência, e qual a extensão da sua

---

<sup>90</sup> PAMPLONA, SILVA, Op. cit.

<sup>91</sup> Citam-se, como exemplos, os julgamentos, pelo Supremo Tribunal Federal, do Recurso Extraordinário nº 760.931/DF (no qual restou estabelecida a responsabilidade do agente público no caso de terceirização de serviço, por culpa *in vigilando* ou culpa *in eligendo*), do Recurso Extraordinário nº 1.029.836/SC e do Agravo de Instrumento nº 631.841/SP (quanto à possibilidade de se responsabilizar prefeito por ato de seu secretário, em caso de culpa *in vigilando* e da culpa *in eligendo*). Também o Superior Tribunal de Justiça já enfrentou a possibilidade de se atribuir responsabilidade solidária à autoridade delegante e agente subordinado, em virtude de comprovação de culpa *in eligendo* ou culpa *in vigilando*, como se verifica dos seguintes casos: Agravo Interno em Recurso Especial nº 941.061/MG (2018) e Recurso Especial nº 1.721.025/SE.

<sup>92</sup> Como exemplos, citam-se os seguintes julgados: Acórdão nº 249/2010, Acórdão nº 6.934/2015, Acórdão nº 1.529/2019, Acórdão nº 1.971/2013, Acórdão nº 8.028/2016-TCU.

responsabilidade quando há violação de normas de gestão pública. É nesse cenário, dependente de determinações casuísticas do Tribunal de Contas, principalmente, que deve ser analisada a nova legislação da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, a fim de verificar se a responsabilização do agente público está salvaguardada pela segurança jurídica e como o TCU interpreta as inovações trazidas pela Lei nº 13.655, de 2018, objetos dos próximos capítulos.

Faz-se necessário esclarecer que a análise deste trabalho adota uma concepção ampla de gestor público, abrangendo não apenas os ocupantes de cargos administrativos de alta hierarquia, mas também os ordenadores de despesas, cujas atribuições específicas os tornam peças centrais no manejo e aplicação de recursos públicos. Esse enfoque considera que a atuação de ordenadores de despesas é frequentemente objeto de controle pelos tribunais de contas, especialmente quando se trata de apurar condutas antijurídicas e determinar a extensão de sua responsabilidade em casos de violação de normas de gestão pública. Assim, ao investigar a aplicação da Lei nº 13.655/2018 e suas inovações no âmbito da responsabilidade administrativa, este estudo buscará entender como o Tribunal de Contas da União (TCU) interpreta as obrigações desses agentes e de que forma seus julgados asseguram ou tensionam a segurança jurídica na gestão pública.

## **CAPÍTULO 2 – REFLEXÕES SOBRE A RESPONSABILIDADE DO GESTOR PÚBLICO: DA INSEGURANÇA JURÍDICA À EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA SOB A PERSPECTIVA DA LINDB**

O presente capítulo cuidará da análise da Lei 13.655/2018, desde sua gênese, passando pelos seus dispositivos, para, então, iniciar o estudo do erro grosseiro no ordenamento jurídico pátrio.

Dessa maneira, no primeiro tópico, será analisado o contexto no qual surgiram os debates acerca da tomada de decisões do gestor público, o medo que orientava (e orienta) o posicionamento do administrador público, e como esse contexto, analisado academicamente, originou o Projeto de Lei 349/2015, que após debates, alterações, votações e sanção, transformou-se na Lei 13.655/2018.

Uma vez explicado o cenário no qual surgiu a Lei 13.655/2018, o presente estudo, no segundo tópico, debruçar-se-á sobre os dispositivos incluídos na LINDB, analisando não só sua redação, mas quais os possíveis impactos à ação do gestor público.

O terceiro tópico será destinado, especificamente, ao art. 28, da Lei 13.655/2018, que, além de ser o mais relevante dentro das mudanças trazidas à LINDB para fins de interpretação das normas de direito público, traz o termo “erro grosseiro”, que é o mote desta tese.

### **2.1 O SURGIMENTO DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO: UMA RESPOSTA À INSEGURANÇA JURÍDICA NA GESTÃO PÚBLICA**

Em Direito Administrativo, a doutrina convencionou, quanto ao princípio da legalidade, que a Administração Pública apenas pode realizar as condutas previstas em lei<sup>93</sup>, enquanto o particular pode realizar todas as condutas, salvo aquelas proibidas pela lei. O princípio da legalidade administrativa é apontado como uma garantia fundamental<sup>94</sup> do administrado, visto que, para que a Administração Pública estabeleça limites ao exercício da sua liberdade ou propriedade, por exemplo, necessariamente tal limitação deve estar prevista em lei.

Todos os entes federados e todos os Poderes da República, portanto, têm as atividades de seus servidores disciplinadas, necessariamente, por lei.

---

<sup>93</sup> FRANÇA, Vladimir da Rocha. Princípio da legalidade administrativa e competência regulatória no regime jurídico-administrativo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*. Ano 51, Número 202, abr./jun. 2014.

<sup>94</sup> FRANÇA, Vladimir da Rocha. Princípio da legalidade administrativa e competência regulatória no regime jurídico-administrativo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*. Ano 51, Número 202, abr./jun. 2014.

Paralelamente, a Constituição Federal de 1988 transformou o controle da Administração Pública, ampliando as atribuições dos órgãos de controle externo, e possibilitando a ampla responsabilização dos gestores públicos nas áreas jurídicas, de natureza civil, penal, administrativa interna e externa, como tratado no capítulo acima.

Dessa maneira, percebe-se, de um lado, a importância da legislação para a disciplina da atividade administrativa e, de outro, o crescente controle da legalidade dos atos administrativos pelo Ministério Público, Tribunal de Contas, Poder Judiciário e pela própria Administração Pública.

Nesse cenário, de múltiplas legislações e múltiplas esferas de controle, percebeu-se, entre os administradores e administrados, o surgimento de um gargalo jurídico<sup>95</sup>, decorrente da falta de segurança jurídica de uma necessidade de aperfeiçoar a gestão pública nacional.

Tal gargalo nasce do medo do controle, principalmente, externo, e resulta no chamado “apagão das canetas” ou “direito administrativo do medo”<sup>96</sup> e num cenário de perceptível insegurança jurídica.

Há, assim, um medo paralisante da Administração Pública que, movida pelo medo de responsabilização, acaba por evitar tomar decisões contrárias à letra fria da lei, mesmo que mais adequadas à solução daquele caso em concreto.

De forma clara, segue a definição do contexto anterior ao Projeto de Lei 349/2015:

O medo comanda hoje a administração pública. Até 2014, discutia-se a judicialização das políticas públicas. [...] Evolui-se rapidamente para a criminalização da administração, como o inacabado e controverso debate em torno da política fiscal demonstrou. Finalmente, chegamos à paralisia. Afinal... “é o meu CPF que está em jogo”. Ninguém quer ficar sujeito a interpretações de órgãos de controle que, em muitos casos, não dominam plenamente as complexidades do assunto e partem do princípio de que o funcionário é suspeito [...]. Ironicamente, o mundo jurídico tornou-se a principal fonte de insegurança jurídica e responsável por custos de transação imprevisíveis e incalculáveis<sup>97</sup>.

O que tem ocorrido, portanto, é que o medo de responsabilização tem sido o motivo da tomada de decisões administrativas.

Em primeiro lugar, é preciso responder: medo do quê?

---

<sup>95</sup> JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB. Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. In: *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 63-92, nov. 2018.

<sup>96</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Risco na administração pública e estratégias de fuga da responsabilização. In: *DIREITO Administrativo do Medo: Risco e Fuga da responsabilização dos agentes públicos*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. cap. 5, p. 317.

<sup>97</sup> GAETANI, Francisco. Op. cit.

Existem três naturezas<sup>98</sup> de medo às quais se sujeitam o administrador público: o primeiro, é o medo das consequências para terceiros, ou seja, se o ato realizado vai trazer prejuízos a terceiros; o segundo, é o medo das consequências eleitorais do ato, ou seja, o administrador tem medo de desagradar os eleitores e ter impacto negativo na eleição; e, por fim, o terceiro é o medo das consequências pessoais do ato, sejam elas físicas, como ser agredido por um cidadão atingido pelo ato, ou o de ser punido por órgãos de controle.

Apesar de não necessariamente o medo ser um motivo ruim para tomada de decisão, já que acarreta uma precaução maior do gestor público quando da realização do ato, o que se verifica, na verdade, é uma paralisação da tomada de decisão, isto é, a não tomada de decisão ou a tomada de decisão puramente formalista e não a mais adequada ao caso. Afinal, “na dúvida, dorme tranquilo quem indefere”<sup>99</sup>.

A ineficiência pelo medo dos administradores públicos é uma das três<sup>100</sup> externalidades negativas encontradas Rafael Oliveira e Erick Halpern na atividade de controle da Administração Pública.

As externalidades negativas do exercício do controle decorrem da atuação dos controladores, que suscitam a segunda questão a ser respondida: medo por quê?

No parâmetro atual de controle da atividade administrativa, tem-se um sistema binário<sup>101</sup>, composto por comando e controle, no qual um controlador impõe sanções aos controlados, em virtude da violação de uma regra pré-estabelecida. Esse modelo se funda em uma análise puramente legalista do ato, ou seja, deve haver uma subsunção exata do fato à norma, para que seja reconhecida a legalidade da conduta.

Ademais, não pode se olvidar, como já tratado no primeiro capítulo, do alto número de leis que se propõem a disciplinar os atos ilícitos dos gestores administrativos, como a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), a nova Lei Nacional de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14133/2021), a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), dentre outras.

---

<sup>98</sup> MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. O Medo e o Ato Administrativo. *Direito do Estado*. 01 de novembro de 2016, Num. 289.

<sup>99</sup> RIBEIRO, Leonardo Coelho. *Na dúvida, dorme tranquilo quem indefere e o Direito Administrativo como caixa de ferramentas*.

<sup>100</sup> Os autores, ainda, citam como externalidades negativas o custo financeiro e de oportunidade da atividade de controle e a mutação no arranjo constitucional dos poderes estatais pelo controle. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; HALPERN, Erick. O mito do “quanto mais controle, melhor” na Administração Pública, *Zênite Fácil*, categoria Doutrina, 07 out. 2020. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 19 nov. 2023.

<sup>101</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; HALPERN, Erick. O mito do “quanto mais controle, melhor” na Administração Pública, *Zênite Fácil*, categoria Doutrina, 07 out. 2020. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 19 nov. 2023.

Tais diplomas, muitas vezes, trazem como atos ilícitos a violação de princípios ou de normas de conceitos indeterminados, o que dificulta, por um lado, o entendimento do alcance conceitual da norma pelo gestor e, por outro, resulta num amplo espectro de possibilidade de enquadramento de uma conduta como antijurídica pelos órgãos de controle. Ainda, esses princípios e normas de conceitos indeterminados permitem a invalidação de atos administrativos baseada em princípios.

Ato contínuo, existem vários órgãos que atuam, de maneira sobreposta, sobre a mesma matéria controlada. A má gestão de verba pública federal, por exemplo, enseja o controle feito pelo Ministério Público, Tribunal de Contas da União, controle interno feito pelo próprio órgão, entre outros, o que gera uma multiplicidade de sanções, além da possibilidade de decisões conflitantes entre as esferas.

Como bem pontuado por Oliveira e Halpern, “O controle da Administração Pública, em suma, tem sido caracterizado por uma atividade formalista e sobreposta, muitas vezes com orientações contraditórias entre instâncias diversas e entre membros do mesmo órgão controlador<sup>102</sup>”.

Essa atividade puramente formalista sobreposta, sem que haja harmonia de orientação, acaba por gerar um cenário de alta insegurança jurídica, acentuada por uma intensa atividade normativa dos órgãos, o que impede conhecer à exatidão as normas que disciplinam um ato e qual a orientação adotada quanto à interpretação daquela norma pelos órgãos de controle.

A falta de segurança jurídica quanto ao controle administrativo era tão sensível em momento anterior à edição da Lei 13.655/2018, que algumas soluções e alternativas foram propostas para se proteger tanto o gestor público, quanto os administrados, buscando o equilíbrio entre a garantia do interesse público e a aplicação da lei.

Como exemplo, cita-se a consensualização administrativa, ou seja, a forma negociada de resolução de conflito dentro da esfera pública, apontada como uma medida eficiente no que toca ao controle, mormente ao momento de se cominar uma penalidade na esfera do direito administrativo, tendo em vista o alto índice de descumprimento das penalidades aplicadas.

Na opinião de Carlos Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto:

A outorga às autoridades de poderes para buscar soluções negociadas com particulares, em procedimentos passíveis de controle, é positiva para que se alcance um índice mais elevado de cumprimento de obrigações, para diminuir incertezas e

---

<sup>102</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; HALPERN, Erick. O mito do “quanto mais controle, melhor” na Administração Pública, *Zênite Fácil*, categoria Doutrina, 07 out. 2020. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 19 nov. 2023.

para eliminar ou abreviar conflitos. É viável produzir, em lei, uma disciplina desses poderes que seja capaz de conciliar a flexibilidade de que a autoridade precisa para poder negociar com as limitações indispensáveis à proteção do interesse geral<sup>103</sup>.

E essa insegurança jurídica faz com que o medo perpassasse as decisões e atos administrativos.

Ressalta-se que o medo tratado neste trabalho não diz respeito ao medo de um servidor, sabendo agir ilicitamente, ser penalizado por um crime, por exemplo, cometido. O medo aqui tratado é o do servidor de boa-fé, que teme ser punido por, acreditando estar agindo corretamente, respaldado, muitas vezes, por parecer jurídico da advocacia pública, realizar um ato em discordância à interpretação legal do órgão de controle.

Em uma situação como a narrada, evidente que existem argumentos válidos para ambos os lados, mas prevalece a interpretação conferida pelos órgãos de controle, muitas vezes fundadas na letra fria da lei ou em conceitos indeterminados e princípios, dada sua competência constitucional de controle.

A conclusão primeira desse tipo de situação é a distorção dos motivos para se realizar um ato. Como o medo impera, os gestores não agem de acordo com a melhor conduta ao caso, mas de forma a não desagradar os órgãos de controle.

A segunda conclusão é que há uma redistribuição de competências constitucionais na tomada de decisão. Ora, se o Prefeito Municipal está receoso de realizar uma determinada contratação, mesmo com autorização da Procuradoria municipal, porque o Ministério Público já sinalizou que não concorda com a prática, quem tomou a decisão pela não contratação foi o Prefeito ou o Ministério Público?

Se é admitida a figura da dispensa de licitação para algumas situações previstas em lei, mas os Conselheiros do Tribunal de Contas adotam posição minoritária quanto à possibilidade de dispensa naquele caso, o Poder Executivo tem escolha de adotar a referida dispensa, em virtude da iminente responsabilização?

Há uma alteração da competência desenhada constitucionalmente, o que faz com que os órgãos de controle tenham um peso muito grande na tomada de decisão do gestor público, mesmo quando esse não é seu papel como definido na Constituição Federal.

Foi nesse contexto de instabilidade, medo e ausência de segurança jurídica que passou a tramitar no Senado Federal o Projeto de Lei 349/2015, que previa a inclusão, na Lei de

---

<sup>103</sup> SUNDFELD, Carlos; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Contratações públicas e seu controle*. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 279.

Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/42), de disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do Direito Público.

O Projeto foi redigido por Carlos Ari Sunfeld e Floriano de Azevedo Marques, e é fruto do trabalho desenvolvido pelos professores no grupo de pesquisa formado entre a Sociedade Brasileira de Direito Público e a Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, que foi publicado na obra “Contratações Públicas e Seu Controle”, pela Editora Malheiros, em 2013. Coube ao então senador, Antônio Anastasia, a apresentação do Projeto cuja dissertação sobre o Regime Jurídico Único na Administração Pública evidenciava sua inclinação para questões jurídicas complexas.

Anastasia exerceu diversos cargos públicos, tanto em nível estadual quanto federal. Atuou como Secretário-adjunto de Planejamento e Coordenação Geral, Secretário estadual de Cultura e presidente da Fundação João Pinheiro durante o governo de Hélio Garcia em Minas Gerais, e teve passagem pelo governo federal como secretário-executivo do Ministério do Trabalho. Posteriormente, foi eleito vice-governador de Minas Gerais, integrando a chapa de Aécio Neves. Ascendeu ao governo do Estado, em decorrência da renúncia de Neves em 2010, e subsequentemente foi reeleito como governador. Posteriormente foi novamente eleito, desta vez ao Senado Federal.

No Senado Federal, Anastasia teve participação na relatoria do Projeto de Lei que propõe alterações à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), tendo sido nomeado também, Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU).

O Projeto foi apresentado em 09 de junho de 2015. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto-lei nº 4.657, de 1942, recebeu alterações que introduzem novas disposições. Determina-se que, nas esferas administrativa, controladora e judicial, as decisões não podem ser fundamentadas em valores jurídicos abstratos sem avaliar as consequências práticas, sendo necessária uma motivação que demonstre a adequação e a necessidade das medidas.

Na interpretação de normas sobre gestão pública, devem ser considerados os desafios enfrentados pelos gestores e as demandas das políticas públicas sob sua responsabilidade, sem prejuízo aos direitos dos administrados. As decisões baseadas em normas indeterminadas, que criem obrigações ou condicionamentos novos, precisam prever um regime de transição, e, na ausência deste, o interessado poderá negociar condições ajustadas com a autoridade responsável.

A autoridade administrativa pode celebrar compromissos com os envolvidos para resolver irregularidades ou incertezas jurídicas, desde que atendam a critérios proporcionais e

eficientes, podendo incluir ajustes quanto a sanções passadas ou regimes de transição. Esses compromissos devem ter suas condições e efeitos publicados.

Quanto à revisão de atos, contratos ou normas administrativas, esta deverá considerar as orientações gerais vigentes à época de sua prática, sendo vedada a invalidação com base em interpretações posteriores. Decisões administrativas, controladoras ou judiciais que invalidem atos administrativos devem explicitar as condições para a regularização, de modo a evitar prejuízos excessivos aos envolvidos.

O agente público responderá pessoalmente por decisões ou opiniões técnicas em casos de dolo ou erro grosseiro, exceto quando estas estiverem baseadas em orientações gerais ou interpretações consideradas razoáveis à época. Atos normativos administrativos devem ser precedidos de consulta pública, com publicação das contribuições recebidas e da análise realizada. Por fim, decisões poderão impor compensações razoáveis por benefícios indevidos ou prejuízos resultantes de processos ou comportamentos dos envolvidos, com a possibilidade de celebração de compromisso processual<sup>104</sup>.

---

<sup>104</sup> Art. 1º Inclua-se os seguintes artigos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto-lei n. 4.657, de 1942:

“Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem medir as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e adequação da medida, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A interpretação das normas sobre gestão pública considerará os obstáculos e dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Parágrafo único. Na decisão sobre a regularidade de comportamento ou sobre a validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão levadas em conta as circunstâncias práticas que tiverem imposto, limitado ou condicionado a ação dos agentes.

Art. 22. A decisão administrativa, controladora ou judicial que, com base em norma indeterminada, impuser dever ou condicionamento novo de direito, ou fixar orientação ou interpretação nova, deverá prever um regime de transição, quando indispensável para que a submissão às exigências se opere de modo proporcional, equânime e eficiente, e sem prejuízo aos interesses gerais.

Parágrafo único. Se o regime de transição não estiver previamente estabelecido, o sujeito obrigado terá direito a negociá-lo com a autoridade, segundo as peculiaridades de seu caso e observadas às limitações legais, celebrando-se compromisso para o ajustamento, na esfera administrativa, controladora ou judicial, conforme o caso.

Art. 23. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive quando da expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após consulta pública e oitiva do órgão jurídico, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicidade, na forma dos atos oficiais.

§ 1º. O compromisso:

I – buscará uma solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;  
 II – poderá envolver transação razoável quanto a sanções e créditos relativos ao passado, e ainda o estabelecimento de um regime de transição;  
 III – não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;  
 IV – deverá prever com clareza as obrigações das partes e o prazo para sua efetivação;

§ 2º. Poderá ser requerida autorização judicial para celebração do compromisso, em procedimento de jurisdição voluntária, para o fim de excluir a responsabilidade pessoal do agente público por vício do compromisso, salvo por enriquecimento ilícito ou crime.

Da justificativa do Projeto de Lei, explica-se que a medida se justifica, pois:

[...] quanto mais se avança na produção dessa legislação [legislação administrativa], mais se retrocede em termos de segurança jurídica. O aumento de regras sobre processos e controle da administração têm provocado aumento da incerteza e da

---

Art. 24. Quando necessário por razões de segurança jurídica de interesse geral, poderá ser proposta ação declaratória de validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, com efeitos erga omnes, no regime da ação civil pública.

§ 1º. Se não for o autor, o Ministério Público será citado para a ação, podendo se abster, contestar ou aderir ao pedido.

§ 2º. A declaração de validade poderá abranger a adequação e economicidade dos preços ou valores previstos no ato, contrato ou ajuste.

Art. 25. A revisão, na esfera administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, não se podendo, com base em mudança posterior de orientação geral, considerar como inválidas as situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

26. A decisão que, na esfera administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso as suas consequências e, quando for o caso, as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional, equânime e eficiente, e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor, aos sujeitos atingidos, ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e adequação da invalidação e das medidas impostas, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 27. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

§ 1º. Não se considera erro grosseiro a decisão ou opinião baseada em orientação geral, ou ainda em interpretação razoável, em jurisprudência ou em doutrina, ainda que não pacificadas, mesmo que venha a ser posteriormente aceita, no caso, por órgãos de controle ou judiciais.

§ 2º. O agente público que tiver de se defender, em qualquer esfera, por ato ou comportamento praticado no exercício normal de suas competências terá direito ao apoio da entidade, inclusive nas despesas com a defesa.

Art. 28. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, será precedida de consulta pública para manifestações escrita de interessados, a qual será considerada na decisão.

§ 1º. A convocação conterà a minuta do ato normativo e fixará o prazo e demais condições da consulta pública, observadas as normas legais e regulamentares específicas, se houver.

§ 2º. É obrigatória a publicação das contribuições e de sua análise, juntamente com a do ato normativo.

§ 3º. Em caso de relevância e urgência, a consulta poderá se iniciar quando da edição do ato, que, se não confirmado na forma deste artigo, deixará automaticamente de vigorar em 120 (cento e vinte) dias.

Art. 29. A decisão do processo, na esfera administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação razoável por benefícios indevidos ou prejuízos anormais e injustos resultantes do processo ou do comportamento dos envolvidos.

§ 1º. A decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor.

§ 2º. Para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, salvo quanto ao art. 28, que entrará em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data da publicação desta Lei.

imprevisibilidade e esse efeito deletério pode colocar em risco os ganhos de estabilidade institucional<sup>105</sup>.

Após realizada uma consulta pública em 19/11/2015, a Senadora Relatora Simone Tebet propôs algumas emendas, alterando a ordem dos dispositivos, a redação de alguns artigos e incluindo o artigo 30 no PLS 349/2015, após emendas da relatora<sup>106</sup>. Em 19 de abril de 2017,

---

<sup>105</sup> PEREIRA, Flávio Henrique Unes. *Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas*. Senado Federal. Brasília, 2015.

<sup>106</sup> Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem medir as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e adequação da medida imposta, ou de sua invalidação, inclusive em face das possíveis alternativas

Art. 21. A decisão que, na esfera administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresse as suas consequências e, quando for o caso, as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional, equânime e eficiente, e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor, aos sujeitos atingidos, ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Parágrafo único. (suprimido)

Art. 22. A interpretação das normas sobre gestão pública considerará os obstáculos e dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Na decisão sobre a regularidade de comportamento ou sobre a validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão levadas em conta as circunstâncias práticas que tiverem imposto, limitado ou condicionado a ação dos agentes.

§ 2º Na aplicação de sanções serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza relativas ao mesmo fato.

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que, com base em norma indeterminada, impuser dever ou condicionamento novo de direito, ou fixar orientação ou interpretação nova, deverá prever um regime de transição, quando indispensável para que a submissão às exigências se opere de modo proporcional, equânime e eficiente, e sem prejuízo aos interesses gerais.

Parágrafo único. Se o regime de transição não estiver previamente estabelecido, o sujeito obrigado terá direito a negociá-lo com a autoridade, segundo as peculiaridades de seu caso e observadas às limitações legais, celebrando-se compromisso para o ajustamento, na esfera administrativa, controladora ou judicial, conforme o caso.

Art. 24. A revisão, na esfera administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, não se podendo, com base em mudança posterior de orientação geral, considerar como inválidas as situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

Art. 25. Quando necessário por razões de segurança jurídica de interesse geral, poderá ser proposta ação declaratória de validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, com efeitos erga omnes, no regime da ação civil pública.

§ 1º Se não for o autor, o Ministério Público será citado para a ação, podendo se abster, contestar ou aderir ao pedido.

§ 2º A declaração de validade poderá abranger a adequação e economicidade dos preços ou valores previstos no ato, contrato ou ajuste.

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive quando da expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após consulta pública e oitiva do órgão jurídico, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicidade, na forma dos atos oficiais.

§ 1º O compromisso:

I – buscará uma solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

após a aprovação no Senado Federal, o projeto foi encaminhado à Câmara dos Deputados. Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara, o deputado Paulo Abi-Ackel (PSDB-MG), relator do projeto, advogou pela aprovação íntegra da proposta. A preocupação da citada Casa, como restou demonstrada no parecer do relator do projeto, era de “ampliar a margem de decisão dos gestores públicos, limitando as suas hipóteses de responsabilização”<sup>107</sup>. Assim, a Câmara aprovou o projeto sem alterações e o encaminhou à sanção presidencial em 05 de abril de 2018.

Destaca-se que, antes de ser submetido à votação, o Projeto de Lei foi encaminhado a todos os órgãos fiscalizadores, como o TCU, antes de sua votação, visando garantir a transparência e permitir uma análise aprofundada e controle sobre a proposta legislativa.

---

II – poderá envolver transação razoável quanto a sanções e créditos relativos ao passado, e ainda o estabelecimento de um regime de transição;

III – não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV – deverá prever com clareza as obrigações das partes e o prazo para sua efetivação;

§ 2º Poderá ser requerida autorização judicial para celebração do compromisso, em procedimento de jurisdição voluntária, para o fim de excluir a responsabilidade pessoal do agente público por vício do compromisso, salvo por enriquecimento ilícito ou crime.

Art. 27. A decisão do processo, na esfera administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação razoável por benefícios indevidos ou prejuízos anormais e injustos resultantes do processo ou do comportamento dos envolvidos.

§ 1º A decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor.

§ 2º Para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos.

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

§ 1º Não se considera erro grosseiro a decisão ou opinião baseada em orientação geral, ou ainda em interpretação razoável, em jurisprudência ou em doutrina, ainda que não pacificadas, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita, no caso, por órgãos de controle ou judiciais.

§ 2º O agente público que tiver de se defender, em qualquer esfera, por ato ou comportamento praticado no exercício normal de suas competências terá direito ao apoio da entidade, inclusive nas despesas com a defesa.

§ 3º Reconhecida a ilicitude da conduta mediante trânsito em julgado, o agente público ressarcirá ao erário as despesas assumidas pela entidade em razão do apoio à defesa de que trata o § 2º deste artigo.

Art. 29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, será precedida de consulta pública para manifestações de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, e que será considerada na decisão.

§ 1º A convocação conterà a minuta do ato normativo e fixará o prazo e demais condições da consulta pública, observadas as normas legais e regulamentares específicas, se houver.

§ 2º É obrigatória a publicação, preferencialmente por meio eletrônico, das contribuições e de sua análise, juntamente com a do ato normativo. § 3º Em caso de relevância e urgência, a consulta poderá se iniciar quando da edição do ato, que, se não confirmado na forma deste artigo, deixará automaticamente de vigorar em 120 (cento e vinte) dias

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas, pareceres normativos e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

<sup>107</sup> CIRNE, Mariana Barbosa; MEDEIROS, Eduardo Alecsander Xavier de. Controle e gestão pública: revisitando o processo legislativo do art. 28 da LINDB que buscou mitigar o apagão das canetas. *XXX Congresso Nacional do CONPEDI*. Nov/2023. Fortaleza-CE, p. 33.

Permitiu-se, portanto, que os órgãos de controle exercessem o seu papel de fiscalização de forma efetiva.

O Projeto teve 11 dispositivos vetados, pelo Veto 15/2018, que são brevemente listados abaixo:

- a) Parágrafo único do art. 23: Dispunha sobre o direito subjetivo do administrado de negociar regimes de transição em casos de ausência de previsão específica. Vetado sob a justificativa de que reduziria a força cogente do caput do artigo.
- b) Caput do art. 25: Permitia a proposição de ação declaratória de validade de ato, contrato ou norma administrativa com efeitos erga omnes. Vetado por suposto risco de aumento das demandas judiciais e da insegurança jurídica.
- c) § 1º do art. 25: Complementava o caput, detalhando as condições para a declaração de validade, abrangendo adequação e economicidade de preços ou valores previstos. Vetado com as mesmas justificativas do caput.
- d) § 2º do art. 25: Estabelecia a possibilidade de citar o Ministério Público na ação declaratória, permitindo que este contestasse ou aderisse ao pedido. Vetado com base nos riscos de insegurança jurídica.
- e) § 3º do art. 25: Definia que a declaração de validade poderia abranger a adequação econômica e os valores pactuados. Vetado pelos mesmos motivos dos dispositivos anteriores do artigo.
- f) Inciso II do § 1º do art. 26: Permitiria transações em compromissos administrativos envolvendo sanções e créditos já reconhecidos no passado. Vetado sob o argumento de que sanções previamente estabelecidas não podem ser objeto de transação.
- g) § 2º do art. 26: Tratava da possibilidade de exclusão da responsabilidade pessoal de agentes públicos por compromissos firmados, exceto em casos de dolo ou enriquecimento ilícito. Vetado devido ao receio de enfraquecimento no controle de responsabilidades.
- h) § 1º do art. 28: Estabelecia a convocação para consulta pública antes da edição de atos normativos administrativos, com regras específicas para sua realização. Vetado sob o argumento de risco de aumento da litigiosidade.
- i) § 2º do art. 28: Exigia a publicação das contribuições recebidas em consultas públicas e de sua análise. Vetado devido à preocupação com atrasos no processo normativo.

- j) § 3º do art. 28: Regulamentava casos de relevância e urgência, permitindo consultas públicas após a edição de atos normativos. Vetado por razões similares às do parágrafo anterior.
- k) § 2º do art. 29: Exigia a publicação de análises e contribuições no âmbito de processos administrativos, preferencialmente por meios eletrônicos. Vetado sob o argumento de que poderia tornar os trâmites excessivamente demorados.

Esses dispositivos foram excluídos com base em justificativas apresentadas pelo Executivo, incluindo preocupações com segurança jurídica, aumento de litígios e impactos na eficiência administrativa. O veto foi submetido à votação no Congresso Nacional e integralmente mantido.

O veto mais significativo incidiu sobre o dispositivo que permitia aos gestores públicos instaurar ações judiciais para conferir validade a atos ou contratos de sua própria autoria, conferindo-lhes um escudo contra possíveis questionamentos jurídicos e administrativos. Conforme estabelecido no projeto, tais ações poderiam abordar até mesmo questões relativas a preços ou valores previamente estipulados nos referidos atos ou contratos.

A proposta original previa que a decisão judicial resultante dessas ações teria efeito vinculante, invalidando outras contestações. O propósito desse dispositivo era mitigar a insegurança jurídica decorrente de decisões judiciais conflitantes sobre a mesma matéria. Contudo, o Presidente Temer optou por vetar integralmente tal dispositivo, conforme a Mensagem de Veto nº 212, de 2018, o Presidente justificou o veto argumentando que o dispositivo poderia aumentar desnecessariamente os litígios judiciais, devido à amplitude das situações em que tais ações poderiam ser propostas, o que, em sua avaliação, contribuiria para a intensificação da insegurança jurídica.

Do mesmo modo como se deu com os debates legislativos, a preocupação do Executivo era com a segurança jurídica, mas, na oportunidade do veto, surge a questão de que poderia haver um aumento desmedido da discricionariedade do gestor público, principalmente baseando suas ações em posições não pacificadas na doutrina e jurisprudência. Não por outro motivo, o parágrafo primeiro do art. 28, LINDB, foi vetado, pois, “neste caso, para resolver a

insegurança jurídica, e o excesso de abertura, ponderou-se a possibilidade de fechar em demasia o conceito de erro grosseiro”<sup>108</sup>.

O texto originalmente aprovado pelo Congresso suscitou críticas do Tribunal de Contas da União (TCU), tanto junto ao TCU quanto ao Ministério Público da União, que através de notas técnicas<sup>109</sup> expressaram preocupação com a possível neutralização do papel desempenhado pelos órgãos de controle administrativo e judicial. A Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, instou o Presidente Temer a vetar integralmente o projeto, o que, como sobredito, não foi aceito.

O veto presidencial foi integralmente mantido pelo Congresso Nacional, tendo o PLS 349/2015 sido transformado na Lei 13.655/2018, cuja redação final foi alterada para incluir dispositivos que visam detalhar critérios de decisão e interpretação jurídica, com foco em aspectos práticos e nas condições enfrentadas na gestão pública. Entre as mudanças, as decisões administrativas, judiciais e de controle passam a exigir análise das consequências práticas e fundamentação clara, considerando tanto a adequação das medidas quanto a necessidade de regularizações proporcionais e eficientes. As normas também preveem que sanções e revisões de atos e contratos considerem as condições existentes à época da sua realização, vedando a invalidação baseada em mudanças posteriores de orientação.

Adicionalmente, foram introduzidas regras para a celebração de compromissos e consultas públicas antes da edição de atos normativos, buscando atender às especificidades de cada caso. Algumas disposições que tratavam de direitos subjetivos para regimes de transição, obrigações de consulta pública detalhadas e ações declaratórias de validade foram vetadas, sob justificativa de risco à eficiência administrativa e à segurança jurídica. A vigência da norma é imediata, com exceção de um dispositivo que estipula prazo de 180 dias para implementação.

Segue quadro resumo das alterações:

Etapa	Descrição
<b>Projeto Proposto no Senado (PLS 349/2015)</b>	<b>Autor:</b> Senador Antônio Anastasia (PSDB/MG) – <b>Apresentação:</b> 09/06/2015 – <b>Ementa:</b> Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (LINDB), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público.

<sup>108</sup> CIRNE, Mariana Barbosa; MEDEIROS, Eduardo Alecsander Xavier de. Controle e gestão pública: revisitando o processo legislativo do art. 28 da LINDB que buscou mitigar o apagão das canetas. *XXX Congresso Nacional do CONPEDI*. Nov/2023. Fortaleza-CE, p. 38.

<sup>109</sup> Notas Técnicas do Tribunal de Contas da União (TCU), da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e do Ministério Público Federal (MPF).

<b>Versão Aprovada na Câmara (PL 7448-A/2017)</b>	<b>Alterações realizadas:</b> Introduziu um “regime de transição” para casos de mudança de entendimento sobre normas de conteúdo indeterminado, buscando garantir que a submissão às novas exigências ocorresse de modo proporcional, equânime e eficiente.
<b>Versão Sancionada pelo Presidente Temer (Lei Ordinária 13655/2018)</b>	<p><b>Data de sanção:</b> 26/04/2018</p> <p><b>Alterações realizadas:</b> Ordem dos artigos (art. 21 do PL virou art. 22 na lei aprovada; art. 22 do PL virou art. 23 na lei aprovada; art. 23 do PL virou art. 26 na lei aprovada; art. 25 do PL virou art. 24 na lei aprovada; art. 26 do PL virou art. 21 na lei aprovada, com mudança de redação; art. 27 do PL virou art. 28 na lei aprovada; art. 28 no PL virou art. 29 na lei aprovada; art. 29 do PL virou art. 27 na lei aprovada).</p> <p><b>Vetos parciais:</b> Parágrafo único do art. 22 do PL (que recebeu o número 23 na lei aprovada); Art. Vetado (que recebeu o número 25 na lei aprovada); Veto do inciso II, §1º, e do §2º, do art. 23 (que recebeu o número 26 na lei aprovada); Art. 24 do PL foi vetado; Os parágrafos do art. 27 do PL (que recebeu o número 28 na lei aprovada) foram vetados; Os parágrafos 2º e 3º do art. 28 do PL (que recebeu o número 29 na lei aprovada) foram vetados.</p> <p>O projeto foi transformado na Lei Ordinária 13655/2018, com vetos parciais.</p>

Fonte: elaboração própria

Após intensos debates no Congresso e com a sociedade, em 26 de abril de 2018, era promulgada a Lei 13.655/2018, que incluiu os artigos 20 a 30 no Decreto-Lei nº 4.657/42, conhecido como Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

Referido Decreto foi pensado inicialmente em uma introdução às leis cíveis nacionais, tendo sido chamado em quase 70 anos de Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro. No entanto, em 2010, percebeu-se que a matéria disciplinada na então LICC, na verdade, não se restringia ao Direito Civil, prevendo normas de introdução do ordenamento jurídico pátrio. Por essa razão, passou a ser chamada de Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Como em seus mais de 70 anos nenhuma mudança foi feita no seu texto para contemplar normas de introdução referentes ao direito público, a Lei 13.655/2018 veio para alterar esse cenário e incluir normas que não só se prestam a aumentar a segurança jurídica de administradores e administrados, mas a melhorar a gestão pública como um todo.

O fato de a lei ser federal também garante uma homogeneidade<sup>110</sup> de tratamento entre todos os entes federados e todos os Poderes da República que, dotados de competência normativa, pluralizam o controle administrativo nacional.

Nos tópicos seguintes, serão esmiuçados os artigos da citada lei e a contribuição para a segurança jurídica e à temática do erro do gestor público.

## 2.2 CONTRIBUIÇÕES DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO PARA A SEGURANÇA JURÍDICA E EFICIÊNCIA NO DIREITO PÚBLICO

A Lei 13.655/2018, como sobredito, incluiu os artigos 20 a 30 no Decreto-Lei nº 4.657/42, conhecido como a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), veiculando “disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público”.

Como já indicado no tópico alhures, o Projeto de Lei originalmente proposto (que recebeu o nº 349/2015) teve a ordem dos dispositivos alterados, com pouca redução e alteração do texto proposto, quando da publicação da Lei 13.655/2018.

Neste, serão analisados os artigos inseridos na LINDB e a sua contribuição para fins de garantir a segurança jurídica e a eficiência na criação e aplicação do direito público.

Iniciando o estudo pela ordem definitiva dos dispositivos, conforme estabelecida pela Lei 13.655/2018, o primeiro artigo inserido na LINDB foi o art. 20, que exige que “não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”, conferindo especial importância à motivação.

O início do *caput* já demonstra a relevância do dispositivo, dada a sua abrangência, já que direcionado para as esferas administrativa, controladora e judicial, abrangendo, igualmente, todas as esferas de responsabilização do gestor administrativo. Logo, tanto o Poder Judiciário, quanto os órgãos de controle externo e interno da Administração, devem pautar suas decisões nos termos do citado artigo.

Ato contínuo, o mesmo artigo determina que uma decisão tomada com base em valores jurídicos abstratos só pode assim proceder quando consideradas as consequências concretas de tal decisão.

---

<sup>110</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; SALAMA, Bruno Meyerhof. Chegou a hora de mudar a velha lei de Introdução. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes. *Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas*. Senado Federal. Brasília, 2015.

Traz, assim, os momentos que envolvem a atividade de interpretação de uma norma: o primeiro, o da validação; o segundo, o da aplicação.

Dito de outra forma, quando se lança luz sobre uma norma jurídica, a interpretação, primeiramente, avalia os critérios de validação dessa norma, se os requisitos formais, por exemplo, foram atendidos. Subsumindo a norma ao ato que se pretende tutelar, nasce o segundo momento da interpretação, que é a escolha da norma que melhor se aplica ao caso e quais os efeitos dessa aplicação.

Não é demais dizer que o que foi imaginado quando da edição da norma (o “dever-ser”)<sup>111</sup> nem sempre condiz com o que, de fato, acontece com a aplicação da norma (o “ser”). Por essa razão, o art. 20 exige que, quando se decidir com base em valores jurídicos abstratos, deve se levar em consideração os efeitos práticos dessa decisão. O “ser” deve estar presente na decisão, mais do que o “dever-ser”.

Ainda mais quando a decisão se funda em valores jurídicos abstratos.

Como apontado por Didier Jr. e Oliveira, os valores jurídicos abstratos, citados pelo art. 20, são “os *princípios normativos menos densificados*, isto é, aqueles que são enunciados em termos amplos, sem um sentido unívoco, e que carecem de densificação diante do caso concreto”<sup>112</sup>.

Por serem dotados de termos amplos, admitem variada gama de interpretação hermenêutica, além de ampla aplicação a casos em concreto. Assim, a referência da decisão a um princípio, como o da moralidade ou economicidade, por exemplo, deve estar acompanhada de um aparato argumentativo capaz de demonstrar que, não só o caso admite ser solucionado pela aplicação de um princípio, mas como esse princípio atuará naquele caso específico<sup>113</sup>.

E por essa razão, para reforçar a necessidade interpretativa de analisar os efeitos do valor jurídico abstrato no caso em concreto, o parágrafo único do art. 20 exige que a decisão tomada com base em valores jurídicos abstratos deve ser motivada, indicando o porquê de ter se tomado aquele caminho dentre as demais possíveis alternativas.

Assim, não basta ao intérprete levantar os sentidos hermenêuticos de um determinado valor jurídico abstrato e indicar qual a consequência prática da aplicação daquele determinado valor; deve, também, justificar sua escolha por aquele sentido específico e por aquela

---

<sup>111</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

<sup>112</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. In: *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, nº 73, jul./set. 2019, p. 118.

<sup>113</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Op. cit.

consequência específica, explicando “a necessidade e a adequação da medida imposta”, como exige o parágrafo único do art. 20.

Em última análise, o art. 20 é corolário da ampla defesa e do devido processo legal, já que de nada valeria o exercício do direito de defesa de um acusado se a rejeição de seus motivos se desse pela aplicação de um princípio, sem a devida justificativa para tanto.

É dizer, um gestor responsabilizado porque agiu contrariamente à moralidade administrativa deve ter acesso não só ao princípio que norteou a decisão pela sua responsabilização, mas ao porquê de sua defesa ter sido rechaçada e aos motivos que embasaram a adoção de determinado sentido e aplicação prática para o princípio da moralidade naquele caso específico.

Como pontua Pereira:

A consideração das “possíveis alternativas” é o elemento mais inovador do dispositivo, na medida em que, ao invés de apenas mencionar “motivação”, densifica sua noção para impor o exame – e sua explicitação, obviamente – das consequências que cada solução possa trazer para a realidade. Em outras palavras, a decisão será adequada e legítima quando se revelar menos danosa e mais eficaz se consideradas as alternativas possíveis em determinada situação fática.<sup>114</sup>

A importância desse elemento reside na imposição de obstáculos a decisões que se fundamentam em princípios para ocultar os reais motivos do julgador. Como pontua Sunfeld, “o uso retórico de princípios muito vagos vem sendo um elemento facilitador e legitimador da superficialidade e do voluntarismo”<sup>115</sup>.

Ao exigir a consideração dos efeitos práticos para aplicação de conceitos jurídicos abstratos e exigir, também, a fundamentação do julgador quando sopesou as consequências e significados na tomada de decisão, o propósito da Lei 13.655/2018 de conferir segurança jurídica ao direito público parece encontrar respaldo à exigência de decisões mais qualificadas determinada pelo art. 20.

O art. 21, por sua vez, propõe que as decisões que invalidem ato jurídico devam considerar os seus efeitos futuros “não se podendo impor, aos sujeitos atingidos, ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos”. Assim, uma decisão aplicada nas esferas possíveis de responsabilização deve analisar os seus desdobramentos

---

<sup>114</sup> PEREIRA, Flávio Henrique Unes. Artigo 20. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes. *Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas*. Senado Federal. Brasília, 2015, p.18.

<sup>115</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Princípio é preguiça. In: *Direito administrativo para céticos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 225.

futuros, no intuito de evitar prejuízos anormais ou excessivos às atividades daqueles que lidam com a Administração Pública.

Do mesmo modo como se dá com o art. 20, o art. 21 é destinado a todas as esferas de controle da Administração. Na verdade, essa dinâmica é observada em todos os artigos incluído na LINDB e não poderia ser diferente: os desafios e problemas referentes ao controle administrativo não são exclusivos de um Poder específico ou de algum ente federado isolado. Como já narrado, o fato de a Lei 13.655/2018 ter natureza nacional e ser colocada dentro da LINDB demonstra o lugar de destaque que uma lei que vise conferir segurança jurídica às decisões da Administração Pública tem, bem como sua abrangência para todos, sejam administradores ou administrados, de todos os poderes e entes federados.

As decisões administrativas ou judiciais que, porventura, invalidem atos administrativos, independentemente de sua natureza, devem levar em consideração os seus efeitos futuros. Mais uma vez, a análise concreta da decisão é colocada em pauta: não basta anular o ato administrativo, devem ser sopesados os efeitos da anulação para fins de decisão.

Isso porque o reconhecimento da invalidade do ato não se encerra em si mesmo, irradiando efeitos para além da decisão de invalidade. Atingem não só os particulares que negociam com a Administração, mas a própria Administração Pública, visto que os prejuízos do reconhecimento de nulidade de um contrato, por exemplo, atingem, mesmo que em proporções diferentes, todas as partes envolvidas no negócio.

Pelo lado do particular, os prejuízos lógicos são os financeiros, uma vez que quaisquer investimentos feitos não retornarão, dada a inexistência de repasse financeiro. Pelo lado da Administração, os prejuízos envolvidos em uma nova licitação, como tempo e recursos humanos, também existem e devem ser considerados.

Inclusive, quando se analisa a responsabilização de um gestor público, do mesmo modo se verificam duas facetas de eventuais prejuízos: a pessoa que é sancionada e a própria Administração que, apesar de ter sido lesada, pode vir a sofrer com a saída de um servidor capacitado.

E os efeitos de uma nulidade não ficam reservados apenas às partes contratantes, podendo atingir terceiros, inclusive. Nos exemplos acima citados, empregados já contratados para o objeto da licitação contratada ou a família do servidor penalizado, apesar de não integrarem a relação na qual foi reconhecida a nulidade, também sofrem os efeitos da decisão.

Assim, não basta que a decisão para anulação do ato seja tomada, mas as consequências esperadas e os atingidos pela decisão devem ser apontados e considerados.

Ademais, o parágrafo único do art. 21 determina que a decisão, sempre que possível, diante dos efeitos concretos consequentes, deve indicar como a anulação do ato será feita, de forma proporcional e equânime, de modo a evitar prejuízos anormais ou excessivos diante do caso concreto.

A necessidade, assim, de analisar as consequências da decisão envolve, também, a indicação das etapas para anulação do ato, como prazo, sujeitos, danos esperados, entre outros, para se evitar que os particulares sejam penalizados de forma anormal ou excessiva.

Apenas com um desenho de cenário advindo da decisão é possível conhecer não só a extensão do prejuízo, mas quais as maneiras de amenizá-lo, além do que deverá ser feito no futuro, após a anulação.

Diferentemente dos dois primeiros artigos, o art. 22 não se preocupa com os efeitos de uma decisão, mas com a forma com que a interpretação de normas sobre a gestão pública deve ser realizada:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato<sup>116</sup>.

O que prevê o art. 22 é “o vetusto conceito de equidade”<sup>117</sup>, valor tão caro ao ordenamento jurídico pátrio, que reconhece que a lei, apesar de geral e abstrata, não é conhecida e aplicada por todos do mesmo jeito.

Basta imaginar que um agente tributário de um Município de pouco mais de dez mil habitantes dificilmente terá o mesmo rigor técnico de um agente do Município de São Paulo, por exemplo, no que toca à fiscalização de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza de softwares. Do mesmo modo, não é possível se exigir de um recém-empossado servidor do Tribunal de Contas de um Estado o mesmo nível de expertise de um servidor que há anos se encontra em atividade.

<sup>116</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com redação dada pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm).

<sup>117</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. Artigo 21. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes. *Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas*. Senado Federal. Brasília, 2015, p. 20.

Diante desse contexto no qual os órgãos não dispõem dos mesmos recursos (sejam eles humanos ou financeiros), o art. 22 veio para orientar que a interpretação das normas não deve se esgotar na letra da lei, mas levar em consideração as peculiaridades do caso em concreto, de modo a ser justa.

Ademais, por mais que se esforce o legislador, é impossível conseguir prever todas as situações concretas que podem advir da atividade administrativa para discipliná-las. Isso coloca os gestores públicos em um dilema: ou observam apenas a letra da lei e deixam de lado a abordagem de especificidades que escapam da redação legal ou toma a melhor decisão concreta para o caso e fica sujeito à penalização por não ter observado friamente a lei. Os parágrafos do artigo dão conta de esmiuçar como a interpretação em casos específicos, como a aplicação de sanções, deve se dar, de modo sempre a observar como o contexto no qual o agente estava inserido determinou a tomada de decisão.

Em última análise, o art. 22 se torna corolário dos princípios da economicidade e da eficiência, além do princípio da igualdade, visto que, ao voltar o olhar ao contexto no qual o gestor estava inserido no momento do seu ato, possibilita conhecer se, dentro das alternativas possíveis, aquela era a mais adequada (e, às vezes, a única possível) ao caso, impedindo a repetição ineficiente de ato de teor semelhante, bem como a injusta responsabilização do gestor<sup>118</sup>.

Passa-se à análise do artigo 23 da lei em comento, em que um regime de transição deve ser pensado, quando houver decisão que alterar interpretação ou orientação consolidada. O art. 23 prevê, dentre outras medidas, que a decisão, seja ela administrativa, controladora ou judicial, que “impuser dever ou condicionamento novo de direito, ou fixar orientação ou interpretação nova sobre norma de conteúdo indeterminado<sup>119</sup>”, deverá prever um regime de transição.

Assim, essa primeira medida, ao estabelecer um regime de transição, quando houver imposição de deveres ou novas interpretações, levando-se em consideração o caso em concreto do obrigado, mostra-se benéfica ao gestor e ao administrado, uma vez que possibilita que as especificidades do caso em concreto sejam consideradas quando da imposição de novas obrigações, sendo uma alternativa, inclusive, às penalidades administrativas aplicadas. Ao se

---

<sup>118</sup> FERREIRA, Ana Carolina dos Santos Oliveira., & FRANÇA, Vladimir da Rocha. *Eficiência e juridicidade na aplicação de normas de gestão pública a partir da linha de interpretação do artigo 22 da LINDB*. Revista Digital de Direito Administrativo, 2022 - 9(2), 173–195. <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v9i2p173-195>

<sup>119</sup> CARVALHO, Gustavo Binenbojm. A nova LINDB: entre o princípio da segurança jurídica e o desafio da concretização de direitos fundamentais. *Revista de Direito Público da Economia (RDPE)*, v. 16, n. 63, p. 133-151, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rdpe/article/view/71030>

analisar, caso a caso, a posição dos administrados, há um aumento na segurança jurídica e no cumprimento dos deveres impostos.

O art. 23 busca, para as situações que estão no limiar de novos entendimentos e novos direitos, estabelecer um regime de transição, de modo a evitar que uma ruptura drástica nas condutas até então tomadas.

Ao prever um regime de transição quando há mudança de entendimentos consolidados, a norma prioriza a segurança jurídica, ao efetivar valores como direito adquirido, impossibilidade de retroação do posicionamento da Administração, boa-fé, dentre outros.

Evita que a modificação ou a extinção de atos administrativos seja tomada por alternativas binárias<sup>120</sup>, como convalidação ou nulidade do ato e a atribuição de efeitos *ex tunc* ou *ex nunc*, por exemplo, para prever um caminho do meio, sem a necessidade escolher uma alternativa binária, e construir um regime adequado às circunstâncias de cada caso.

Assim, decisões que modifiquem entendimentos consolidados devem prever um regime de transição ou, ao menos, uma solução negociada, sempre de maneira motivada, em favor dos administrados e da efetivação da segurança jurídica.

O art. 24 também se presta a proteger valores como a proteção do ato jurídico perfeito, a irretroatividade de normas e a impossibilidade de retroação de entendimentos da Administração, ao vetar a declaração de nulidade de atos já consumados com base em nova lei ou nova interpretação.

É cediço que em ordenamentos jurídicos de tradição romana, como o brasileiro, *tempus regit actum*, isto é, a licitude da conduta deve ser analisada sob a ótica da lei vigente no momento da prática do ato.

E não só a lei: a interpretação de normas, caso alteradas após a consolidação de atos administrativos, não pode atingir atos jurídicos perfeitos. Como toda norma carece de interpretação para ser aplicada, eventual interpretação de normas acarreta, conseqüentemente, na alteração de aplicação da norma e do conceito da norma em si. Mudar o entendimento é similar, portanto, a mudar o próprio enunciado da norma.

Assim, eventual revisão de atos já consumados não pode ser feita levando em conta nova orientação ou novos direitos, uma vez que, à época da efetivação do ato, havia uma previsibilidade da consequência da conduta realizada, prevista em lei.

Ademais, o art. 24 é mais abrangente que o art. 2º, parágrafo único, XIII, Lei 9.784/99, visto que, apesar de ambos disciplinarem a impossibilidade de retroação de nova interpretação

---

<sup>120</sup> SILVEIRA, Marilda de Paula. Artigo 22. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes. *Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas*. Senado Federal. Brasília, 2015.

legal, o art. 24 esmiúça a irretroatividade, conceituando, no parágrafo único, o que se entende por “orientações gerais”, evitando, também, a imediata declaração de invalidade, com base em novo entendimento, de situações plenamente constituídas.

As relações jurídicas efetivadas antes de eventual alteração legal ou de interpretação devem ser protegidas, em homenagem ao princípio da proteção do ato jurídico perfeito e, em última análise, da segurança jurídica.

O artigo 25 foi vetado, não cabendo, assim, maiores digressões diante da ausência de redação sancionada.

No que toca ao art. 26, há previsão de celebração de compromisso com os interessados, visando “eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público”. É uma norma que estabelece uma cooperação entre Administração e administrado, no intuito de se atingir a melhor solução ao caso em concreto.

A cooperação público-privada é um dos instrumentos que melhoram a gestão pública e, como tal, devem ser previstos como mecanismos de ação administrativa<sup>121</sup>.

Assim, o encerramento do processo administrativo quando há “irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa” pode ser feito de modo negociado entre Administração e administrado, ao invés de depender unicamente de ato unilateral do Poder Público, e, caso o acordo seja exitoso, resultar em um compromisso, que nada mais é que uma espécie de acordo administrativo, com requisitos próprios.

O art. 26 não condiciona a celebração do compromisso, que pode ser, então, cabível para toda atividade administrativa, sempre que houve irregularidade, incerteza ou situação contenciosa.

O compromisso firmado pode estabelecer obrigações aos particulares, em vista de se obter licenças ou autorizações; pode evitar a aplicação de sanção mediante o estabelecimento de obrigações de interesse público; evitar a rescisão de um contrato administrativo mediante a repactuação de obrigações; entre outros.

Em qualquer hipótese, devem ser observados os requisitos do *caput* do artigo, bem como aqueles listados nos incisos do parágrafo primeiro.

Assim, um compromisso, para ser válido, deve buscar “solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais” (I), não pode, eternamente, desonerar o particular de cumprir um dever ou condicionar um direito reconhecido, por exemplo, não pode desobrigar a apresentação de estudo de impacto ambiental permanentemente

---

<sup>121</sup> PALMA, Juliana Bonacorsi de. Artigo 23. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes. *Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas*. Senado Federal. Brasília, 2015.

(III); além de cláusulas como prazo, clareza das obrigações e sanções em caso de descumprimento do compromisso.

A celebração de um compromisso pode representar uma medida econômica e efetiva para concretude de ações de interesse público e de redução da litigiosidade entre Administração e administrados. Ainda, a estrutura clara de um compromisso é medida, também, que efetiva a segurança jurídica, dada a previsibilidade dos direitos e obrigações estabelecidos, de forma negociada, entre as partes.

O art. 27 trata de decisão administrativa, e dispõe ser possível a “compensação razoável por benefícios indevidos ou prejuízos anormais e injustos resultantes do processo ou do comportamento dos envolvidos”. Referido artigo, na esteira do artigo anterior, quanto à negociação entre administrado e administrador, prevê que um compromisso processual pode ser realizado, quando houver benefícios indevidos ou prejuízos anormais aos envolvidos em um processo judicial ou administrativo.

O artigo vem para garantir, mais que segurança jurídica, equidade e justiça aos envolvidos em um processo, além de economicidade e eficiência.

Isso porque, em um primeiro momento, ao prever a possibilidade de acordo em virtude de benefícios indevidos ou prejuízos excessivos, há uma preocupação com a equidade e a justiça dos envolvidos no processo. É justo que a Administração Pública frua de benefícios que extrapolam o contrato administrativo enquanto o particular tenha um prejuízo excessivo?

Em uma licitação, por exemplo, o edital enumera qual o serviço a ser prestado e qual a justificativa administrativa para contratação daquele serviço. Pensando em obra pública, somente pode haver pagamento após as devidas medições e recebimento do objeto contratado. No caso de, no intervalo de entrega da obra e fiscalização do objeto contratado, ocorrer uma enchente que destrua parte da obra realizada, seria correto exigir do particular que reconstruísse a obra, mesmo que isso significasse um prejuízo excessivo, apenas por uma formalidade contratual? Seria justo exigir a nova realização da obra, mesmo quando há benefícios indevidos por parte da Administração Pública?

Em situações que extrapolam o esperado, como o exemplo citado, não é equânime ou justo que se admita tamanha discrepância entre as partes.

Também não encontra respaldo na eficiência e economicidade<sup>122</sup>. Instaurar um litígio, seja judicial ou administrativo, envolve custos financeiros, recursos humanos, tempo e, muitas vezes, a decisão advinda não satisfaz as partes envolvidas no litígio.

Um processo, para garantir todos os direitos constitucionais, processuais e administrativos às partes, demanda tempo e recursos, de todos os envolvidos. Garantir a ampla defesa e o contraditório, obedecer aos prazos de resposta e recurso, observância do duplo grau de jurisdição, são exemplos de direitos garantidos às partes em um processo, mas que demandam recursos para serem atendidos.

Assim, permitir uma consensualização processual é uma forma de substituir um longo processo judicial, com um final não satisfatório às partes, em alguns casos, por um compromisso entre as partes envolvidas no processo, que tem, justamente por sua natureza negocial, maiores chances de serem cumpridos pelas partes, em homenagem à segurança jurídica.

Portanto, a possibilidade de, mediante compensação e acordo entre as partes, o julgador determinar uma solução negociada, nos casos de prejuízos excessivos ou benefícios indevidos, é instrumento que atende e prioriza uma ampla gama de direitos constitucionais.

O artigo 28 será abordado em tópico próprio, por essa razão, passa-se à análise dos art. 29 e 30, que abordam a edição de atos normativos por autoridade administrativa.

Da leitura dos enunciados, verifica-se que, para edição de determinados atos normativos, a autoridade administrativa pode realizar uma consulta pública<sup>123</sup> e, se assim proceder, deverá considerar as conclusões da consulta na edição normativa.

O art. 30 complementa<sup>124</sup> o art. 29, ao determinar que a edição de atos normativos deve atuar para concretização de segurança jurídica, tendo caráter vinculante, inclusive, em relação ao órgão ou entidade a que se destinam.

Assim, o caminho traçado pelas normas é: dada a especificidade do caso, a autoridade administrativa pode realizar uma consulta pública e, diante da conclusão, editar atos normativos. Esses atos podem, inclusive, resultar em diplomas de caráter vinculante àquele determinado órgão na tomada de decisão.

---

<sup>122</sup> FERREIRA, Ana Paula de Barcellos. Eficiência e proporcionalidade na Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, v. 239, p. 117-145, 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47994>

<sup>123</sup> MONTEIRO, Vera. Art. 29 da LINDB Regime jurídico da consulta pública. *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, *Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018)*, p. 225-242, nov. 2018.

<sup>124</sup> DE PALMA, Juliana Bonacorsi. Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018). *Revista De Direito Administrativo*, 279, 209–249, 2020.

É papel da Administração Pública elaborar atos normativos condizentes às suas atividades, que decorre do poder regulamentar conferido a ela pela Constituição Federal, no art. 174. Por outro lado, a consulta pública é um dos mecanismos constitucionais previstos para a efetiva participação popular na atividade administrativa.

Ademais, a possibilidade de edição de atos como regulamentos, solução de consultas e súmulas administrativas, de natureza vinculante ao órgão a que se destina, é instrumento de segurança jurídica aos administrados<sup>125</sup>, ao antecipar qual a posição daquele determinado órgão na interpretação de determinada norma, garantindo previsibilidade à tomada de decisão dos administrados e também da própria Administração.

Esses instrumentos são muito utilizados, por exemplo, pela Receita Federal do Brasil, que antecipa sua posição em determinados casos, permitindo ao contribuinte conhecer o entendimento do órgão fazendário de antemão e, então, observar o pronunciado ou se socorrer do Poder Judiciário para discussão do ato em questão.

Diante de todo o narrado neste tópico, é perceptível, realizada uma análise holística dos artigos aqui abordados, uma tentativa da lei em não só garantir segurança jurídica mediante impossibilidade de retroação de entendimentos, ou através da necessária consideração das consequências práticas de uma decisão para ser ela tomada, por exemplo, mas um esforço concreto em envolver os administrados na construção dessas decisões, seja através da celebração de compromisso, seja participando de consultas públicas para edição de atos normativos. Envolver os interessados satisfaz outros direitos constitucionais, como economicidade e eficiência, dada a redução dos custos do processo e maior chance de cumprimento do acordado, além de equidade, ao permitir o respeito aos administrados possibilitando sua participação ativa num acordo ou numa consulta pública.

Por fim, a segurança jurídica parece, de fato, ter sido o direito norteador da inclusão dos artigos 20 a 30 na LINDB, havendo boas chances, inclusive, de concretização de tal valor, na correta observância da Lei 13.855/2018.

Quanto ao papel do artigo 28 na busca de maior segurança jurídica, os tópicos seguintes cuidarão do conceito e da análise do dispositivo, para se verificar a adequação do art. 28 aos demais artigos da Lei 13.855/18, bem como à efetivação de valores constitucionais.

### 2.3 RESPONSABILIDADE DO GESTOR PÚBLICO: O ART. 28, LINDB, E AS REFLEXÕES SOBRE O ERRO E A SEGURANÇA JURÍDICA NA ADMINISTRAÇÃO

---

<sup>125</sup> DE PALMA, Juliana Bonacorsi. Op. cit.

O art. 28, da LINDB, responsável por disciplinar o erro do gestor público no ordenamento jurídico pátrio, tem a seguinte redação: “Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro<sup>126</sup>.”

O advento da Lei nº 13.655/2018 visou à superação de uma distorção histórica da não tutela do gestor público probo e honesto, que obtinha o mesmo regime de responsabilização do gestor mal-intencionado ou que incorria em casos graves de negligência, imperícia e/ou imprudência com a coisa pública.

O erro se apresenta como elemento inerente à atividade administrativa e de gestão. A tutela ao erro no âmbito estatal é de fundamental importância para o aprendizado institucional, para a eficiência administrativa, e para o não afastamento de profissionais talentosos da seara da Administração Pública.

Ademais, o erro se insinua inevitavelmente no exercício da gestão pública. Uma parte substancial do exercício de função pública envolve sistemas de alta complexidade e ambientes entrecortados pela presença de riscos e incertezas. Ademais, a racionalidade do gestor público se depara com limitações intrínsecas, revelando-se inadequada para apreender, compreender e processar de forma imaculada as informações disponíveis.

O temor decorrente da intransigência em relação a falhas na tomada de decisões acarreta prejuízos substanciais ao processo decisório do gestor, desestimula inovações e experimentações institucionais, compromete a gestão adequada de riscos, posterga decisões administrativas além do momento ideal e afasta indivíduos talentosos dos cargos públicos de liderança.

Na esfera do Direito Administrativo, o erro é definido como uma discrepância não intencional entre o fundamento sobre o qual o administrador embasou sua ação e a realidade fática ou jurídica. As potenciais consequências de tal equívoco incluem a anulação dos atos emanados pela Administração e, em situações justificáveis, a exoneração da responsabilidade administrativa e civil do gestor.

A não responsabilização do administrador público, em casos de erros admissíveis, tem como premissa primordial a ausência de culpa no sentido mais amplo e a natureza inerentemente subjetiva de sua responsabilidade civil e administrativa. Essa abordagem encontra respaldo no artigo 28 da LINDB, que restringe a responsabilidade pessoal dos agentes

---

<sup>126</sup> BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com redação dada pela Lei nº 13.655, de 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm)

públicos aos casos de dolo e erro crasso, e é congruente com os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade.

Dessa forma, minimizam-se os efeitos práticos do receio do gestor público para a tomada de decisões públicas inovadoras, ou pela omissão ocasionada pelo temor de responsabilização pessoal por entendimento diverso dos órgãos de controle externo, afastando-se, conseqüentemente, o medo na tomada de decisão.

Previamente à edição da Lei 13.655/2018, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal diferenciava os critérios de responsabilização entre gestor público administrador e advogado público parecerista. Sob a égide interpretativa de que o segundo, por exibir apenas opinião técnico-jurídica não vinculante, prestar-se-ia apenas a orientar o gestor público no processo de tomada de decisão, responderia apenas nos casos de dolo ou erro grosseiro; sendo o gestor público responsável também nos casos de dolo ou culpa simples<sup>127</sup>.

Com o advento do artigo 28 da LINDB, unificaram-se os critérios para todos os agentes públicos, adotando parâmetros já exigidos previamente pelo Supremo Tribunal Federal para também responsabilizar os advogados estatais. Como ilustração, referencia-se o paradigmático acórdão MS 24.631: "[...] [s]alvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa."<sup>128</sup>

Em outro precedente de destaque (MS AgR 35.196), a 1ª turma do Supremo Tribunal Federal reafirmou o entendimento à luz das novas disposições da LINDB:

A relevância dos graus de culpa ganhou destaque com a Lei 13.655/18, que introduziu o artigo 28 na Lei de Introdução às Normas do Direito. Ao restringir a responsabilização pessoal do agente público aos casos “de dolo ou erro grosseiro”, a LINDB visa a conferir segurança jurídica para o agente público na tomada de decisão, evitando a presença de um temor excessivo em ser pessoalmente responsabilizado no exercício da função pública. [...] Assentada a responsabilidade dos advogados públicos face ao Tribunal de Contas da União quando do exercício de suas prerrogativas, haverá a responsabilização caso presentes dolo, culpa grave ou o erro evidentemente escusável<sup>129</sup>.

Igualmente, a título de ilustração, o Tribunal de Contas da União expediu em 2018 o acórdão 2.391, onde ressignifica a interpretação do, à época, inaugural artigo 28, proveniente

---

<sup>127</sup> MEDEIROS, Eduardo Alecsander Xavier de. *A responsabilização pessoal do agente público por decisões ou opiniões técnicas: A cláusula geral do erro administrativo*. Brasília, 2023.

<sup>128</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24631, Min. Joaquim Barbosa, 01/02/2008.

<sup>129</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 35196, Min. Luiz Fux, 05/02/2020.

da Lei 13.655/2018, que definiu o *caput*: “o agente público responderá pessoalmente por suas opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

Tal decisão apresentou inegável avanço quando comparada às decisões anteriores, haja vista que de maneira inédita a expressão “erro grosseiro” emparelhou-se juridicamente com o antigo conceito de “culpa grave”. Até então, os acórdãos de proeminência aludiam à antiga noção de que o erro grosseiro era aquele que se afastava do conceito de “administrador médio”, mesmo após o início da vigência do artigo.

Reforçando esse contexto de chancela jurisprudencial ao artigo 28, tem-se a análise do julgamento cautelar das ADI contra a MP 966/20, editada em contexto pandêmico, e de profunda insegurança jurídica para os administradores públicos. A edição da medida provisória visava conferir um maior conforto aos agentes no processo decisório, com clara inspiração na LINDB, inclusive com a reprodução do texto em vários de seus preceitos. Em maio de 2020, o STF concedeu parcialmente medida cautelar para conferir interpretação à Medida Provisória nos termos do voto do ministro relator Luís Roberto Barroso<sup>130</sup>.

O julgamento cautelar da MP nº 966/2020, ainda que tenha apresentado divergências, e da curta duração de vigência, representa chancela por parte do Supremo Tribunal Federal ao artigo 28 da LINDB, e à segurança jurídica no processo de tomada de decisão pública e das soluções que as endereçam. Outra característica significativa do julgado, diz respeito ao entendimento de que o disposto na LINDB se aplica a todas as relações que envolvam o poder público, inclusive nos órgãos de controle.

A hermenêutica jurídica, ao lidar com a interpretação de julgados sobre o art. 28, LINDB, e como é intrínseco à sua natureza, envolve uma abordagem que vai além da aplicação literal da norma, exigindo uma análise que considera a intenção legislativa e as circunstâncias específicas de cada caso concreto, a disposição normativa surge como uma resposta à necessidade de equilibrar a autonomia do agente público com a proteção da administração contra abusos e negligências.

Assim, a hermenêutica aplicada ao artigo analisado frequentemente envolve interpretações variadas, que exigem um olhar atento para os contextos nos quais a norma é invocada, os aspectos subjetivos das situações em análise e o propósito normativo subjacente. Essa variedade de interpretações reflete a complexidade inerente à aplicação da norma, onde o contexto e a intenção do legislador desempenham papéis fundamentais.

---

<sup>130</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar nas ADI 6421, 6422, 6424 e 6425. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília: STF, 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>.

Na interpretação hermenêutica-teleológica, o foco desloca-se para o propósito da norma, que, no caso do art. 28 citado, é essencialmente proteger o agente público de sanções que possam resultar de atos praticados no exercício regular de suas funções, a menos que haja dolo ou erro grosseiro. Tal interpretação busca compreender o objetivo último da norma, que é garantir que os agentes públicos possam desempenhar suas funções com segurança jurídica e autonomia, sem o temor constante de penalizações injustas. Como bem observa Celso Antônio Bandeira de Mello, "a interpretação teleológica consiste em identificar o fim a que se destina a norma, para, a partir daí, aplicá-la de maneira que melhor atenda a esse propósito". Nesse sentido, a proteção conferida pelo analisado artigo visa assegurar que os agentes públicos possam agir em prol do interesse público, sem que o receio de consequências jurídicas excessivas iniba sua atuação.

Por outro lado, uma interpretação hermenêutico-sistemática do art. 28, LINDB, implica em examiná-lo dentro do amplo contexto das normas administrativas e constitucionais, buscando entender como essa disposição se encaixa e interage com o restante do sistema jurídico. Essa abordagem considera a norma como parte de um todo coeso, onde o art. 28 deve ser interpretado em consonância com outras regras de responsabilidade administrativa, bem como com os princípios fundamentais que regem a administração pública, como a eficiência, a moralidade e a segurança jurídica. O objetivo é garantir que a aplicação da norma seja harmoniosa com os demais dispositivos legais, evitando interpretações que possam gerar contradições ou desarmonias dentro do ordenamento jurídico. Nesse sentido, a interpretação sistemática procura garantir que a aplicação do art. 28 esteja alinhada com os objetivos maiores da Administração Pública, que incluem a proteção do interesse público e a promoção de uma gestão pública eficiente e responsável.

Traça-se, então, a análise da compatibilização da legislação infraconstitucional, na figura do aduzido artigo 28 da LINDB, com o alcance constitucional na responsabilização pessoal, disposto no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988, no que concerne à fundamentação constitucional da responsabilização civil do Estado.

De início, importante destacar que o cotejamento da disciplina do artigo 28 da LINDB com a do artigo 37, § 6º, CF, de maneira alguma permite estabelecer a existência de um "salvo-conduto"<sup>131</sup> aos agentes públicos causadores de dano. No que tange aos casos de dolo ou fraude, o artigo 28 se apresenta ainda mais rigoroso que a legislação pretérita, prevendo,

---

<sup>131</sup> PALMA, Juliana Bonacorsi de; ROSILHO, André. Constitucionalidade do Direito ao Erro do Gestor Público do art. 28 da Nova LINDB. *Revista da CGU*, Volume 13, nº 23, Jan-Jun 2021, p. 45-54.

compatibilizando e aperfeiçoando as sanções nas esferas administrativa, penal, patrimonial, de improbidade e política.

Ademais, como já se pronunciava, há muito, no Superior Tribunal de Justiça, a responsabilização administrativa ou judicial “deve alcançar o administrador desonesto, não o inábil”<sup>132</sup>.

Não há, assim, uma antinomia entre o art. 37, §6º, CF, e o art. 28, LINDB. Considerando que a Constituição Federal não deixa dúvidas quanto à responsabilização do agente causador de dano, nas hipóteses de culpa ou dolo, a LINDB, sob esse enfoque, limita as opções de reparação de dano previstas e entalhadas pelo legislador constituinte originário, quando requer além da culpa, a modalidade mais gravosa batizada de erro grosseiro.

Essa tese afasta esse enfoque, propondo uma interpretação à luz da Constituição Federal, que preserva o texto legal e faz deferência ao legislador ordinário. O texto constitucional, no *caput* do seu artigo 37, trata do ressarcimento aos cofres públicos pelo direito de regresso, buscando garantir a observância do princípio constitucional da eficiência, e nesse mesmo sentido – ainda que haja espaço para debates, há a previsão de imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, o que robustece o princípio da boa administração.

Tal dispositivo alcança diversas esferas de responsabilização civil e administrativa dos agentes públicos, inclusive nas ações de regresso, em consonância com o previsto na Carta Magna, e, nessa linha, dada a consolidação legislativa e jurisprudencial, a responsabilização é sempre subjetiva. Nessa linha, também se aduz que o dispositivo da LINDB se alinha convergentemente ao artigo 37, §4º, pois se ateu ao estabelecimento de graduação das sanções.

No que tange ao alcance do artigo 28 da LINDB, em colisão com outras normas infraconstitucionais, é de importância frisar que a recomposição dos cofres públicos possui a mesma gênese se comparada à reparação civil, artigo 927 do CC, da mesma forma que há a obrigação de reparação por ato ilícito, depreendendo-se a leitura dos artigos 186 e 187 do CC.

Importante salientar que nesse cenário, como já exposto no capítulo anterior, que medidas de cunho ressarcitório não se integram ao conceito de sanção administrativa, visto não assumirem efeito aflitivo ou disciplinar, tampouco ambicionarem a repressão, mas sim, a reparação do dano, assumindo conteúdo restitutivo, reparatório, submetido nesse ponto a princípios próprios, específicos e naturalmente mais próximos ao direito civil.<sup>133</sup>

Essa curta digressão analítica do direito civil reforça a intelecção quando o objeto de análise volta a ser o conteúdo do artigo 37, §6º, da Constituição Federal. Dito de outra maneira,

---

<sup>132</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 213994/MG, Min. Garcia Vieira, 17/08/1999.

<sup>133</sup> OSÓRIO, Fábio de Medina. *Direito administrativo sancionador*. São Paulo, 2015.

o art. 28, LINDB, não se choca com o art. 37, CF, e, conseqüentemente, não há qualquer ofensa à legislação civil quanto à reparação de danos. O que o art. 28, na verdade, faz é estabelecer parâmetros para a responsabilização do gestor público.

Por sua vez, a redação original do artigo 28 da LINDB, que tinha três parágrafos antes do veto presidencial, buscava uma limitação mais ampla da responsabilidade do gestor, conforme evidenciado nos pareceres do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, que se baseavam na insegurança jurídica. No entanto, o Poder Executivo, ao vetar, principalmente, o § 1º do artigo 28 da LINDB e regulamentar o erro grosseiro por decreto, estabeleceu um equilíbrio maior entre controle e gestão pública<sup>134</sup>. Refere-se às condições de aplicação de penalidades a que gestores, pareceristas e assemelhados estão sujeitos, ressaltando que as sanções administrativas, como as multas ou inabilitações, se sujeitam às mesmas regras de evidenciação de dolo ou erro grosseiro.

Trata-se evidentemente de algo distinto das recomposições de danos ao erário, dado que não se trata de sanção, porquanto não está presente finalidade punitiva, aproximando-se novamente da teoria da responsabilidade civil ao passo que se afasta da responsabilização de natureza penal e/ou sanções administrativas.

A responsabilização do gestor público, dentro de um contexto de sedimentação do assemelhamento jurídico entre culpa grave e erro grosseiro, deve ser sempre analisada tendo em vista as características do caso concreto, apurando-se os elementos a partir de exame fático-probatório no âmbito do processo, considerados todos os elementos de garantia, obstáculos, e as dificuldades reais do gestor, assim como as exigências específicas estabelecidas por medidas de políticas públicas em relação ao seu cargo.

Nesse sentido, o art. 28 da LINDB é “uma espécie de cláusula geral do erro administrativo”<sup>135</sup>, uma vez que objetiva proporcionar segurança jurídica ao agente público que, embora bem-intencionado, é suscetível a falhas como qualquer indivíduo. Dessa forma, estabelecem-se os incentivos institucionais necessários para promover a inovação e atrair gestores qualificados.

Essas diferentes abordagens interpretativas demonstram que a hermenêutica jurídica aplicada ao art. 28, LINDB, dentro da miríade de julgados a serem examinados em capítulo

---

<sup>134</sup> CIRNE, Mariana Barbosa; MEDEIROS, Eduardo Alecsander Xavier de. Controle e gestão pública: revisitando o processo legislativo do art. 28 da LINDB que buscou mitigar o apagão das canetas. *XXX Congresso Nacional do CONPEDI*. Nov/2023. Fortaleza-CE.

<sup>135</sup> CIRNE, Mariana Barbosa; MEDEIROS, Eduardo Alecsander Xavier de. Controle e gestão pública: revisitando o processo legislativo do art. 28 da LINDB que buscou mitigar o apagão das canetas. *XXX Congresso Nacional do CONPEDI*. Nov/2023. Fortaleza-CE, p. 34.

próprio, não se limita a uma leitura literal ou isolada da norma, mas sim, exige uma análise aprofundada que considere o contexto, o propósito e o sistema jurídico como um todo. Isso reflete a importância de uma interpretação que seja não apenas técnica, mas também sensível às complexidades e nuances do direito e da administração pública.

Essa norma visa, essencialmente, garantir a continuidade e a qualidade das decisões administrativas e judiciais, ao proporcionar um ambiente de segurança jurídica para os agentes públicos. Ao resguardar esses agentes contra sanções indevidas, o art. 28, LINDB, busca assegurar que decisões tomadas de boa-fé ou fundamentadas em pareceres técnicos razoáveis não sejam penalizadas de forma injusta. A norma, portanto, atua para além da fiscalização e da sanção, como um escudo protetivo que reconhece as complexidades e as incertezas inerentes à função pública, permitindo que os agentes tomem decisões informadas sem a constante ameaça de responsabilização pessoal.

Esse caráter protecionista propõe-se como um elemento que vai além da simples correção de erros, distinguindo erros humanos comuns das condutas que, de fato, comprometem o interesse público. Essa diferenciação é fundamental para o funcionamento da Administração Pública, pois evita a paralisia decisória que pode surgir quando os agentes se sentem excessivamente vulneráveis. A proteção conferida pela norma reflete a compreensão de que, em um cenário administrativo, a falibilidade humana é uma constante e que nem todos os erros devem ser tratados como falhas graves.

Dentro desse enfoque, busca-se, portanto, incentivar a tomada de decisões conscientes por parte dos agentes públicos, sem o medo constante de retaliações jurídicas por erros que não ultrapassem o limite da prudência e da diligência esperadas. Conforme explica Diogo de Figueiredo Moreira Neto, "não se pode exigir que o agente público atue como infalível, mas sim que exerça suas funções com base na racionalidade e no zelo técnico. A responsabilização deve ser reservada para atos que ultrapassem o erro aceitável e atinjam o campo do desvio grave, representado pelo dolo ou pelo erro grosseiro"<sup>136</sup>.

Assim, a LINDB, com as alterações promovidas pela Lei 13.655/2018, à luz da hermenêutica jurídica, coaduna-se de maneira harmônica com o disposto no artigo 37, CF, orientando a aplicação de todo o estofamento legislativo de direito público.

No capítulo abaixo, serão traçadas linhas conceituais acerca de segurança jurídica, administrador médio e erro grosseiro, dada a importância de tais conceitos para o deslinde do trabalho.

---

<sup>136</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Responsabilidade dos Agentes Públicos: Doutrina e Jurisprudência*, 2019, p. 88.

### **CAPÍTULO 3: AS DIMENSÕES DA SEGURANÇA JURÍDICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: FUNDAMENTOS, IMPLICAÇÕES E RELEVÂNCIA**

Nesse capítulo, conceitos imprescindíveis para análise da responsabilidade do agente público sob a luz do art. 28, da LINDB, serão abordados.

O primeiro tópico, assim, se ocupará da definição de segurança jurídica, seguido pelo conceito de administrador médio no segundo tópico e pelo que se entende, na ótica da doutrina e jurisprudência pátria, sobre erro grosseiro.

O capítulo se encerra com quadros compactando os conceitos ora abordados e com a importância de tais conceitos para a Administração Pública.

Espera-se que, dessa forma, as bases teóricas estejam sedimentadas, de modo a conferir bases sólidas para análise da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, no último capítulo.

#### **3.1 A IMPORTÂNCIA DA SEGURANÇA JURÍDICA PARA O FUNCIONAMENTO DEMOCRÁTICO: FUNDAMENTOS, REQUISITOS E APLICAÇÕES NO DIREITO BRASILEIRO**

Antes de adentrar no estudo sobre a segurança jurídica, é pertinente realizar uma reflexão preliminar sobre o próprio conceito de segurança. Em essência, segurança não é algo concreto ou tangível. Não é possível aliená-la, comprá-la ou possuí-la de maneira física, tampouco modificá-la ou manipulá-la diretamente. A segurança se manifesta como um estado de coisas, acessível apenas através do sentimento. Quando afirmamos que "temos" segurança, na verdade, estamos nos referindo a determinadas circunstâncias que nos fazem sentir protegidos. Em sua essência, a segurança é um sentimento humano, evocado por fatores que transmitem proteção contra diversos males — dor, doença, medo, violência, carências e incertezas.

Robert Nozick em *Anarchy, State, and Utopia* (1974) reforça essa ideia quando aduz: “security is not a physical entity or an object that can be directly manipulated; rather, it is a state of affairs that is perceived and experienced subjectively” (p. 26).

Essa busca por segurança tem sido uma constante e tem impulsionado grande parte do desenvolvimento humano. Para enfrentar as intempéries, o ser humano criou moradias e vestimentas; contra a dor e a doença, desenvolveu anestésicos, remédios e antídotos; contra a violência, surgiram armas, sistemas de defesa e forças de segurança; contra as carências, foram criados métodos de produção e armazenamento; e contra as incertezas, o planejamento e o cálculo. Dito de outra forma, uma casa ou uma arma, por exemplo, não são a segurança

propriamente dita, mas são bens que proporcionam ao indivíduo a sensação de estar protegido e capacitado a se defender de perigos diversos. Dessa maneira, os fatores que induzem o sentimento de segurança podem ser vistos como a "segurança objetivada": ainda que não sejam, em si, a segurança, eles criam o estado de coisas que transmite ao ser humano a sensação de estar seguro.

É importante observar que esses fatores não podem ser definidos de antemão como geradores de segurança, mas apenas em relação à necessidade de proteção do ser humano contra ameaças e perigos. Caso determinada fonte de insegurança deixe de existir, os mecanismos de proteção correspondentes perderiam imediatamente sua função de promotores da segurança. Isso ocorre porque, com o desaparecimento do sentimento de insegurança, não haveria mais necessidade de meios e instrumentos para resguardar o indivíduo contra tais medos, e, conseqüentemente, o sentimento de segurança se tornaria desnecessário.

Se não há ameaça ou temor, os mecanismos de proteção perdem sua razão de ser como garantidores de segurança. Em outras palavras, os elementos da realidade só podem ser considerados como objetivos da segurança se, de fato, representarem proteção para o ser humano diante de circunstâncias percebidas como ameaçadoras para seus bens ou valores.

A segurança, enquanto sentimento humano, tem como contraponto a insegurança. Diversas são as situações que despertam esse sentimento de vulnerabilidade: desde os momentos mais triviais do cotidiano – como atravessar uma rua, pegar um ônibus ou caminhar por um local isolado – até as fases mais marcantes da vida, como o primeiro emprego, a formação de uma família ou a aposentadoria. A insegurança também se manifesta em empreendimentos coletivos mais ousados, como grandes obras de engenharia ou a exploração das profundezas do mar e do espaço. De fato, a insegurança acompanha o ser humano ao longo de sua existência, em maior ou menor intensidade. Não é possível eliminá-la completamente; o que se consegue, na melhor das hipóteses, é minimizar os riscos e aumentar a previsibilidade das ações, criando condições para que nos sintamos suficientemente seguros para planejar e realizar nossos projetos de vida.

Diante disso, fica evidente que a segurança é um dos bens mais fundamentais para o ser humano. Sem ela, a própria convivência social perde seu significado, uma vez que a busca por segurança é uma das principais razões para a organização da vida em sociedade. A ausência de segurança, ou a negligência em relação a ela, inviabiliza o desenvolvimento pleno dos empreendimentos humanos, sejam eles simples ou complexos. O risco de fracasso é uma constante, e se não forem adequadamente geridos, os riscos inerentes às atividades humanas impedem o desenvolvimento integral das aspirações e potencialidades do indivíduo.

Nesse sentido, inspirado em passagens de Norberto Bobbio, infere-se que a segurança é um sentimento essencial à vida em sociedade; sem ela, o indivíduo não consegue usufruir plenamente dos demais direitos fundamentais: a liberdade, a igualdade e a busca pela felicidade só ganham sentido em um ambiente seguro, onde os objetivos pessoais possam ser perseguidos com confiança, as adversidades sejam previsíveis e controláveis, e as transformações e resultados alcançados possam ser mantidos com um grau razoável de certeza<sup>137</sup>.

E, por ser essencial à vida como um todo, a segurança se transforma em um dos pilares da organização política ocidental moderna. Além de desempenhar um papel crucial na proteção de direitos e liberdades fundamentais, a segurança é inseparável do ideal constitucionalista que busca limitar o poder político. Assim, a segurança não só possui relevância no campo político-constitucional, como também se afirma como um direito fundamental dos cidadãos e uma das finalidades essenciais do Estado Constitucional. Ela se apresenta simultaneamente como um fim e um meio do constitucionalismo, o que lhe confere um caráter duplo: valor jurídico e ideal político.

As teorias políticas e jurídicas oferecem diferentes explicações para o surgimento do Estado e do Direito, com interpretações que variam em características e finalidades, mas que compartilham um elemento central: a segurança. Na perspectiva contratualista de Thomas Hobbes, o Estado surge como um "Leviatã" para garantir a segurança dos indivíduos, protegendo-os do estado de natureza, caracterizado por uma constante ameaça à vida<sup>138</sup>. John Locke, em sua teoria do contrato social, associa o Estado à proteção dos direitos naturais, como vida, liberdade e propriedade, sendo a segurança essencial para a manutenção desses direitos<sup>139</sup>. Já Hans Kelsen, na Teoria Pura do Direito, enfatiza a segurança jurídica como pilar do ordenamento normativo, ao garantir previsibilidade e estabilidade nas relações sociais<sup>140</sup>. Essas abordagens destacam a segurança como elemento fundamental para compreender tanto o Estado quanto o Direito.

A presença da segurança nas teorias do Estado e do Direito pode assumir diversas formas. Em alguns casos, ela ocupa um papel central, como no pensamento de Thomas Hobbes<sup>141</sup>, para quem o medo do caos social e a busca por proteção impulsionam a criação do Estado. Em outras abordagens, como na perspectiva de Karl Marx, a segurança pode parecer

---

<sup>137</sup> BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

<sup>138</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

<sup>139</sup> LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

<sup>140</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

<sup>141</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

menos proeminente, mas ainda assim desempenha um papel essencial, mesmo que de maneira mais sutil<sup>142</sup>. Independentemente da corrente teórica, a segurança permanece um conceito intrínseco à existência do Estado e à aplicação do Direito, não sendo conceber ambos sem considerar esse elemento como parte fundamental.

O Estado, entre suas diversas funções, tem como um de seus principais objetivos proporcionar segurança aos indivíduos. Da mesma forma, o Direito busca estabelecer condições que garantam a proteção e segurança da vida humana. Não se trata aqui de discutir se o Estado e o Direito, ao longo da história e em diferentes contextos, sempre cumpriram de maneira eficaz esse papel. Tampouco se questiona se a atuação desses sistemas foi consistentemente justa, independentemente do critério adotado. O ponto central é reconhecer que, entre suas finalidades, o Estado e o Direito visam criar um ambiente no qual os indivíduos possam se sentir seguros e, com isso, afirmar a existência dessa segurança<sup>143</sup>.

Nessa toada, o Direito se mostra como um dos mecanismos de controle social existentes, por meio do qual se criam normas para regular as relações entre os indivíduos<sup>144</sup>, obtendo-se, assim, um ambiente ordenado que torna possível conviver em sociedade.

Como observa Pontes de Miranda, por meio do Direito “consegue o homem diminuir, de muito, o arbitrário da vida social, a desordem dos interesses, o tumultuário dos movimentos humanos à cata do que deseja, ou do que lhe satisfaz algum apetite”<sup>145</sup>.

Assim, ao prever normas, que se espera serem observadas por todos, o Direito organiza a vida em sociedade, viabilizando o convívio de vários indivíduos diferentes sob a mesma ordem. Ademais, por estabelecer padrões de conduta, o Direito possibilita que todos saibam, em tese, como agir em determinada situação, ou seja, o que pode ou não ser exigido de cada um e o que de cada um poderá ser exigido<sup>146</sup>. É, então, ao mesmo tempo, instrumento de segurança para o indivíduo, que sabe até onde pode ser exigido ou exigir, e uma regra de conduta social, que sistematiza a vida em sociedade<sup>147</sup>.

---

<sup>142</sup> MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. São Paulo: Boitempo, 2013.

<sup>143</sup> BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

<sup>144</sup> PONTES DE MIRANDA. *Tratado de direito privado*. t. VII. Atualizado por Rosa Maria de Andrade Nery. São Paulo: RT, 2012.

<sup>145</sup> PONTES DE MIRANDA. *Tratado de direito privado*. t. VII. Atualizado por Rosa Maria de Andrade Nery. São Paulo: RT, 2012, p. 11.

<sup>146</sup> JARAMILLO, Fernando Arrázola. La seguridad jurídica ante la obligatoriedad del precedente judicial y la constitucionalización del derecho. *Revista de Derecho Público*, nº 34, janeiro-junho de 2015.

<sup>147</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. v. I. 23. ed. revista e atualizada por Maria Celina Bodin de Moraes. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

Do mesmo modo, doutrinadores estrangeiros também colocam no Direito o império da vida em sociedade e a própria existência do Estado moderno. Para Jaramillo<sup>148</sup>, a vida em sociedade, tal como se concebe atualmente, é impensável se os cidadãos não puderem confiar no direito para antecipar a conduta tanto dos demais cidadãos e quanto das autoridades públicas.

E isso só é possível se houver segurança advinda das normas, a que se chama de segurança jurídica.

A segurança jurídica, dessa maneira, é conceito fundamental no âmbito do direito, pois desempenha um papel central na promoção da estabilidade, previsibilidade e coerência das relações jurídicas em uma sociedade. Embora a definição exata do termo possa variar de acordo com o contexto jurídico e cultural, sua essência reside na capacidade do ordenamento jurídico em oferecer um ambiente normativo que proporcione confiança e certeza aos cidadãos e instituições.

É difícil precisar a origem histórica da segurança jurídica, mas nas primeiras comunidades de indivíduos já era possível observar, mesmo que de forma rudimentar, um sistema jurídico<sup>149</sup>, em busca de estabilidade. No entanto, foi durante o desenvolvimento do Estado de Direito que a segurança jurídica se consolidou como um princípio fundamental. O Estado de Direito pressupõe a submissão de todos, incluindo autoridades governamentais, à lei, garantindo assim a igualdade perante a lei e a proteção dos direitos individuais. Logo, não é possível separar a segurança jurídica do Estado de Direito.

Isso porque, em um Estado Democrático de Direito, cabe à lei formalmente editada estabelecer os direitos e obrigações de todos, garantido, ao menos em tese, ordem à sociedade. E, para que seja possível a segurança através do direito, é preciso que haja uma segurança do próprio direito, ou seja, que as leis sejam confiáveis<sup>150</sup>.

A doutrina apresenta, praticamente, os mesmos requisitos como os necessários para se atingir a segurança jurídica<sup>151</sup>. Eles dizem respeito ao processo de produção de normas jurídicas, que significa, em linhas gerais, criar normas abstratas e aplicar essas normas a casos concretos, com a função precípua de reduzir a incerteza do sistema normativo<sup>152</sup>. Assim, a

---

<sup>148</sup> JARAMILLO, Fernando Arrázola. La seguridad jurídica ante la obligatoriedad del precedente judicial y la constitucionalización del derecho. *Revista de Derecho Público*, nº 34, janeiro-junho de 2015.

<sup>149</sup> PONTES DE MIRANDA. *Tratado de direito privado*. t. VII. Atualizado por Rosa Maria de Andrade Nery. São Paulo: RT, 2012.

<sup>150</sup> YOSHIKAWA, Eduardo Henrique de Oliveira. *Processo (In)Civil e (In)Segurança Jurídica* (Tese de Doutorado). São Paulo: Faculdade de Direito da USP, 2014.

<sup>151</sup> YOSHIKAWA, Idem.

<sup>152</sup> GRECO, Rodrigo Azevedo. *Direito e Entropia* (Dissertação de Mestrado). São Paulo: Faculdade de Direito da USP, 2008.

análise da segurança jurídica passa tanto pela ótica da edição das leis (atividade legiferante), quanto pela da interpretação da lei ao caso concreto (atividade jurisdicional).

Sob a ótica da edição legal, um dos primeiros requisitos para a segurança jurídica é que a lei seja tão clara e precisa quanto possível, evitando mal-entendidos entre os destinatários das normas e aqueles que devem aplicá-las (órgãos administrativos e judiciais).

Não por outro motivo, nesta perspectiva, a utilização de conceitos jurídicos incertos ou cláusulas abertas pode levar a um aumento da insegurança jurídica.

Outro fator apontado para a promoção da segurança jurídica é redução da possibilidade de erro na determinação de fatos juridicamente relevantes, o que pode ser alcançado através da criação de requisitos formais<sup>153</sup>.

Ainda, não menos importante, é a necessidade de evitar a proliferação de leis, o que, por um lado, tende a produzir normas conflitantes e, por outro, tende a dificultar a compreensão do direito pela sociedade, além de conturbar uma visão sistemática das normas<sup>154</sup>. Quanto maior o número de normas que compõem um sistema, mais difícil é para elas interagirem entre si, aumentando assim a complexidade do sistema e, portanto, a incerteza jurídica<sup>155</sup>.

Desse requisito resulta a estabilidade do direito objetivo, de modo que as alterações na legislação (e mais importante, no texto constitucional) não sejam frequentes.

Por sua vez, no que toca à atividade jurisdicional, a segurança jurídica exige essencialmente que as decisões sejam tomadas com base em critérios objetivos e previamente estabelecidos<sup>156</sup> e que sejam fornecidas as mesmas soluções para situações semelhantes.

A importância de tal requisito para se atingir a segurança jurídica vem se destacando, dada a massiva e fragmentada produção normativa nos sistemas jurídicos.

Do narrado, verifica-se que o objetivo da segurança jurídica abrange tanto o passado (a estabilidade das situações jurídicas que se constituíram) como o futuro (a previsibilidade das decisões a serem tomadas), e, assim, faz-se necessário reconhecer que este conceito não corresponde exatamente ao conceito de certeza jurídica. A certeza do direito é pressuposto da segurança jurídica, mas ambos os conceitos não se confundem.

Para o futuro, que é por definição incerto, não cabe se falar em certeza, mas apenas de previsibilidade baseada em fatores atualmente presentes, e diante disso, reconhece-se

---

<sup>153</sup> YOSHIKAWA, Eduardo Henrique de Oliveira. *Processo (In)Civil e (In)Segurança Jurídica* (Tese de Doutorado). São Paulo: Faculdade de Direito da USP, 2014.

<sup>154</sup> GRECO, Rodrigo Azevedo. *Direito e Entropia* (Dissertação de Mestrado). São Paulo: Faculdade de Direito da USP, 2008.

<sup>155</sup> GRECO, Idem.

<sup>156</sup> GRECO, Idem.

a expectativa razoável de que os fatos se desenvolverão de uma determinada forma. No entanto, não há garantia de que isso acontecerá.

E mesmo com relação ao passado, poderá não ser inteiramente correto falar de certeza jurídica, pelo menos no sentido de imutabilidade das relações jurídicas, uma vez que estas continuam a ser afetadas por acontecimentos futuros.

Assim, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, por exemplo, institutos indissociáveis da idéia de segurança jurídica, são, na verdade, instrumentos que concretizam a confiança depositada no Direito.

Disso, a conclusão é que o bem jurídico protegido pela segurança jurídica é a confiança que as pessoas depositam na lei. Dito de outra forma, há segurança jurídica quando se confia que as leis serão aplicadas e interpretadas sem surpreender a sociedade<sup>157</sup>.

Por essa razão, “a segurança jurídica tem como escopo conferir estabilidade às situações jurídicas sem torná-las, contudo, imutáveis, pois não se afigura legítimo pensar de forma ampla e irrestrita em imutabilidade em matéria de direito”<sup>158</sup>.

Como a sociedade se encontra em contínuo estado de mutação, não pode o Direito ser imutável, devendo, dentro da adaptabilidade social esperada do Direito, que as relações jurídicas sejam estáveis, ou seja, que haja uma expectativa legítima de como as leis serão interpretadas, mesmo em um cenário de mudança social.

Dentro desse contexto, a segurança jurídica é composta por diversos elementos inter-relacionados.

A previsibilidade refere-se à capacidade do ordenamento jurídico em antecipar as consequências de determinadas ações, proporcionando aos indivíduos a habilidade de planejar suas condutas de acordo com as normas vigentes. A estabilidade, por sua vez, diz respeito à permanência e consistência das normas ao longo do tempo, evitando mudanças abruptas que possam gerar incertezas e inseguranças. A acessibilidade refere-se à clareza e acessibilidade das normas jurídicas, permitindo que os cidadãos compreendam seus direitos e obrigações de forma eficaz. Finalmente, a coerência diz respeito à harmonia e consistência das normas, evitando contradições e conflitos entre diferentes disposições legais.

Nos sistemas jurídicos modernos do Ocidente, a segurança é uma ideia central, sendo explicitamente reconhecida em suas constituições ou subjacente a elas. As primeiras

---

<sup>157</sup> YOSHIKAWA, Eduardo Henrique de Oliveira. *Processo (In)Civil e (In)Segurança Jurídica* (Tese de Doutorado). São Paulo: Faculdade de Direito da USP, 2014.

<sup>158</sup> YOSHIKAWA, Eduardo Henrique de Oliveira. *Processo (In)Civil e (In)Segurança Jurídica* (Tese de Doutorado). São Paulo: Faculdade de Direito da USP, 2014, p. 26.

experiências constitucionais da modernidade, como as da Inglaterra e dos Estados Unidos, trataram a segurança como um valor estruturante do sistema jurídico. Nos Estados Unidos, a Segunda Emenda da Constituição, ratificada em 1791, assegura o direito dos cidadãos de possuir e portar armas, justificando tal liberdade na necessidade de garantir a segurança individual e em sentido mais amplo, também a do Estado.

Outras experiências constitucionais também destacaram a segurança como um valor essencial. Na França, por exemplo, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 reconheceu a segurança como um direito natural e imprescritível, ainda em vigor com respaldo no Preâmbulo da Constituição de 1958. Na Espanha, a Constituição de 1978 consagra o direito à liberdade e à segurança como direitos fundamentais de todos (art. 17.1). Em Portugal, a Constituição de 1976 também garante a segurança como um direito fundamental, juntamente com o direito à liberdade, assegurando-os a todos os cidadãos (art. 27, 1).

No Brasil, a segurança igualmente ocupa posição de destaque no texto constitucional. O princípio da segurança jurídica, apesar de não expresso, está positivado na Constituição Federal, nos artigos 1º, *caput* (que estabelece ser a República Federativa do Brasil um Estado Democrático de Direito) e 5º, *caput* (que inclui entre os direitos individuais o direito à *segurança*). A localização desse dispositivo no texto constitucional evidencia sua importância: a segurança é um dos alicerces do sistema constitucional brasileiro. Além de sua elevação a um dos direitos fundamentais mais relevantes, a Constituição prevê diversos dispositivos que desenvolvem e aprofundam o conteúdo essencial da ideia de segurança.

O direito à segurança, ainda, permeia diferentes esferas da ordem jurídica brasileira. Na segurança pessoal, por exemplo, está garantida a inviolabilidade da vida, da liberdade e das propriedades, além da vedação à tortura e tratamentos desumanos ou degradantes. No campo da segurança social, direitos fundamentais como educação, saúde, trabalho, e proteção à infância e aos desamparados são amplamente assegurados (art. 6º). A segurança pública, por sua vez, é declarada um dever do Estado e um direito de todos, com o objetivo de preservar a ordem pública e proteger as pessoas e o patrimônio (art. 144). Em relação à segurança nacional, a Constituição estabelece medidas rigorosas contra o terrorismo e grupos armados, além de prever a exploração econômica direta pelo Estado em casos excepcionais para garantir a segurança nacional (art. 173).

Finalmente, no âmbito da segurança jurídica, são asseguradas diversas garantias, como o princípio da legalidade, a proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito, à coisa julgada, e a irretroatividade da lei penal, exceto em benefício do réu. Esses princípios asseguram a previsibilidade e a estabilidade nas relações jurídicas, fundamentais para o pleno

funcionamento do Estado Democrático de Direito. A Constituição também protege o devido processo legal, o controle de constitucionalidade das leis e os direitos de ação e defesa, criando um sistema que confere a segurança jurídica necessária para a realização dos direitos fundamentais e o pleno desenvolvimento da sociedade. O combate à insegurança jurídica é mencionado no art. 103-A, § 1º, da CF, que disciplina a súmula vinculante, cujo objetivo é trazer uniformidade às interpretações legais a um caso em concreto similar.

Verifica-se, dessa maneira, que a Constituição Federal é profícua em garantir a segurança jurídica à organização social e, também, à interpretação das normas jurídicas.

Em qualquer tema em que o direito seja abordado, a questão da interpretação, sobretudo àquela constitucional, é uma questão central. Isso porque a atividade interpretativa requer a reconstituição de sentidos e contextos, e desse modo, uma noção básica é hoje requerida: a noção de paradigma, que abre inclusive à Constituição, a do Estado Democrático de Direito<sup>159</sup>.

Se faz pertinente explorar dogmaticamente essas ideias, com o objetivo de operacionalizá-las juridicamente e, assim, colocá-las a serviço da compreensão das relações entre controle de constitucionalidade e segurança jurídica, bem como da resolução dos conflitos, divergências e desencontros que surgem nessas relações.

As normas jurídicas são um gênero que se divide em três espécies: regras, princípios (normas jurídicas de primeiro grau) e postulados normativos (normas jurídicas de segundo grau)<sup>160</sup>. Antes de definir e analisar cada uma delas, e de proceder ao enquadramento normativo do Estado de Direito e da segurança jurídica, é necessário estabelecer uma postura hermenêutica.

Desse ponto de vista, a norma jurídica não é sinônima do texto normativo; a norma jurídica é o sentido reconstruído a partir do processo de interpretação sistemática dos textos normativos e dos fatos. Não há uma correspondência perfeita entre o texto legal e a norma jurídica. Pode haver texto sem que haja norma, caso em que sua interpretação sistemática não resultará em nenhum comando coercitivo; assim como pode haver norma sem que haja texto, caso em que o comando coercitivo não resultará da interpretação sistemática de um texto específico.

Da mesma forma, pode haver texto com duas ou mais normas, caso em que sua interpretação sistemática resultará em dois ou mais comandos coercitivos, compatíveis ou não entre si; assim como pode haver norma que resulta da interpretação de dois ou mais textos, caso

---

<sup>159</sup> NETTO, Menelick de Carvalho, et al - *Constituição e Democracia*. São Paulo, 2001.

<sup>160</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo, 2015.

em que o comando coercitivo se origina da interpretação sistemática de dois ou mais textos normativos<sup>161</sup>. Conclui-se, portanto, que texto e norma não se confundem; embora o texto seja frequentemente a base da norma, não se pode afirmar que o texto contém a norma, ou que todo texto resulta em uma única norma, ou ainda que toda norma resulta de um único texto. Essas são relações possíveis e até prováveis em muitos casos, mas não são necessárias, pois o processo de interpretação é mais complexo do que a simples descoberta do conteúdo do texto; a interpretação é, antes, a reconstrução do significado das normas.

Regras são normas jurídicas que possuem uma natureza descritiva imediata, retrospectiva em sua essência. Para sua aplicação, é necessário avaliar a correspondência entre a descrição normativa e os fatos, sempre focando na finalidade que as sustenta ou nos princípios subjacentes, uma das maneiras de tratar temas que figuram entre os mais complexos e controvertidos da teoria jurídica<sup>162</sup>.

Por outro lado, os princípios são normas jurídicas com uma finalidade imediata, prospectivas por natureza, e buscam complementaridade e parcialidade. Sua aplicação requer uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta necessária para sua promoção.

Tanto regras quanto princípios são normas de primeiro grau, pois seu referencial não está em outras normas jurídicas, mas na descrição de condutas humanas, na atribuição de efeitos jurídicos a essas condutas e na prescrição de estados de coisas a serem alcançados. Nesse sentido, diferenciam-se dos postulados normativos, uma segunda categoria de normas<sup>163</sup>. Os postulados normativos são normas jurídicas de segundo grau, pois tratam da interpretação ou aplicação de outras normas jurídicas. Eles constituem as condições essenciais para a interpretação do Direito como objeto cultural.

Os postulados normativos são normas metódicas, pois não estabelecem prescrições voltadas à conduta humana, mas critérios de interpretação e aplicação das outras normas jurídicas. Por isso, situam-se em um plano sobreposto ao plano normativo onde se encontram as normas primárias (regras e princípios). Os postulados normativos estabelecem uma relação de coordenação com as normas jurídicas primárias, orientando sua interpretação e aplicação. Como sua função não é descritiva, diretiva ou finalística, mas metódica, os postulados normativos são direcionados especialmente aos intérpretes e aplicadores do Direito.

---

<sup>161</sup> ÁVILA, Humberto. *A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade*. Revista de Direito Administrativo, 1999.

<sup>162</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes - *Interpretação do Direito e Movimentos Sociais*. Rio de Janeiro, 2012

<sup>163</sup> Ávila, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*. São Paulo, 2021.

Ainda, considerando seu objeto e finalidade, podemos identificar duas categorias de postulados normativos: os hermenêuticos e os aplicativos. Como o próprio nome sugere, os postulados hermenêuticos estabelecem condições para a adequada compreensão do ordenamento e das normas jurídicas. Exemplos desses postulados incluem a unidade do ordenamento jurídico, a coerência e a hierarquia do sistema jurídico.

Por outro lado, os postulados normativos aplicativos estabelecem condições para a compreensão e aplicação concreta do Direito. Eles são especialmente relevantes na resolução de antinomias, particularmente as externas, que surgem de circunstâncias fora do ordenamento jurídico, como a colisão de princípios jurídicos. Exemplos de postulados aplicativos são: a razoabilidade, a proporcionalidade e a proibição do excesso.

A segurança jurídica não descreve uma conduta ou um estado de coisas fixo e definitivo, mas sim uma finalidade a ser alcançada, construída prospectivamente a partir da avaliação dos efeitos dos meios escolhidos. Ela não oferece uma solução provisória para um problema conhecido ou antecipável, mas serve de razão complementar para a solução de um problema, em conjunto com outras razões e elementos.

Portanto, a segurança jurídica pode ser classificada como um princípio jurídico: uma norma jurídica com finalidade imediata, primariamente prospectiva e com pretensão de complementariedade e parcialidade, cuja aplicação exige a avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos da conduta necessária para essa promoção.

A Constituição, como conjunto de normas jurídicas destinadas a organizar e estruturar a unidade política e jurídica do Estado, com o objetivo de limitar o poder político em prol da proteção dos direitos e liberdades fundamentais, necessita de mecanismos que garantam sua eficácia, estabilidade e capacidade de reação diante de violações. Caso não contasse com dispositivos de controle e sanção eficazes para enfrentar abusos, as Constituições se tornariam documentos meramente formais, desprovidos de força jurídica e incapazes de moldar a vida política e social da comunidade. Dessa forma, tanto a eficácia jurídica quanto a eficácia social e a legitimidade política da Constituição dependem da existência de mecanismos que assegurem sua efetividade e estabilidade no contexto normativo e político. Não estamos diante de um mero alargamento da tábua da direitos fundamentais, mas de uma mudança de paradigma<sup>164</sup>.

Para que a Constituição não tenha um papel meramente simbólico, é essencial que o ordenamento jurídico disponha de um sistema de garantias constitucionais, ou seja, mecanismos que protejam as normas constitucionais em casos de violações. Esse sistema de proteção

---

<sup>164</sup> NETTO, Menelick de Carvalho, et al - *Constituição e Democracia*. São Paulo, 2001.

abrange não apenas a sanção de atos inconstitucionais, mas também a correção e restabelecimento da eficácia das normas violadas, além da reparação das situações surgidas a partir dessas violações. Vale ressaltar que essas garantias não protegem a Constituição apenas contra violações diretas, mas também contra tentativas de modificação que, sob o pretexto de alterações legítimas, comprometam os procedimentos previstos para emendas constitucionais, garantindo assim a preservação do núcleo essencial estabelecido pelo poder constituinte originário.

Assim, pode-se definir o sistema de garantias da Constituição como o conjunto de mecanismos e instrumentos jurídicos que o ordenamento e a própria Constituição preveem para garantir tanto a preservação quanto a renovação de suas normas, assegurando seu cumprimento efetivo e defendendo-as contra condutas ou atos que violem suas disposições, resguardando, assim, a supremacia jurídica da Constituição.

Em suma, a segurança jurídica representa um dos pilares fundamentais do Estado de Direito, garantindo a proteção dos direitos individuais e o bom funcionamento das instituições democráticas. Sua promoção e preservação são tarefas essenciais do sistema jurídico e da administração pública, visando assegurar a ordem, justiça e prosperidade em uma sociedade democrática e civilizada.

### 3.2 A SEGURANÇA JURÍDICA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Assim como ocorre com a Constituição Federal, em âmbito infraconstitucional, a segurança jurídica também se encontra disciplinada.

O art. 2º, caput, Lei nº 9.784/99<sup>165</sup>, que disciplina o processo administrativo no âmbito da Administração Federal, expressamente dispõe que a segurança jurídica é um dos valores que nortearão a atividade administrativa.

O mesmo artigo, no inciso XIII do parágrafo único, veda a aplicação retroativa de nova interpretação legal nos processos administrativos, numa clara proteção da confiança no Direito. O mesmo pode se dizer do art. 54, da citada, lei, que traz regras de decadência, protegendo os indivíduos de qualquer responsabilização estatal após o decurso do tempo. Nenhuma responsabilização pode ser eterna, assim, ao se estabelecer um prazo decadencial para

---

<sup>165</sup> BRASIL. *Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

convalidação dos atos administrativos, protege-se a relação jurídica contruída e sobre a qual paira a esperança de estabilidade.

Assim, quando se analisar a Administração Pública, percebe-se que a segurança jurídica é o mote dos processos administrativos, influenciando a qualidade e legitimidade das decisões administrativas. Um ambiente normativo estável e previsível permite, por um lado, que os agentes públicos tenham uma linha definida de atuação, além de garantir a confiança dos cidadãos nas instituições estatais, dentro da expectativa de como o Estado vai agir.

Sob a ótica do gestor público, a segurança jurídica também tem especial relevância, uma vez que suas decisões e atos administrativos têm impacto direto na sociedade e nas políticas públicas. A segurança jurídica proporciona ao gestor público um ambiente de maior tranquilidade, permitindo que suas ações sejam norteadas por critérios claros e bem definidos, mitigando o risco de que ele seja responsabilizado por decisões que, à época de sua tomada, fossem consideradas legítimas e adequadas ao interesse público.

Um aspecto central da segurança jurídica, como indicado no tópico acima, é o conceito de previsibilidade das decisões. Para que o gestor público possa exercer suas funções de maneira eficaz, é necessário que ele tenha segurança de que suas ações serão analisadas à luz das normas e contextos vigentes no momento de sua decisão, e não com base em alterações normativas ou interpretações posteriores. Isso garante que os administradores públicos possam inovar e buscar soluções criativas para os problemas administrativos, sem receio de que suas decisões sejam reavaliadas com base em critérios supervenientes, o que, por sua vez, contribui para a eficiência da administração pública.

A segurança jurídica também desempenha um papel crucial na proteção contra o chamado "ativismo judicial" em matéria de controle da administração pública. Embora o controle judicial seja fundamental para garantir a legalidade dos atos administrativos, ele não pode ser exercido de maneira arbitrária ou retroativa, sob pena de violar a segurança jurídica do gestor público. O ativismo judicial, quando aplicado de forma desmedida e sem respeito ao princípio da segurança jurídica, coloca em risco a estabilidade e previsibilidade das decisões administrativas, o que compromete a eficiência e a confiança na administração pública<sup>166</sup>.

A estabilidade normativa também é um elemento fundamental da segurança jurídica. Mudanças abruptas na legislação podem criar insegurança tanto para os administrados quanto para os gestores públicos. Por isso, uma mudança normativa deve observar o princípio da

---

<sup>166</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo, 2020.

irretroatividade, conforme disposto no artigo 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal, que protege o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Ainda nessa seara a confiança legítima também se apresenta como uma dimensão fundamental da segurança jurídica. Decisões administrativas tomadas com base em atos normativos ou em entendimentos oficiais de órgãos de controle e de fiscalização devem ser protegidas contra mudanças abruptas de interpretação que possam prejudicar o administrador que agiu de boa-fé. Se o gestor pautou sua conduta em uma norma ou em um entendimento consolidado, não pode ser responsabilizado retroativamente por alterações interpretativas que venham a ocorrer.

Nesse sentido, emerge a necessidade de proteção ao gestor público que atua dentro do marco da legalidade e da boa-fé, considerando que sua responsabilidade deve ser limitada a casos em que haja dolo, fraude ou erro grosseiro. A exigência de que o gestor público seja responsabilizado apenas em situações de flagrante ilegalidade contribui para a preservação da segurança jurídica, permitindo que ele atue com liberdade e criatividade na busca pelo interesse público, sem o temor de que decisões posteriores venham reinterpretar seus atos de maneira punitiva<sup>167</sup>.

A segurança jurídica também encontra respaldo em garantias processuais, como o devido processo legal e o contraditório, que são essenciais para assegurar que o gestor público possa se defender adequadamente em caso de questionamento sobre seus atos. Essas garantias são fundamentais para evitar a responsabilização indevida e para garantir que o gestor público tenha a oportunidade de explicar as razões de suas decisões à luz do contexto normativo e factual existente à época de sua atuação.

Dentro desse contexto, também se conecta a proteção dos direitos fundamentais dos próprios gestores. Como cidadãos e agentes estatais, estão sujeitos ao mesmo conjunto de garantias que protegem todos os outros administrados, inclusive o direito à segurança jurídica. Isso significa que o Estado deve garantir que suas ações sejam previsíveis e que as normas que regulam sua conduta sejam aplicadas de maneira justa e proporcional, protegendo-os de arbitrariedades e mudanças retroativas que prejudiquem seu exercício profissional e sua responsabilidade enquanto gestores públicos<sup>168</sup>.

Dentro da abordagem da segurança jurídica que deve permear as relações jurídicas e sociais, e, especificamente, com relação à responsabilidade do gestor público quando da

---

<sup>167</sup> BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. São Paulo, 2016.

<sup>168</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 2020.

interpretação e aplicação da lei, um conceito tem se destacado, que é o do “administrador médio”, cuja definição é imprescindível para se compreender de que modo a responsabilização do gestor público tem sido tratada no ordenamento jurídico. Assim, no próximo tópico, será delimitado o conceito de “administrador médio” e qual a sua relação quando se analisa a segurança jurídica no âmbito da Administração Pública.

### 3.3 A DEFINIÇÃO DO “ADMINISTRADOR MÉDIO” COMO INSTRUMENTO DE SEGURANÇA JURÍDICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A figura do “administrador médio” tem sido a baliza da responsabilização pessoal do agente público pelo Tribunal de Contas da União e, assim, encontrar a definição do termo é importante instrumento para garantir a segurança jurídica no âmbito das decisões administrativas.

O conceito de administrador médio, embora possa parecer abstrato à primeira vista, desempenha um papel crucial na análise e avaliação das decisões administrativas no contexto da Administração Pública. Tal conceito adquire especial importância em âmbito administrativo, pois busca fornecer um padrão normativo para avaliar a legalidade, razoabilidade e eficiência das ações dos agentes estatais.

Para a Associação de Auditoria de Controle Externo do TCU (AudTCU)<sup>169</sup>, a figura do administrador médio se equipara à figura do homem médio, norteador de responsabilidade utilizado pela jurisprudência e doutrina pátria.

O ideal do “homem médio” é parâmetro de responsabilização em âmbito penal, civil e administrativo<sup>170</sup>.

Assim, para fins de aferição da responsabilidade dos agentes públicos, o Tribunal de Contas da União lança mão da figura do homem médio, dada as circunstâncias do caso concreto, como parâmetro, além de identificar o fato ilícito, a norma ofendida, a conduta do agente, a culpa ou dolo e o nexa causal existente.

Para que o gestor seja caracterizado como “administrador médio” é necessário que sua conduta não escape do “alcance cognoscível” e nem das “atribuições do ‘gestor médio’”<sup>171</sup>, ou

---

<sup>169</sup> Disponível em: <https://www.audtcu.org.br/comunicacao/notas-publicas/1225-nota-publica-2>. Acesso em 20.04.2024.

<sup>170</sup> LAGE, Ricardo Abdalla. *A Responsabilização do Tribunal de Contas da União: uma avaliação pela perspectiva da análise econômica do direito*. (Monografia de especialista em Análise Econômica do Direito). Instituto Serzedello Corrêa, Distrito Federal, 2023.

<sup>171</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. TC 012.972/2017-7. Relator Ministro Raimundo Carreiro. Data da Sessão: 3/5/2022.

seja, para a responsabilização é imprescindível que o ilícito esteja fora do âmbito de atuação e conhecimento comumente exigidos daquele gestor em específico. Logo, um prefeito municipal, por exemplo, não pode ser responsabilizado por basear suas condutas em laudos técnicos emitidos por engenheiros, já que tais informações escapam do conhecimento básico e da área de atuação do prefeito e, assim, não restou violada a figura do “administrador médio”.

Mesmo entendimento foi o esposado pelo Conselho Nacional de Justiça. Para o órgão:

Desde que seguido o rito prescrito em lei, a conduta esteja dentro de padrões razoáveis e fundada em pareceres jurídicos e técnicos, não é exigível daquele que pratica atos de gestão profundo conhecimento das filigranas da burocracia estatal e o exame minucioso de todo o processo administrativo, sob pena de descaracterização da responsabilidade subjetiva.<sup>172</sup>

Analisando a jurisprudência do TCU, Palma concluiu que, na visão do Tribunal, o administrador médio é “um sujeito leal, cauteloso e diligente (Ac. 1781/2017; Ac. 243/2010; Ac. 3288/2011). Sua conduta é sempre razoável e irrepreensível, orientada por um senso comum que extrai das normas seu verdadeiro sentido teleológico (Ac. 3493/2010; Ac. 117/2010)”<sup>173</sup>.

O padrão do “administrador médio” é aquele em que se realiza um juízo de comparação entre a conduta em análise e a conduta que teria sido tomada por qualquer pessoa<sup>174</sup>. Há, assim, uma zona de incerteza considerável, já que fica a critério do julgador estabelecer o que seria esperado de qualquer pessoa, para fins de balizar a responsabilidade administrativa do agente.

Nessa toada, a essência do “administrador médio” reside na sua representação como um modelo hipotético de comportamento administrativo, baseado em padrões de diligência, prudência e razoabilidade esperados de um agente público médio em situações similares. Em outras palavras, o administrador médio reflete as expectativas e padrões de conduta que são considerados aceitáveis e desejáveis dentro do contexto da Administração Pública.

Ocorre que a inexistência de um conceito legal ou objetivo de “administrador médio” abre margem para insegurança jurídica. Questões como: qual o padrão aceitável de conduta?

<sup>172</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recurso Administrativo em Procedimento de Controle Administrativo nº 0006869-13.2017.2.00.0000. Relator Fernando Mattos. Julgado em 06/11/2018.

<sup>173</sup> PALMA. Juliana Bonacorsi de. *Quem é o ‘administrador médio’ do TCU? LINDB exige que condutas sejam avaliadas a partir da realidade*. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/10/Quem-%C3%A9-o-administrador-m%C3%A9dio-do-TCU-JOTA-Info.pdf>. Acesso em 20.04.2024.

<sup>174</sup> Karla de Oliveira Silva, *O limite ao exercício de prerrogativas no direito público: a cláusula geral do erro administrativo* (Trabalho de Conclusão de Curso, Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiás, [ano]), disponível em: [https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/3600/1/TCC\\_FINAL\\_KARLA%20DE%20OLIVEIRA%20SILVA%20%282%29.pdf](https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/3600/1/TCC_FINAL_KARLA%20DE%20OLIVEIRA%20SILVA%20%282%29.pdf)

Quem definiu esse padrão? Tal padrão vale para absolutamente todos os administradores? Quais os parâmetros axiológicos que definem o “padrão médio” da conduta social tida como aceitável? Demonstram que há uma área de incerteza jurídica quanto à utilização do termo.

A doutrina alerta para o uso de termos tão uniformizantes para estabelecer padrões de conduta humana.

Isso porque, até para balizar o que seria um cidadão médio, haveria imensa dificuldade de se chegar a um denominador comum em uma sociedade tão plural quanto a brasileira, na qual realidades muito distintas convivem de maneira próxima. As condições sociais e culturais completamente diferentes tornam árdua a tarefa de comparar as condutas<sup>175</sup>.

Ademais, eleger o homem médio como paradigma de responsabilização nega a natureza complexa e multidimensional da realidade humana<sup>176</sup>.

A vagueza ou a possibilidade de múltiplos conceitos para definir administrador ou homem médio ainda podem trazer insegurança jurídica, uma vez que “quanto mais impreciso, mais maleável o texto”<sup>177</sup>.

O estabelecimento de uma referência objetiva do que seria uma conduta esperada de um administrador médio, em cada caso em concreto, possibilita, a um só tempo, que o gestor público aja de acordo com o esperado, bem como que possa demonstrar que agiu de forma diligente.

A previsibilidade da conduta é, justamente, um dos pilares da segurança jurídica, como acima explicado.

Ainda mais quando uma das principais implicações do conceito de administrador médio, senão a principal, é sua utilização como referência para a análise da legalidade e razoabilidade das decisões administrativas. Ao comparar as ações do agente público em questão com as expectativas do administrador médio, é possível avaliar se tais ações estão em conformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade e eficiência que regem a atuação do Estado. E, dada sua relevância, é necessário que seu conceito esteja balizado em critérios objetivos.

Além disso, o conceito de administrador médio desempenha um papel importante na formulação e implementação de políticas públicas. Ao considerar as características e necessidades do administrador médio como um padrão de referência, os formuladores de

---

<sup>175</sup> AMORIM, Maria Carolina de Melo. *A identificação das causas supraleais de inexigibilidade de conduta diversa: viabilidade na redução de casos práticos a fórmulas doutrinárias*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2012.

<sup>176</sup> ADEODATO, João Maurício. *Ética e retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

<sup>177</sup> ADEODATO, João Maurício. *Ética e retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. pp. 227

políticas podem desenvolver estratégias e medidas que sejam mais adequadas e eficazes para atender às demandas da sociedade.

No entanto, é importante ressaltar que o conceito de administrador médio não é estático ou imutável, mas sim dinâmico e contextual. As expectativas em relação ao comportamento do administrador médio podem variar de acordo com o contexto social, político e econômico em que se encontra. Portanto, é necessário adaptar e ajustar o conceito de administrador médio às circunstâncias específicas de cada situação, levando em consideração as necessidades e interesses das partes envolvidas.

Tanto o é que a própria jurisprudência do Tribunal de Contas da União apresenta variações quanto ao que seria uma conduta esperada de um “administrador médio” para fins de definição da responsabilidade do agente público<sup>178</sup>.

Assim, embora dinâmico e sujeito a diferentes interpretações, o conceito de “administrador médio” é uma ferramenta analítica valiosa na responsabilização do agente público, proporcionando um padrão para aferir a legalidade, razoabilidade e eficiência das condutas dos agentes.

#### 3.4 O CONCEITO DE ERRO GROSSEIRO NA RESPONSABILIZAÇÃO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO TCU E DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Após a edição da Lei 13.655/18<sup>179</sup>, que alterou a LINDB conforme já explanado acima, a figura do erro grosseiro passou a ser determinante para fins de responsabilidade do administrador público, uma vez que o art. 28, LINDB, preceitua que o agente público responderá por suas decisões “em caso de dolo ou erro grosseiro”.

Assim, paralelamente ao conceito de “administrador médio” está o conceito de erro grosseiro. Isso porque a vacilante jurisprudência do TCU sedimentou, em um primeiro momento, que só agia com erro grosseiro aquele que não se valia da razoabilidade que pauta as ações de um administrador médio, extrapolando o seu dever de diligência.

---

<sup>178</sup> A gradação da culpa para estabelecer o que seria um administrador médio ainda é vacilante na jurisprudência do TCU, para fins de definição de erro grosseiro, como demonstram os Acórdão 2391/2018 Plenário e Acórdão 11.762/2018. Será apresentado mais a frente, uma tabela que intende a esse fim.

<sup>179</sup> BRASIL. *Lei 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.

É o que se verifica do Acórdão 1.628/2018<sup>180</sup>:

Entendo, pois, que a conduta desse responsável foge do referencial do “administrador médio” utilizado pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação. Tratou-se, a meu ver, de erro grosseiro, que permite que os agentes respondam pessoalmente por seus atos, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (com redação dada pela Lei 13.655/2018).

Logo após, alguns entendimentos da Corte caminharam no sentido de que, nos termos do Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário<sup>181</sup>, erro grosseiro “poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio”. O referencial de homem médio deixou de ser adotado, e erro grosseiro passou a ser pautado por um desleixo evidente na conduta do agente público.

Atualmente, verifica-se um retorno à posição original, nunca totalmente abandonada pela Corte, de que é impossível desvencilhar do erro grosseiro a ideia do “administrador médio”. O recente julgado assim demonstra:

[...] Além do mais, as falhas apuradas no caso concreto consistem em erros grosseiros, que poderiam ser verificados por qualquer gestor com padrão médio de diligência. Não é preciso muito esforço para se identificar como irregular o transporte de estudantes em caminhões adaptados (“paus de arara”), sem cinto de segurança e conduzidos por motoristas sem habilitação. Mesmo que não haja registro de acidentes, é inquestionável o risco a que foram expostos os estudantes (Acórdão 10.679/2021-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler)<sup>182</sup>.

Logo, o conceito de erro grosseiro é, então, de extrema relevância no contexto da Administração Pública, especialmente no que tange à responsabilização dos agentes estatais por condutas negligentes ou imprudentes no exercício de suas funções. Este conceito, embora não tenha uma definição precisa e uniforme, refere-se geralmente a uma conduta administrativa que revela um grau significativo de desconsideração ou descuido com os princípios da legalidade, eficiência e probidade.

---

<sup>180</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. RA 024.434/2014-0. Relator Ministro Benjamin Zymler. Data da sessão 18/07/2018.

<sup>181</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. TCE 007.416/2013-0. Relator Ministro Benjamin Zymler. Data da sessão 17/10/2018.

<sup>182</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. TCE 043.462/2018-9. Relator Ministro Benjamin Zymler. Data da sessão 03/08/2021.

Por se tratar de conceito jurídico indeterminado, ele pode ser entendido como a compreensão de uma zona de certeza positiva, dentro da qual ninguém duvidaria do cabimento da aplicação da expressão que o designa, e uma zona de certeza negativa em que seria certo que por ela não estaria abrigada<sup>183</sup>. Portanto, as dúvidas cabem apenas entre o intervalo das duas zonas, designada como zona da incerteza. Esse panorama permite inferir que em muitos casos não restarão dúvidas acerca da ocorrência ou não da figura do erro grosseiro.

Sublinha-se que na delimitação de um conceito vago e impreciso deve-se evitar qualquer conteúdo que soe dissonante daquele socialmente reconhecido. Em resumo, o conceito mais acurado e preciso será aquele que é compreendido no campo delimitado de entendimento razoável, corrente, aquele que é normalmente captado pelos interlocutores<sup>184</sup>.

Pode-se inferir que o erro grosseiro consiste basicamente na inobservância de simples deveres e objetivos de cuidado, assim como nas modalidades graves de imperícia, imprudência e negligência, elementos esses a serem averiguados no caso concreto. Assemelha-se à antiga definição de culpa grave que se entende como “a culpa crassa, magna, nímia, que tanto pode haver no ato positivo como no negativo, é a culpa ressaltante, a culpa que denuncia descaso, temeridade e falta de cuidados indispensáveis”<sup>185</sup>.

Assim como se dá com o conceito de “administrador médio”, é necessário se socorrer da doutrina e, principalmente, da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, para se delinear, minimamente, o conteúdo do que seria considerado um erro grosseiro.

É certo que a Lei 13.655/2018 trazia, como no parágrafo primeiro do art. 28, requisitos objetivos para o que seria erro grosseiro. De acordo com a redação, que foi vetada pela Presidência da República:

[...] não se considera erro grosseiro a decisão ou opinião baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificadas, em orientação geral ou, ainda, em interpretação razoável, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita por órgãos de controle ou judiciais.

As razões do veto invocaram a insegurança jurídica do dispositivo que, ao permitir a tomada de decisão com base em posições minoritárias e não pacificadas, aumentavam sobremaneira a discricionariedade do administrador, além de legitimar o desrespeito a precedentes jurisprudenciais.

---

<sup>183</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. São Paulo, 2012.

<sup>184</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. São Paulo, 2012.

<sup>185</sup> MIRANDA, Pontes de. *Tratado de direito privado*. Rio de Janeiro, 1958.

Paradoxalmente, ao vetar critérios objetivos do que não seria erro grosseiro, criou-se um conceito jurídico indeterminado, e, assim, aberto, que depende das interpretações jurisprudenciais e doutrinárias, podendo acarretar múltiplos conceitos e, conseqüentemente, em insegurança jurídica.

Logo, os vetos presidenciais aos primeiros parágrafos do artigo 28 afastaram de certa forma a segurança jurídica, e prejudicaram o que poderia trazer uma noção conceitual mais exata do erro grosseiro, haja vista parte do texto atender de forma consistente ao desiderato de se estabelecer parâmetros sobre a responsabilização dos agentes públicos.

Não haveria nesse cenário que se falar em erro grosseiro baseado em jurisprudência ou doutrina, em orientação geral ou interpretação razoável. Existiria nesse caso, uma coerência entre a definição legal e o disposto na Súmula 400 do STF onde se lê que: “decisão que deu razoável interpretação à lei, ainda que não seja a melhor, não autoriza recurso extraordinário”.

O Decreto 9.830/2019<sup>186</sup>, ao regulamentar a Lei 13.655/2018, estabeleceu parâmetros para se delimitar o erro grosseiro. Seu art. 12, §1º, define que erro grosseiro é “aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”; paralelamente, o §2º afasta da configuração de erro grosseiro quando não for possível demonstrar “nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro” e o §5º determina que o montante do dano ao erário não é base de definir um erro como grosseiro.

Em 2020 houve uma nova tentativa de legal de definir erro grosseiro.

A Medida Provisória 966/2020<sup>187</sup>, que não foi convertida em lei e perdeu a vigência em setembro de 2020, conceituou erro grosseiro.

Editada durante pandemia do coronavírus, com o intuito de garantir maior segurança jurídica à tomada de decisão dos gestores públicos durante tal período crítico, seu art. 2º assim conceituava erro grosseiro: “o erro manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”.

Prosseguindo, a MP 966/20, no art. 3º, afastou da caracterização de erro grosseiro “as dificuldades reais do agente público” (inciso I), “a complexidade da matéria e das atribuições

---

<sup>186</sup> BRASIL. Decreto 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.

<sup>187</sup> BRASIL. Medida Provisória 966 de 13 de maio de 2020. Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19.

exercidas pelo agente público” (inciso II), “a circunstância de incompletude de informações na situação de urgência ou emergência” (inciso III), “as circunstâncias práticas que houverem [...] condicionado a ação ou a omissão do agente público” (inciso IV), e “o contexto de incerteza acerca das medidas mais adequadas para enfrentamento da pandemia da covid-19 e das suas consequências” (inciso V).

Apesar de deveras genérico, o conceito de erro grosseiro trazido pela MP 966/20 foi uma tentativa de balizar o entendimento da Corte e a responsabilização do agente público e, mesmo tendo perdido sua vigência, seu texto serviu de parâmetro para o entendimento do Tribunal de Contas da União quando da aplicação de sanção ao administrador público.

Ademais, referida Medida Provisória desempenhou importante papel quanto à construção do conceito de erro grosseiro atualmente vigente no ordenamento jurídico pátrio, uma vez que sua constitucionalidade foi desafiada e referendada pelo Supremo Tribunal Federal.

Na ocasião do julgamento das ADI, o STF definiu o que se entende por erro grosseiro e a importância dos esforços legais para aprimorar o instituto no ordenamento pátrio, como demonstram os seguintes excertos dos votos dos Ministros:

1. Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científico e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. 2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades inter-nacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos.<sup>188</sup>

Em hipóteses delicadíssimas de adoção de políticas públicas como repasse de verbas e renegociação de dívidas públicas, por exemplo, o pior cenário possível é que ocorra o já referido aqui “Apagão das Canetas”, situação em que os gestores públicos ficam paralisados pelo medo de responsabilização<sup>189</sup>.

Diante da constitucionalidade e da necessidade de regulamentação do erro grosseiro para fins de responsabilização do gestor público, e, ainda, diante desse cenário de ausência de definição legal, cabe ao TCU e aos doutrinadores a constante tarefa de delimitar a responsabilização do agente público.

---

<sup>188</sup> Excerto do voto do Min. Luís Roberto Barroso. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6421, Min. Roberto Barroso, 12/11/2020.

<sup>189</sup> Excerto do voto do Min. Gilmar Mendes. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6421, Min. Roberto Barroso, 12/11/2020.

Sundfeld reitera tal posicionamento, ao defender que “a construção desse novo modelo de Direito Administrativo está agora nas mãos dos teóricos e aplicadores do Direito, inclusive daqueles que, à época de sua sanção, foram muito ácidos em relação a ela, como a cúpula do Tribunal de Contas da União”<sup>190</sup>.

Voltando o olhar para a análise do acórdão 2.391/2018 do plenário do TCU, no qual os ministros entenderam o conceito de erro grosseiro como o de culpa grave, verifica-se que foi atribuída a mesma expressão jurídica. Além disso, apresentaram uma interpretação que delimitou a aplicabilidade do artigo 28 da LINDB.

Com o propósito do dispositivo em debate, os ministros do Tribunal de Contas da União realizaram composição segregando duas sortes de responsabilidade. A primeira, de caráter punitivo, exigindo do agente público para fins de responsabilização, a presença do dolo ou erro grosseiro (culpa grave); a segunda, de ordem reparatória, em detrimento do âmbito de incidência da nova regra da LINDB, que se autorregula pelo disposto no artigo 37, § 6º da Constituição Federal – com a exigência de dolo ou culpa simples<sup>191</sup>.

Sobretudo no tocante aos potenciais conflitos de normas, a doutrina apontou, em três fontes de argumentação, o equívoco dessa orientação emanada pelo TCU.

Brevemente, serão apresentados os motivos pelos quais a posição do TCU foi criticada, uma vez que, no próximo capítulo, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União será abordada profundamente.

À priori tem-se o argumento de que nada impede que o legislador infraconstitucional discipline matérias estabelecidas, aplicando balizas e condicionantes<sup>192</sup>. O ponto fulcral da argumentação reside na inexistência de proibição constitucional expressa ao legislador ordinário.

Um segundo argumento, municiado de jurisprudência da própria suprema corte, é de que, em regra, descabe ao TCU tratar de controle de constitucionalidade. Contudo, a Súmula 347<sup>193</sup> do STF prevê que "o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público". Apesar disso, tal prerrogativa é limitada, sendo possível apenas de maneira incidental e restrita ao âmbito de sua competência.

---

<sup>190</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo: o novo olhar da LINDB*. Belo Horizonte: Fórum. 2022. p. 59.

<sup>191</sup> Importante ressaltar, que tanto à época quanto atualmente, o tema ainda é alvo de intensos e acalorados debates doutrinários, sobretudo no tocante aos conflitos intrínsecos entre os textos dispostos na CF e na LINDB.

<sup>192</sup> BEZNOS, Clovis. *Congresso goiano de direito administrativo*. Goiânia, 2018.

<sup>193</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Súmula 347*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2149>. Acesso em: 30 de nov. de 2024.

No caso do artigo 28 da LINDB, argumenta-se que o TCU teria realizado, indiretamente, um controle de constitucionalidade ao aplicar uma interpretação mais restritiva do seu texto.

O terceiro argumento apresentado aqui, e dotado de plausibilidade, preceitua a diferenciação entre os danos causados por agentes públicos a terceiros (externos) e os danos causados à Administração Pública (internos)<sup>194</sup>.

Argumenta-se que o § 6º do Artigo 37 da Constituição Federal dedica-se apenas aos danos causados pelos agentes públicos a terceiros, na medida em que o texto constitucional em sua literalidade pontua que: “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que os seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros [...]”.

Por sua vez, alguns critérios para avaliar a admissibilidade do erro foram estabelecidos pela doutrina, de modo a auxiliar na separação do que consiste em erro de erro grosseiro.

Inicialmente, é importante destacar que um mero erro não se confunde com erro grosseiro. Erro grosseiro não se trata de uma mera falsa percepção da realidade, ou, como preconiza Pereira<sup>195</sup> de uma simples “falta de concordância entre a vontade real e a vontade declarada”. Para que o erro enseje responsabilização, não basta que seja qualquer erro, mas tão somente o grosseiro. A falta de percepção da realidade deve ser tamanha, para que haja responsabilização do administrador.

A doutrina entende que o erro grosseiro se perfaz quando o administrador age manifestamente contra um comportamento tido como razoável para aquela determinada situação. Gabriel<sup>196</sup>, ainda, defende que o conceito de erro grosseiro, mesmo que fluido, “se reporta a situações em que se enxerga obviedade: antes do agente público agir, não haveria dúvidas sobre qual seria a conduta concreta esperada dele e, mesmo assim, agiu de maneira diversa”.

Como exemplos, Binenbojm e Cyrino listam: “[...] a aplicação de norma jurídica revogada, ou a decisão (e/ou opinião) que ignore a ocorrência de uma prescrição, a despeito de as informações pertinentes constarem do processo administrativo de um licenciamento federal”.<sup>197</sup>

---

<sup>194</sup> NIEHBUR, Joel de Menezes. *O erro grosseiro – Análise crítica do Acórdão nº 2.391/ 2018 do TCU*. Belo Horizonte, 2018.

<sup>195</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. v. I. 23. ed. revista e atualizada por Maria Celina Bodin de Moraes. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 434.

<sup>196</sup> GABRIEL, Yasser. *Sanções do Direito Administrativo*. Almedina Brasil. 2021. P. 137.

<sup>197</sup> BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB. A cláusula geral do erro administrativo, em *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei no 13.655/2018), p. 212 - 213, nov. 2018.

Pedro de Hollanda Dionísio, por sua vez, descreve alguns parâmetros para que os erros sejam tolerados, ou seja, não sejam grosseiros, dos quais cita: (i) diligência, quanto mais intenso for o nível de diligência do gestor público, maior será o espaço de tolerância; (ii) exigência do cargo ocupado, quanto mais distante for o erro dos conhecimentos exigidos pelo cargo, maior será a tolerância; (iii) grau de incerteza fática ou jurídica envolvida na decisão, quanto maior o seu nível também deve ser a tolerância; e (iv) grau de aderência da decisão em relação as informações coletadas, que quanto mais coerente maior deve ser também o espaço de tolerabilidade<sup>198</sup>.

O primeiro critério para avaliar a admissibilidade do erro reside na observância de um grau mínimo de diligência, influenciado pela urgência e relevância da decisão a ser tomada, bem como pela existência de obstáculos práticos à obtenção de informações.

O segundo parâmetro são as demandas específicas inerentes ao cargo ocupado. Quanto menor a afinidade entre o erro e as funções e conhecimentos exigidos pelo cargo, maior deve ser a margem de tolerância ao erro.

O terceiro padrão é o nível de incerteza, tanto de natureza fática quanto jurídica, que permeia a decisão em pauta. Quanto maior a intensidade dessa incerteza, maior deverá ser o espaço para a tolerância com o equívoco.

O quarto critério consiste no grau de congruência entre a escolha efetuada e os dados coletados. Quanto mais alinhada for a decisão com as informações obtidas, maior também deverá ser a tolerância ao erro.

Ademais, embora a previsão de erro grosseiro não afaste a incidência de culpa, e, conseqüentemente, de imprudência, imperícia e negligência, quando estas forem de natureza grave ou gravíssima.

Assim, o erro tolerável e o erro grosseiro se diferenciam pela avaliação da conduta do agente público com base no parâmetro do homem médio. A interpretação de que o erro grosseiro equivale à culpa grave demanda, ainda assim, o critério do comportamento de alguém com diligência comum e prudência ordinária para sua aferição. O erro grosseiro, então, não é meramente um erro qualquer, mas aquele que ultrapassa o que seria razoável esperar de um indivíduo que age com prudência mediana.

A ideia de que o erro grosseiro seja um erro inescusável também remete ao mesmo parâmetro do homem médio: um erro que não poderia ser cometido por alguém dotado de prudência normal. Qualquer outra interpretação levaria a julgamentos subjetivos, em que cada

---

<sup>198</sup> DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. *O direito ao erro do administrador público no Brasil: contexto, fundamento e parâmetros*. Imprensa: Rio de Janeiro, GZ Editora, 2019.

juiz aplicaria seu entendimento pessoal sobre o que considera indesculpável, gerando grande insegurança jurídica. Assim, tanto a hipótese de erro grosseiro como culpa grave quanto a de erro inescusável se convergem na mesma conclusão: o erro que o homem médio, em condições similares, não cometeria.

O que se verifica é que uma característica distintiva do erro grosseiro é sua natureza mais grave em comparação com outros tipos de erro administrativo. Enquanto o erro simples ou comum pode resultar de equívocos honestos ou interpretações divergentes da lei, o erro grosseiro denota uma falha evidente e flagrante por parte do agente público, que deveria agir com diligência e cuidado na condução de suas atribuições.

As implicações do erro grosseiro são vastas e podem incluir consequências legais, administrativas e reputacionais para o agente público e para a Administração Pública como um todo. Do ponto de vista legal, o erro grosseiro pode ensejar responsabilização civil, administrativa e até mesmo criminal, dependendo da gravidade e das circunstâncias do caso. Além disso, o erro grosseiro pode comprometer a eficiência e a legitimidade da Administração Pública, minando a confiança dos cidadãos nas instituições estatais e prejudicando a eficácia das políticas públicas.

Para evitar ou mitigar ocorrências de erro grosseiro, é essencial que os agentes públicos sejam devidamente capacitados e orientados sobre seus deveres e responsabilidades no exercício de suas funções. Além disso, mecanismos de controle e supervisão eficazes devem ser implementados para identificar e corrigir condutas inadequadas ou negligentes. Nesse sentido, a transparência, *accountability* e a cultura de ética e integridade são elementos-chave na prevenção e combate ao erro grosseiro na administração pública.

Em resumo, o erro grosseiro representa uma violação grave dos princípios que regem a atuação da Administração Pública, com sérias implicações legais e institucionais. Sua identificação e correção são fundamentais para garantir a legalidade, eficiência e legitimidade das atividades estatais, promovendo assim uma Administração Pública mais responsável e transparente. E, por fim, a dependência de requisitos definidos pela jurisprudência e de conceitos jurídicos indeterminados para sua definição, ao mesmo tempo que garantem uma maior abrangência conceitual, pode incorrer em insegurança jurídica.

#### 3.4.1: *Quadro teórico diferenciando erro grosseiro de erro doloso (infração)*

Aspecto	Erro Grosseiro	Erro doloso (infração)
---------	----------------	------------------------

<b>Definição</b>	Equívoco significativo resultante de negligência, falta de atenção ou interpretação inadequada dos fatos, muitas vezes resultando em danos ou prejuízos	Violação deliberada de uma norma, lei ou regulamento estabelecido, com ou sem a intenção de beneficiar-se ou prejudicar terceiros
<b>Natureza</b>	Não intencional, decorrente de falhas nos processos, procedimentos ou decisões, evitáveis com cuidado razoável	Intencional ou com falta de cuidado consciente em relação às regras, implicando uma violação direta dos padrões legais ou éticos estabelecidos
<b>Responsabilidade</b>	Atribuída àqueles envolvidos no processo, incluindo indivíduos, organizações ou instituições, com base na negligência ou falha em exercer o dever de cuidado	Recai sobre o agente ou indivíduo que cometeu a violação, embora também possa ser estendida a supervisores ou entidades responsáveis pela supervisão ou implementação das regras
<b>Prevenção</b>	Envolve a implementação de controles internos, treinamento adequado, políticas de gestão de riscos e uma cultura organizacional que valorize a diligência, a conformidade e os programas de integridade	Requer uma combinação de aplicação eficaz das leis e regulamentos, investigação e treinamento de conformidade, e dissuasão por meio de penalidades efetivas

Fonte: elaboração própria

### 3.4.2: Quadro teórico que diferencia erro grosseiro de erro tolerável

Aspecto	Erro Grosseiro	Erro Tolerável
<b>Definição</b>	Ato ou decisão que contraria de maneira evidente e grave os princípios e normas jurídicas estabelecidas.	Pequenos desvios que estão dentro dos limites aceitáveis para o homem médio em um processo ou decisão.
<b>Causa</b>	Decisões tomadas sem observância das normas e princípios fundamentais, falta de diligência ou conhecimento básico necessário.	Resultam de imperfeições naturais, imprecisões ou variações que são aceitáveis dentro de um contexto específico.
<b>Identificação</b>	Geralmente identificável por qualquer pessoa com conhecimento	Podem ser identificados através de análises detalhadas ou

	básico das normas aplicáveis, pois são violações claras e graves.	controle de qualidade, mas não são óbvios à primeira vista.
<b>Consequências</b>	Podem levar à nulidade do ato ou decisão, responsabilização civil, penal ou administrativa do agente público.	São aceitáveis dentro de certos limites e não comprometem significativamente a validade do ato ou decisão.
<b>Correção</b>	Requer a anulação ou revisão do ato ou decisão, podendo implicar em sanções para o responsável.	Não requerem correção, desde que estejam dentro dos limites estabelecidos e não comprometam o resultado geral.

Fonte: elaboração própria

### 3.4.3: *Quadro teórico que relaciona segurança jurídica, administrador médio e erro grosseiro*

<b>Segurança jurídica</b>	<b>Administrador médio</b>	<b>Erro grosseiro</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conceito fundamental no âmbito do direito, pois desempenha um papel central na promoção da estabilidade, previsibilidade e coerência das relações jurídicas em uma sociedade.</li> <li>• Intimamente ligada ao princípio da legalidade, já que a lei é o pilar de sustentação do Estado Democrático de Direito.</li> <li>• Depende, dentre outros, que se evite a ampla utilização de conceitos jurídicos indeterminados nas leis; e que se adote critérios objetivos, inclusive, para orientar o julgamento das demandas submetidas à Administração Pública e ao Poder Judiciário.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baliza da responsabilização pessoal do agente público pelo Tribunal de Contas da União e, assim, encontrar a definição do termo é importante instrumento para garantir a segurança jurídica no âmbito das decisões administrativas.</li> <li>• Como não há conceito legal, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é imprescindível para delimitar os parâmetros do administrador médio.</li> <li>• Para ser um administrador médio, é necessário avaliar o âmbito de atuação e conhecimento comumente exigidos daquele gestor em específico.</li> <li>• Há uma zona de incerteza considerável, já que fica a critério do julgador estabelecer o que seria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A figura do erro grosseiro é determinante para fins de responsabilidade do administrador público, dada a redação do art. 28, LINDB.</li> <li>• Para o TCU, só age com erro grosseiro aquele que não se valia da razoabilidade que pauta as ações de um administrador médio.</li> <li>• O erro grosseiro consiste basicamente na inobservância de simples deveres e objetivos de cuidado, assim como nas modalidades graves de imperícia, imprudência e negligência, elementos esses a serem averiguados no caso concreto.</li> <li>• Assim como se dá com o conceito de “administrador médio”, é</li> </ul>

<p>O bem jurídico protegido pela segurança jurídica é a confiança que as pessoas depositam na lei</p>	<p>esperado de qualquer pessoa, para fins de balizar a responsabilidade administrativa do agente, dada a ausência de definição legal.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Margem para insegurança jurídica na responsabilização do administrador público.</li> </ul>	<p>necessário se socorrer da doutrina e, principalmente, da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, para se delinear, minimamente, o conteúdo do que seria considerado um erro grosseiro, visto a ausência de conceito legal.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conceito jurídico indeterminado, que pode aumentar a insegurança jurídica da responsabilidade do administrador público.</li> </ul>
---	---	--

Fonte: elaboração própria

As linhas acima demonstram que segurança jurídica, para além de um princípio constitucional e de observância, portanto, geral, tem um peso relevante no que toca ao funcionamento eficiente e eficaz da Administração Pública. Trata-se de um princípio fundamental que garante a estabilidade, previsibilidade e coerência das normas e das decisões governamentais, promovendo assim a legitimidade, a confiança dos cidadãos e o Estado de Direito.

A estabilidade e a previsibilidade são decorrentes do princípio da legalidade, uma vez que, ao se ter conhecimento da lei e de como as leis são alteradas, tanto a Administração Pública quanto os administrados têm conhecimento do que esperar em termos de atividade dos agentes públicos, que apenas podem fazer o que a lei permite e disciplina.

Leis claras, que evitam normas confusas ou de redação obscura, estáveis, que transmitem uma sensação de continuidade e perenidade, e acessíveis, que estão à disposição de todos e são de fácil acesso<sup>199</sup>, trazem estabilidade e previsibilidade ao ordenamento jurídico e, conseqüentemente, às atividades administrativas.

Um ambiente normativo previsível permite à Administração Pública planejar suas atividades, alocar recursos de forma eficiente e tomar decisões informadas sobre políticas e programas, inclusive a longo prazo, sem a interferência de mudanças bruscas na legislação. Isso contribui para a eficácia das ações governamentais e para o cumprimento dos objetivos estabelecidos.

<sup>199</sup> NUNES, Jorge Amaury Maia. Segurança Jurídica. *Revista dos Estudantes de Direito da UNB*.

Permite, também, a redução dos riscos de litígios, decorrentes de controvérsias legais, envolvendo a Administração Pública. Respeitar a letra da lei, dentro do que seja possível em termos de interpretação, evita excesso de demandas judiciais e administrativas envolvendo administradores e administrados.

Ademais, a segurança jurídica é essencial para a legitimidade da Administração Pública e para sua credibilidade perante os administrados. Ao agir em conformidade com a lei, os gestores transpassam compromisso e responsabilidade, tendo em vista que uma das vertentes da segurança jurídica é, justamente, a confiança no Direito. Se a lei é observada, a Administração Pública confirma a segurança depositada nela pelos administrados.

Em suma, a segurança jurídica é um elemento essencial para a Administração Pública, pois proporciona estabilidade, previsibilidade e proteção dos direitos dos cidadãos<sup>200</sup>. Ao promover um ambiente normativo confiável, a segurança jurídica contribui para o funcionamento eficiente do Estado e, em última análise, para o fortalecimento da democracia e do Estado de Direito.

O próximo capítulo abordará a alteração jurisprudencial do Tribunal de Contas da União (TCU). Será traçado um panorama sobre as decisões do órgão e a forma como ele tem interpretado e aplicado normas relacionadas à atuação dos gestores públicos ao longo do tempo.

Especial atenção será dada ao tratamento dispensado ao erro do gestor público, considerando os parâmetros legais e contextuais utilizados para avaliar a conduta desses agentes. A análise permitirá compreender as mudanças na postura do TCU frente à responsabilidade administrativa, suas implicações práticas e os reflexos no exercício da função pública.

---

<sup>200</sup> ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MIRANDA, Aline Aparecida de. A promoção da segurança jurídica na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. In: VILLEN, Antonio Carlos; GUERRA, Alexandre de Mello. *Direito Público contemporâneo: A nova LINDB e as novas leis de Licitações e Contratos Administrativos e de Improbidade Administrativa*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura. 2023.

## **CAPÍTULO 4 – O HISTÓRICO JURISPRUDENCIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: PANORAMA E ANÁLISE DO TRATAMENTO LEGAL DISPENSADO AO ERRO DO GESTOR PÚBLICO**

Este capítulo se fundamenta em uma abordagem metodológica que combina análises quantitativas e qualitativas para investigar o histórico jurisprudencial do Tribunal de Contas da União (TCU). Inicialmente, a pesquisa baseou-se em um levantamento quantitativo de acórdãos emitidos entre de 26 de abril de 2018 (publicação das alterações na LINDB) e 30 de setembro de 2023, buscando identificar padrões e recorrências nos critérios utilizados pelo tribunal para a responsabilização de gestores públicos. A partir desses dados, desenvolveu-se uma análise qualitativa, com o objetivo de aprofundar a compreensão sobre os parâmetros aplicados pelo TCU na diferenciação entre erros grosseiros e erros toleráveis, bem como suas implicações jurídicas e administrativas.

### **4.1 MAPEAMENTO QUANTITATIVO DOS ACÓRDÃOS DO TCU**

Essa etapa da pesquisa concentra-se na análise jurisprudencial do Tribunal de Contas da União (TCU), com foco em acórdãos que tratam da responsabilização de gestores públicos à luz do conceito de erro grosseiro. A metodologia empregada para essa análise inicial se utiliza da abordagem quantitativa.

O TCU oferece quatro bases de dados para a pesquisa de sua jurisprudência: acórdãos, jurisprudência selecionada, publicações e súmulas. Ao realizar uma busca pelo termo “Erro Grosseiro”, em dezembro de 2023 (quando se encerrou a referida pesquisa), no sistema de pesquisa jurisprudencial do Tribunal, foi possível encontrar: 1910 acórdãos, 84 jurisprudências selecionadas, 58 publicações de jurisprudência e nenhuma súmula.

Inicialmente, adotou-se um método quantitativo descritivo, que consistiu na seleção e catalogação, em formatos de tabela e gráfico, de 90 acórdãos emitidos pelo TCU, este número se chegou quando se realizou a pesquisa com as seguintes palavras chaves “*erro grosseiro e 13.655/2018*” pesquisados de 26 de abril de 2018 (início da vigência da Lei nº 13.655/2018) a 30 de dezembro de 2023 (quando se findou a presente pesquisa), excluindo-se os acórdãos deste levantamento jurisprudencial que não tratavam expressamente no corpo do voto de erro grosseiro e LINDB, bem como em seus dispositivos decisórios de multa prevista no artigo 58

da lei orgânica do TCU e/ou de imputação de débito ao gestor público. A escolha do corpus documental levou também em consideração critérios como a representatividade temática (acórdãos que abordassem diretamente o erro grosseiro e a responsabilidade do gestor público) e a disponibilidade pública dos documentos. Esses dados foram organizados em um banco de referências estruturado, permitindo a identificação de padrões decisórios, frequência de termos-chave e temas recorrentes nas decisões analisadas.

Com base na seleção dos acórdãos do Tribunal de Contas da União realizada nesta pesquisa, observa-se que a jurisprudência sobre o tema "erro grosseiro" pode ser organizada em três grupos principais, que reúnem questões relacionadas ao conceito. Para facilitar a compreensão, este item será subdividido em: erro grosseiro como culpa grave, erro grosseiro e o papel do parecer técnico, e erro grosseiro vinculado à responsabilidade financeira.

O quadro a seguir apresenta o levantamento realizado, organizado cronologicamente e com informações essenciais para contextualizar os julgados, como números dos acórdãos, data das sessões, relatores e sínteses das decisões proferidas na análise de imputação da responsabilidade.

<b>ANO REFERÊNCIA</b>	<b>Nº DO ACÓRDÃO</b>	<b>DATA DA SESSÃO</b>	<b>NOME DO RELATOR</b>	<b>IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE</b>
<b>2018</b>	ACÓRDÃO 4324/2018 - SEGUNDA CÂMARA	29/05/2018	VITAL DO RÊGO	SIM
<b>2018</b>	ACÓRDÃO 1628/2018 - PLENÁRIO	18/07/2018	BENJAMIN ZYMLER	SIM
<b>2018</b>	ACÓRDÃO 8327/2018 - SEGUNDA CÂMARA	11/09/2018	VITAL DO RÊGO	SIM*
<b>2018</b>	ACÓRDÃO 8330/2018 - SEGUNDA CÂMARA	11/09/2018	VITAL DO RÊGO	NÃO

<b>2018</b>	ACÓRDÃO 9552/2018 - SEGUNDA CÂMARA	02/10/2018	MARCOS BEMQUERER	SIM
<b>2018</b>	ACÓRDÃO 2391/2018 - PLENÁRIO	17/10/2018	BENJAMIN ZYMLER	SIM
<b>2018</b>	ACÓRDÃO 2677/2018 - PLENÁRIO	21/11/2018	BENJAMIN ZYMLER	SIM
<b>2018</b>	ACÓRDÃO 15080/2018 - PRIMEIRA CÂMARA	27/11/2018	BENJAMIN ZYMLER	SIM
<b>2018</b>	ACÓRDÃO 2760/2018 - PLENÁRIO	28/11/2018	BRUNO DANTAS	SIM
<b>2018</b>	ACÓRDÃO 15656/2018 - PRIMEIRA CÂMARA	04/12/2018	BRUNO DANTAS	SIM
<b>2018</b>	ACÓRDÃO 15677/2018 - PLENÁRIO	04/12/2018	BENJAMIN ZYMLER	SIM
<b>2018</b>	ACÓRDÃO 2883/2018 - PLENÁRIO	05/12/2018	AUGUSTO SHERMAN	SIM
<b>2018</b>	ACÓRDÃO 2860/2018 - PLENÁRIO	05/12/2018	AUGUSTO SHERMAN	SIM
<b>2018</b>	ACÓRDÃO 2985/2018 - PLENÁRIO	12/12/2018	JOSÉ MUCIO MONTEIRO	SIM

<b>2018</b>	ACÓRDÃO 2924/2018 - PLENÁRIO	12/12/2018	JOSÉ MUCIO MONTEIRO	SIM
<b>2019</b>	ACÓRDÃO 637/2019 - PLENÁRIO	20/03/2019	VITAL DO RÊGO	SIM
<b>2019</b>	ACÓRDÃO 2692/2019 - PRIMEIRA CÂMARA	26/03/2019	BRUNO DANTAS	SIM
<b>2019</b>	ACÓRDÃO 3327/2019 - PRIMEIRA CÂMARA	23/04/2019	VITAL DO RÊGO	NÃO
<b>2019</b>	ACÓRDÃO 3342/2019 - PRIMEIRA CÂMARA	23/04/2019	AUGUSTO SHERMAN	SIM
<b>2019</b>	ACÓRDÃO 938/2019 - PLENÁRIO	24/04/2019	RAIMUNDO CARREIRO	NÃO
<b>2019</b>	ACÓRDÃO 957/2019 - PLENÁRIO	30/04/2019	AUGUSTO NARDES	SIM
<b>2019</b>	ACÓRDÃO 986/2019 - PLENÁRIO	30/04/2019	MARCOS BEMQUERER	SIM
<b>2019</b>	ACÓRDÃO 3074/2019 - SEGUNDA CÂMARA	07/05/2019	MARCOS BEMQUERER	SIM
<b>2019</b>	ACÓRDÃO 3331/2019 -	14/05/2019	ANA ARRAES	SIM

	SEGUNDA CÂMARA			
<b>2019</b>	ACÓRDÃO 14130/2019 - PRIMEIRA CÂMARA	26/11/2019	WALTON ALENCAR RODRIGUES	SIM
<b>2019</b>	ACÓRDÃO 13053/2019 - SEGUNDA CÂMARA	27/11/2019	MARCOS BEMQUERER	SIM
<b>2019</b>	ACÓRDÃO 13053/2019 - SEGUNDA CÂMARA	03/12/2019	AUGUSTO NARDES	SIM
<b>2019</b>	ACÓRDÃO 13053/2019 - SEGUNDA CÂMARA	03/12/2019	AUGUSTO NARDES	SIM
<b>2019</b>	ACÓRDÃO 2928/2019 - PLENÁRIO	04/12/2019	BENJAMIN ZYMLER	SIM
<b>2019</b>	ACÓRDÃO 3059/2019 - PLENÁRIO	10/12/2019	VITAL DO RÊGO	SIM
<b>2020</b>	ACÓRDÃO 143/2020 - PLENÁRIO	29/01/2020	BRUNO DANTAS	SIM
<b>2020</b>	ACÓRDÃO 627/2020 - SEGUNDA CÂMARA	04/02/2020	RAIMUNDO CARREIRO	SIM
<b>2020</b>	ACÓRDÃO 639/2020 -	04/02/2020	WEDER DE OLIVEIRA	SIM

	PRIMEIRA CÂMARA			
<b>2020</b>	ACÓRDÃO 423/2020 - PLENÁRIO	04/03/2020	AUGUSTO NARDES	SIM
<b>2020</b>	ACÓRDÃO 2577/2020 - SEGUNDA CÂMARA	17/03/2020	AUGUSTO NARDES	SIM
<b>2020</b>	ACÓRDÃO 674/2020 - PLENÁRIO	25/03/2020	WALTON ALENCAR RODRIGUES	NÃO
<b>2020</b>	ACÓRDÃO 3798/2020 - PRIMEIRA CÂMARA	31/03/2020	VITAL DO RÊGO	SIM
<b>2020</b>	ACÓRDÃO 3575/2020 - SEGUNDA CÂMARA	06/04/2020	ANA ARRAES	SIM
<b>2020</b>	ACÓRDÃO 3576/2020 - SEGUNDA CÂMARA	06/04/2020	ANA ARRAES	SIM
<b>2020</b>	ACÓRDÃO 3580/2020 - SEGUNDA CÂMARA	06/04/2020	ANA ARRAES	SIM
<b>2020</b>	ACÓRDÃO 4252/2020 - PRIMEIRA CÂMARA	07/04/2020	WEDER DE OLIVEIRA	SIM

<b>2020</b>	ACÓRDÃO 918/2020 - PLENÁRIO	15/04/2020	BRUNO DANTAS	SIM
<b>2020</b>	ACÓRDÃO 1057/2020 - PLENÁRIO	29/04/2020	ANA ARRAES	NÃO
<b>2020</b>	ACÓRDÃO 1691/2020 - PLENÁRIO	01/07/2020	AUGUSTO NARDES	NÃO
<b>2020</b>	ACÓRDÃO 8215/2020 - SEGUNDA CÂMARA	04/08/2020	RAIMUNDO CARREIRO	NÃO
<b>2021</b>	ACÓRDÃO 11684/2021 - SEGUNDA CÂMARA	31/08/2021	RAIMUNDO CARREIRO	NÃO
<b>2021</b>	ACÓRDÃO 15239/2021 - SEGUNDA CÂMARA	21/09/2021	RAIMUNDO CARREIRO	NÃO
<b>2021</b>	ACÓRDÃO 2291/2021 - PLENÁRIO	22/09/2021	BRUNO DANTAS	NÃO
<b>2021</b>	ACÓRDÃO 2309/2021 - PLENÁRIO	29/09/2021	RAIMUNDO CARREIRO	NÃO
<b>2021</b>	ACÓRDÃO 17974/2021 - SEGUNDA CÂMARA	19/10/2021	RAIMUNDO CARREIRO	NÃO
<b>2021</b>	ACÓRDÃO 18897/2021 -	30/11/2021	AUGUSTO SHERMAN	SIM

	PRIMEIRA CÂMARA			
<b>2021</b>	ACÓRDÃO 18904/2021 - PRIMEIRA CÂMARA	30/11/2021	AUGUSTO SHERMAN	SIM
<b>2021</b>	ACÓRDÃO 19022/2021 - SEGUNDA CÂMARA	30/11/2021	BRUNO DANTAS	SIM
<b>2021</b>	ACÓRDÃO 18997/2021 - SEGUNDA CÂMARA	30/11/2021	ANDRÉ DE CARVALHO	SIM
<b>2021</b>	ACÓRDÃO 18990/2021 - SEGUNDA CÂMARA	30/11/2021	MARCOS BEMQUERER	SIM
<b>2021</b>	ACÓRDÃO 18936/2021 - SEGUNDA CÂMARA	30/11/2021	BENJAMIN ZYMLER	SIM
<b>2021</b>	ACÓRDÃO 18936/2021 - PRIMEIRA CÂMARA	30/11/2021	AROLDO CEDRAZ	SIM
<b>2021</b>	ACÓRDÃO 18935/2021 - PRIMEIRA CÂMARA	30/11/2021	BENJAMIN ZYMLER	SIM
<b>2021</b>	ACÓRDÃO 2889/2021 - PLENÁRIO	01/12/2021	WALTON ALENCAR RODRIGUES	SIM

<b>2021</b>	ACÓRDÃO 2934/2021 PLENÁRIO	-	08/12/2021	WALTON ALENCAR RODRIGUES	SIM
<b>2022</b>	ACÓRDÃO 56/2022 PLENÁRIO	-	19/01/2022	AUGUSTO NARDES	SIM
<b>2022</b>	ACÓRDÃO 102/2022 SEGUNDA CÂMARA	-	25/01/2022	BRUNO DANTAS	SIM
<b>2022</b>	ACÓRDÃO 190/2022 PLENÁRIO	-	02/02/2022	VITAL DO RÊGO	SIM
<b>2022</b>	ACÓRDÃO 204/2022 PLENÁRIO	-	02/02/2022	AUGUSTO NARDES	SIM
<b>2022</b>	ACÓRDÃO 441/2022 SEGUNDA CÂMARA	-	08/02/2022	AROLDO CEDRAZ	SIM
<b>2022</b>	ACÓRDÃO 473/2022 PRIMEIRA CÂMARA	-	08/02/2022	WEDER DE OLIVEIRA	SIM
<b>2022</b>	ACÓRDÃO 477/2022 SEGUNDA CÂMARA	-	08/02/2022	AUGUSTO NARDES	SIM
<b>2022</b>	ACÓRDÃO 478/2022 PRIMEIRA CÂMARA	-	08/02/2022	BENJAMIN ZYMLER	SIM
<b>2022</b>	ACÓRDÃO 482/2022	-	08/02/2022	BENJAMIN ZYMLER	SIM

	PRIMEIRA CÂMARA			
<b>2022</b>	ACÓRDÃO 557/2022 - PRIMEIRA CÂMARA	08/02/2022	WALTON ALENCAR RODRIGUES	SIM
<b>2022</b>	ACÓRDÃO 254/2022 - PLENÁRIO	09/02/2022	MARCOS BEMQUERER	NÃO
<b>2022</b>	ACÓRDÃO 1052/2022 - SEGUNDA CÂMARA	15/03/2022	AUGUSTO NARDES	NÃO
<b>2022</b>	ACÓRDÃO 737/2022 - PLENÁRIO	06/04/2022	BENJAMIN ZYMLER	NÃO
<b>2022</b>	ACÓRDÃO 874/2022 - PLENÁRIO	20/04/2022	WALTON ALENCAR RODRIGUES	NÃO
<b>2022</b>	ACÓRDÃO 2012/2022 - SEGUNDA CÂMARA	03/05/2022	ANTONIO ANASTASIA	NÃO
<b>2023</b>	ACÓRDÃO 455/2023 - PLENÁRIO	15/03/2023	ANTÔNIO ANASTASIA	NÃO
<b>2023</b>	ACÓRDÃO 979/2023 - PLENÁRIO	17/05/2023	BENJAMIN ZYMLER	SIM
<b>2023</b>	ACÓRDÃO 1594/2023 - PLENÁRIO	09/08/2023	WALTON ALENCAR RODRIGUES	NÃO
<b>2023</b>	ACÓRDÃO 8952/2023 -	05/09/2023	JHONATAN DE JESUS	NÃO

	SEGUNDA CÂMARA			
<b>2023</b>	ACÓRDÃO 1913/2023- PLENÁRIO	13/09/2023	BENJAMIN ZYMLER	NÃO
<b>2023</b>	ACÓRDÃO 13773/2023 - PRIMEIRA CÂMARA	05/12/2023	BENJAMIN ZYMLER	SIM
<b>2023</b>	ACÓRDÃO 13772/2023 - PRIMEIRA CÂMARA	05/12/2023	BENJAMIN ZYMLER	SIM
<b>2023</b>	ACÓRDÃO 13765/2023 - PRIMEIRA CÂMARA	05/12/2023	BENJAMIN ZYMLER	SIM
<b>2023</b>	ACÓRDÃO 13757/2023 - PRIMEIRA CÂMARA	05/12/2023	WEDER DE OLIVEIRA	SIM
<b>2023</b>	ACÓRDÃO 2526/2023 - PLENÁRIO	06/12/2023	AUGUSTO SHERMAN	NÃO
<b>2023</b>	ACÓRDÃO 2515/2023 - PLENÁRIO	06/12/2023	JORGE OLIVEIRA	SIM
<b>2023</b>	ACÓRDÃO 2506/2023 - PLENÁRIO	06/12/2023	ANTÔNIO ANASTASIA	NÃO
<b>2023</b>	ACÓRDÃO 2739/2023 - PLENÁRIO	13/12/2023	JHONATAN DE JESUS	SIM

<b>2023</b>	ACÓRDÃO 2730/2023 - PLENÁRIO	13/12/2023	AROLDO CEDRAZ	NÃO
<b>2023</b>	ACÓRDÃO 2719/2023 - PLENÁRIO	13/12/2023	WALTON ALENCAR RODRIGUES	NÃO

Fonte: elaboração própria. \*O acórdão 8327/2018 trata-se de recurso de reconsideração que foi reformado parcialmente, matendo a imputação de débito a um dos recorrentes.

Por sua vez, o gráfico abaixo demonstra a porcentagem de não imputação de responsabilidade aos gestores pelo TCU:



Fonte: elaboração própria.

A tabela e o gráfico atestam uma alteração jurisprudencial no que se refere a julgamentos que ponderam expressamente sobre erro grosseiro e a LINDB, ocorrendo uma diminuição nos processos desta natureza de imposições de sanções graves que envolvam a cominação da multa prevista no artigo 58 da lei orgânica do TCU e/ou da imputação de débito aos gestores públicos.

#### 4.2 ESTRUTURA E ATRIBUIÇÕES GERAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) atua como órgão de apoio ao Congresso Nacional no exercício do controle externo sobre a administração pública, com atribuições definidas pela Constituição Federal. Este órgão técnico e autônomo é encarregado da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública, verificando a legalidade, legitimidade e economicidade das ações governamentais para assegurar a integridade administrativa e a eficiência no uso dos recursos públicos.

Embora o TCU trabalhe em cooperação com o Congresso, sua função é independente e autônoma, configurando uma estrutura técnica e não subordinada. Suas decisões, de caráter administrativo, complementam o papel do Parlamento na avaliação das contas públicas, refletindo uma interdependência funcional sem relação hierárquica.

Para realizar suas funções, o TCU opera distintos processos de controle externo, cada um com características próprias. Esses processos podem ser classificados em três categorias principais: processo de contas, processo de fiscalização e processo de pessoal. Nesse contexto, é essencial aprofundar o entendimento sobre o processo de contas.

Em acepção restrita, a administração pública, pode ser analisada sob duas perspectivas: a subjetiva e a objetiva. A perspectiva subjetiva abrange os entes, órgãos e agentes que desempenham a função administrativa, enquanto a objetiva diz respeito à própria atividade administrativa exercida. Tal função administrativa caracteriza-se como uma atividade vinculada à lei, destinada à gestão e proteção dos interesses públicos, materializada pela oferta de serviços públicos.

Dessa forma, a administração pública, tanto em sua forma direta quanto indireta, está sujeita a um duplo controle: aquele exercido pelos Poderes Legislativo e Judiciário e o controle interno, realizado pela própria administração sobre seus atos. Esse sistema de controle busca seguir a legalidade como um princípio basilar, sendo o norteador das relações estabelecidas pelas pessoas naturais e jurídicas<sup>201</sup>, assegurando que as atividades da administração estejam em conformidade com as normas e princípios que a regem, possuindo também o princípio da eficiência, este acrescentado à Constituição pela Emenda 19/1998, como um dos pilares para serem ponderados quando da fiscalização dos serviços prestados ao público.

O controle da administração pública pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 70, é definido como função do Poder Legislativo, exercida com o auxílio do Tribunal de Contas da União conforme previsto no artigo 71 da magna carta. Dessa forma, o controle externo pode ser entendido em sentido amplo, como qualquer controle realizado por um ente externo àquele

---

<sup>201</sup> SANTOS, Pedro Felipe de Oliveira, MENEGUIN, Fernando B. *Há incompatibilidade entre eficiência e legalidade?* Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 51, n. 201, p. 7-16, jan./mar. 2014.

fiscalizado, ou em sentido estrito, quando se refere especificamente à fiscalização realizada pelo Poder Legislativo com o apoio dos tribunais de contas, de acordo com a previsão constitucional.

O Tribunal de Contas da União (TCU) realiza o controle externo da administração pública por meio de distintos processos regulados pela Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992) e pelo Regimento Interno do órgão. Esses processos incluem, entre outros, o processo de prestação de contas (art. 8º, I, da Lei nº 8.443/1992), o processo de tomada de contas especial (arts. 8º, II, e 47 a 52), o processo de auditoria operacional e de conformidade (arts. 8º, V, e 40 a 46) e o processo de atos de pessoal (art. 8º, III). Cada um desses processos possui características próprias e finalidades específicas, sendo instrumentos pelos quais o TCU exerce suas competências de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Nesta pesquisa, o foco recai sobre o processo de prestação de contas e a tomada de contas especial, em razão de sua relação direta com o julgamento das responsabilidades dos agentes públicos e com a definição de irregularidades associadas à prática de erro na gestão.

#### 4.3 ASPECTOS GERAIS DO PROCESSO DE CONTAS

No que tange à legalidade, a doutrina em geral nos explica que este se refere ao controle da conformidade dos atos administrativos com as normas legais, verificando o respeito às formalidades e preceitos estabelecidos no ordenamento jurídico. Por outro lado, o critério de legitimidade transcende a mera conformidade com a legislação, abrangendo também a intenção de promover o interesse público e a melhoria da gestão pública<sup>202</sup>.

Ao término do processo de contas, o Tribunal de Contas da União (TCU) classifica as contas dos responsáveis como regulares, regulares com ressalvas, ou irregulares. A Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992), em seu artigo 16, define como contas regulares aquelas que, de maneira clara e objetiva, demonstram a exatidão dos registros contábeis, a conformidade com a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão.

As contas são consideradas regulares com ressalvas quando apresentam impropriedades ou falhas formais que não causam prejuízo ao erário. Já as contas irregulares são aquelas que revelam omissão no dever de prestação de contas, dano ao patrimônio público devido a atos de gestão ilegítimos ou antieconômicos, desfalques ou desvios de recursos públicos, ou infrações legais de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial. Além disso,

---

<sup>202</sup> LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas*. Rio de Janeiro, 2018.

a reincidência no descumprimento de determinações conhecidas pelo responsável pode levar ao julgamento de contas como irregulares, assim como previsto no artigo 16 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LOTUCU)<sup>203</sup>.

Cabe ao Tribunal de Contas formular um juízo técnico sobre a gestão dos recursos públicos, determinando a responsabilidade do agente público nos casos em que as contas são julgadas irregulares. No contexto deste trabalho, é essencial compreender os conceitos gerais de responsabilidade e os aspectos específicos da responsabilidade apurada pelos Tribunais de Contas.

Ressalta-se que, enquanto o TCU é encarregado do julgamento técnico das contas de gestores e demais responsáveis por recursos públicos, incluindo aqueles que causam prejuízo ao erário, cabe ao Poder Legislativo realizar o julgamento político das contas de governo dos chefes do Poder Executivo, com o apoio técnico do Tribunal de Contas.

Os conceitos e fundamentos apresentados no primeiro capítulo dessa tese estabelecem as bases teóricas para compreender a complexa dinâmica da responsabilidade no âmbito da administração pública. Nesse sentido, esta etapa do trabalho se propõe a conectar essas premissas teóricas à análise prática da atuação do tribunal.

A abordagem parte do entendimento de que a responsabilidade administrativa e a responsabilidade civil, embora interligadas, possuem características distintas no contexto da atuação do TCU. Enquanto o primeiro capítulo tratou do arcabouço normativo e das diretrizes gerais da administração pública, a análise empírica realizada nesta seção permitirá observar como esses elementos teóricos se manifestam no exercício cotidiano das competências do tribunal.

Essa conexão direta entre o referencial teórico e a aplicação prática busca reforçar a coerência entre as etapas do trabalho, permitindo que os elementos normativos previamente discutidos iluminem o entendimento dos resultados encontrados.

Assim, a discussão transcende a simples aplicação de normas e princípios, propondo-se a demonstrar como os fundamentos teóricos da responsabilidade e da gestão pública convergem no plano empírico, refletindo os desafios e as nuances da prática administrativa no Brasil.

Como já explicado, o dano material não é condição necessária para todas as espécies de processos no Tribunal de Contas. Assim, atos que não causem prejuízo ao erário também podem gerar a responsabilização do gestor público, desde que se enquadrem como atos de gestão

---

<sup>203</sup> BRASIL. *Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jul. 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8443.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm)

administrativa de recursos federais. Para particulares, entretanto, a conduta ilícita passível de responsabilização pelo TCU exige que tenha causado dano aos recursos da União, mesmo que não haja vínculo formal com a administração pública.

O processo no TCU segue o rito estabelecido pela LOTCU<sup>204</sup> e pelo seu Regimento Interno, RITCU<sup>205</sup>. A tramitação dos processos ocorre, em regra, de forma eletrônica, e o processo no TCU é gratuito.

De acordo com o artigo 144 do RITCU, participam do processo o responsável e o interessado. Considera-se responsável o agente que figura no processo devido ao uso, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de bens, valores ou recursos públicos, ou por atos que resultem em prejuízo ao erário. O interessado, por sua vez, é o terceiro que tenha sido reconhecido pelo relator ou pelo Tribunal como tendo uma razão legítima para intervir no processo de controle externo (RITCU, art. 144, §2º). Nos processos do TCU, a representação por advogado não é obrigatória, e as partes podem praticar atos processuais diretamente ou por procurador devidamente constituído, mesmo que este não seja advogado (RITCU, art. 145).

Segundo o artigo 156 do RITCU, o processo de controle externo se desenvolve em quatro etapas: instrução, parecer do Ministério Público, julgamento e recursos. Anualmente, as contas dos administradores e responsáveis são submetidas a julgamento pelo Tribunal, sob a forma de tomada ou prestação de contas, conforme disposto no artigo 7º da LOTCU.

Quando se verifica omissão, falta de comprovação na aplicação dos recursos ou qualquer irregularidade, como desvio de recursos, ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que resulte em prejuízo ao erário, a autoridade administrativa competente tem o dever de instaurar a Tomada de Contas Especial (TCE) para apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano, conforme os termos do artigo 8º da LOTCU. Caso as providências não sejam tomadas, o próprio Tribunal pode instaurar a Tomada de Contas Especial.

Após o encaminhamento dos autos ao Tribunal de Contas da União (TCU) para julgamento, cabe ao Relator conduzir a instrução processual. O Relator tem a prerrogativa de, de ofício ou mediante solicitação do órgão de instrução ou do Ministério Público, suspender o julgamento, citar ou intimar os responsáveis, além de adotar outras medidas necessárias para o saneamento dos autos, fixando prazos para o cumprimento das diligências. Em seguida, o processo é submetido ao Plenário ou à Câmara competente para decisão.

---

<sup>204</sup> Brasil. *Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LOTCU): Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jul. 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18443.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm).

<sup>205</sup> Brasil. *Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU)*. Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/regimento-interno-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>

Ao identificar irregularidades nas contas, o tribunal determina se a responsabilidade será individual ou solidária. Em casos que envolvam débito, o responsável é citado para apresentar defesa ou quitar o montante devido. Na ausência de débito, é determinada a intimação para que o responsável apresente justificativa. Caso a defesa seja rejeitada, o responsável é notificado para realizar o pagamento da quantia devida. Se o responsável não atender à citação ou à intimação, o TCU o considerará revel e dará prosseguimento ao processo.

Quando o julgamento determina contas irregulares, a responsabilidade solidária pode ser fixada tanto para o agente público que cometeu o ato quanto para terceiros que, ao colaborarem, concorreram para o prejuízo. Após a conclusão do processo, o TCU encaminha cópias dos autos ao Ministério Público da União para as medidas judiciais cabíveis nas esferas cível e penal.

Os acórdãos do Tribunal de Contas da União, conforme descrito no artigo 24 da Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992)<sup>206</sup>, têm natureza de título executivo, conferindo liquidez e certeza às decisões que imponham débitos ou multas.

A análise desses acórdãos permite compreender como o TCU interpreta e aplica os critérios legais e doutrinários relacionados à responsabilização, destacando os parâmetros adotados para configurar o erro administrativo, a definição de dolo ou culpa e a imposição de sanções. Além disso, serão examinadas as implicações práticas dessas

O artigo 31 da LOTCU<sup>207</sup> assegura o direito à ampla defesa ao responsável e ao interessado em todas as etapas do processo de julgamento de contas. Contra decisões proferidas em processos de tomada ou prestação de contas, cabem os recursos de reconsideração, embargos de declaração e revisão. Recursos interpostos fora do prazo estabelecido não são conhecidos, exceto em casos de surgimento de fatos novos, conforme disposto no Regimento Interno.

#### 4.4 JURISPRUDÊNCIA NO TCU SOBRE O ERRO GROSSEIRO

Tendo como base todo o estudo desenvolvido até esse o momento, chegamos ao âmago do presente capítulo, que tem como objetivo explorar a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) acerca do tratamento legal concedido pelo colegiado aos erros cometidos pelos

---

<sup>206</sup> Brasil. *Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União: Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jul. 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18443.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm).

<sup>207</sup> Brasil. *Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União: Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Art. 31. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jul. 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18443.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm)

administradores públicos. A análise legal e pragmática dos acórdãos que essa tese se propõe a realizar é particularmente importante frente às responsabilidades atribuídas aos gestores públicos e às consequências de suas decisões no âmbito da administração pública. Amplifica-se esse cenário em um contexto caracterizado pelo crescente número de decisões que envolvem a aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente após o advento do Acórdão 2931/2018, já estudado dentro desse trabalho, e que serviu como um marco paradigmático na interpretação e aplicação pela primeira vez do conceito de erro grosseiro pelo TCU.

A edição do Acórdão 2931/2018, trouxe uma interpretação inovadora sobre o conceito de erro grosseiro, redefinindo parâmetros para avaliação das responsabilidades dos gestores públicos. Antes desse marco, a jurisprudência do tribunal era marcada por uma abordagem mais rigorosa e punitiva, que frequentemente levava à responsabilização dos agentes públicos em casos em que o elemento subjetivo da má-fé não era claramente identificado. Com o novo acórdão, o TCU adotou uma postura que buscava equilibrar o rigor com a razoabilidade, delineando critérios mais claros para caracterizar o erro grosseiro e, conseqüentemente, a responsabilização.

Analisar-se-ão as diretrizes estabelecidas pelo Acórdão 2931/2018. Considerando as extensas considerações já dedicadas a esse acórdão, a abordagem a esse ponto de inflexão, nesse momento, será apenas superficial, uma vez que o acórdão já foi oportunamente enfrentado. Ao reinterpretar o erro grosseiro, o TCU não só oferece uma leitura mais sofisticada da responsabilidade do gestor público, mas também reforça a importância cada vez maior dispensada pelo tribunal à avaliação do contexto e das circunstâncias específicas dos casos concretos.

Além disso, a alteração da composição do TCU também desempenha um papel fundamental na formação e transformação de sua jurisprudência. Mudanças na estrutura do tribunal e na entrada de novos ministros com visões jurídicas e administrativas distintas, impactaram diretamente a abordagem do órgão em relação a temas complexos como o erro na administração pública. Restará demonstrada a tendência do TCU em harmonizar suas decisões com os princípios da LINDB, que ressaltam a necessidade de considerar o contexto em que o gestor atuou, evitando punições desproporcionais ou indevidas.

Como mencionado, até o ano de 2018 a interpretação da responsabilidade administrativa era mais orientada a uma concepção de resultados, onde os atos administrativos eram julgados em grande medida pelos seus efeitos finais, sem muita consideração ao processo e às limitações práticas enfrentadas pelos gestores. O Acórdão 2931/2018 introduz um modelo

em que se avalia, de forma mais cautelosa, a plausibilidade das escolhas do gestor, reconhecendo que o erro grosseiro deve ser caracterizado por uma conduta manifestamente desarrazoada, negligente ou temerária, e não por simples divergências interpretativas ou erros administrativos de boa-fé<sup>208</sup>.

A abordagem do TCU ao erro grosseiro representa uma resposta aos desafios enfrentados pelos gestores públicos em um ambiente regulatório cada vez mais complexo e sujeito a interpretações jurídicas diversas. A jurisprudência atual do tribunal busca, assim, oferecer um espaço seguro para decisões administrativas razoáveis, ainda que imperfeitas, reconhecendo que a gestão pública envolve riscos e incertezas que, por vezes, resultam em consequências indesejadas. Tal abordagem visa a incentivar uma administração pública mais proativa, ao reduzir o receio de punições automáticas em casos de erros cometidos de boa-fé.

A análise da composição do TCU ao longo dos anos permite uma compreensão mais ampla das influências que cada ministro, com suas bagagens idiossincráticas, tanto em âmbito jurídico quanto político, contribui para a interpretação e aplicação da LINDB. O Tribunal tem se concentrado de forma mais incisiva na interpretação do artigo 28 da LINDB. Decisões mais recentes, como já indicado diversas vezes ao longo desse estudo, indicam uma tendência predominante de aproximação conceitual entre “erro grosseiro” e “culpa grave”. Neste sentido, o erro grosseiro tem sido caracterizado como aquele que decorre de uma inobservância acentuada dos deveres de cuidado e zelo na administração da coisa pública<sup>209</sup>.

Busca-se contribuir para o entendimento das dinâmicas institucionais do TCU e como a sua jurisprudência reflete as mudanças na interpretação do direito administrativo brasileiro. Ao investigar a aplicação do conceito de erro grosseiro, almeja-se destacar a importância de uma jurisprudência adaptável e que atenda às necessidades de uma administração pública eficiente, promovendo uma responsabilização justa e equilibrada dos gestores públicos.

No que concerne aos critérios de pesquisa que esmiuçaremos a seguir, destaca-se o posicionamento expresso no voto condutor do Acórdão 2012/2022 da 2ª Câmara de julgamento, especialmente na análise do seu relator, ministro Antônio Anastasia, que explora as variações de entendimento da Corte de Contas quanto ao padrão de conduta a ser adotado como parâmetro para definir o erro grosseiro/culpa grave.

---

<sup>208</sup> TOURINHO, Rita. O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa: avanço ou retrocesso? *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro* n° 84, abr./jun. 2022

<sup>209</sup> Brasil. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* n° 1.264/2019 e n° 1.689/2019, rel. Min. Augusto Nardes. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>

Conforme pontuado pelo ministro, em alguns momentos o Tribunal adota o “padrão médio de diligência” como critério para a caracterização do erro grosseiro e consequente imputação de responsabilidade<sup>210</sup>. Em outros, utiliza-se como parâmetro o equívoco que poderia ser identificado ou evitado por um gestor público com um nível de diligência considerado “abaixo do normal” ou “inferior ao ordinário”<sup>211</sup>. Neste ponto, surgem questionamentos inevitáveis: como distinguir o “padrão médio” de um “padrão inferior ao normal” de diligência esperado do agente público? Ademais, com base nos critérios desenvolvidos pela jurisprudência do TCU, qual seria a linha divisória para determinar a partir de que nível de diligência o gestor incorreria em erro grosseiro? São questões que demandam uma apreciação cuidadosa e um grau substancial de abstração para sua adequada compreensão.

Este acórdão, embora advenha de um julgado de embargos de declaração, expediente processual este que a princípio é visto como limitante para uma análise mais aprofundada do mérito de uma lide, traz em seu corpo textual uma alteração de interpretação com dois novos critérios de avaliação, quais sejam, a orientação e a complexidade técnica como fatores a serem ponderados quando da apreciação pela corte do ato administrativo a ser julgado.

A definição destes critérios mais concretos faz com que a escala de diligências do gestor público se torne mais presente nas peças processuais dos julgamentos, sejam nos relatórios técnicos, nas defesas e nos próprio julgados. Tabela esta trazida pelo auditor e diretor do TCU Sandro Rafael Matheus Pereira para facilitar a compreensão do conceito de erro grosseiro segundo duas abordagens adotadas pela jurisprudência do TCU, elaborou uma escala representada pela figura abaixo, que varia numericamente de 0 a 10. Vale ressaltar que a figura serve apenas como uma simplificação didática e que a escala de 0 a 10 não possui precisão matemática, funcionando unicamente como uma ilustração para mostrar as diferentes variações de diligência que podem ser empregadas pelo gestor público e sua relação com os graus de culpa tradicionalmente discutidos na doutrina

Nesta escala, correlacionam-se os diferentes graus de culpa (culpa grave, leve e levíssima) aos níveis de diligência esperados do gestor público no desempenho de suas funções (mínima, normal ou extraordinária).

---

<sup>210</sup> Brasil. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* nº 1.264/2019, rel. Min. Augusto Nardes. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>

<sup>211</sup> Brasil. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* nº 1.924/2021, rel. Min. Benjamin Zymler. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>

Figura 1. Escala da graduação entre níveis de diligência e graus de culpa.

Escala de níveis de diligência do gestor público										
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	9.9
Culpa grave ou Erro Grosseiro (TESES 1 e 2)			Culpa grave ou Erro Grosseiro (TESE 1)			Culpa Leve			Culpa levíssima	
Diligência mínima			Diligência Normal			Diligência Extraordinária				

A escala começa com níveis mínimos de cuidado e quase ausência de diligência (de 0 a 2), onde se situa o agente extremamente negligente, que age com desídia e desinteresse no cumprimento de suas responsabilidades, ignorando os possíveis danos que sua ação ou omissão pode causar à administração pública. Abaixo dele estão apenas os agentes que agem com dolo, seja o dolo direto — quando o agente tem a intenção de causar o resultado ilícito — ou dolo eventual, quando assume o risco de produzi-lo.

Na faixa de 3 a 5 encontra-se o administrador minimamente diligente. Esse gestor poderia ter evitado o ato ilícito, pois o resultado era previsível para qualquer agente em sua posição que utilizasse um nível de atenção considerado normal. Ele demonstra algum cuidado, mas ainda assim sua conduta está abaixo do ideal, permitindo que erros previsíveis ocorram.

A faixa seguinte, de 6 a 8, caracteriza o gestor médio ou mediano, que exerce seu papel com uma diligência compatível com a média de seus pares. Esse gestor tem consciência de seus deveres e se empenha para proteger os interesses de terceiros da mesma forma que qualquer pessoa prudente cuidaria dos próprios interesses. Embora seja passível de cometer erros, esses são compreensíveis e toleráveis, pois escapariam à detecção de qualquer administrador que empregasse um nível de diligência padrão. Somente um agente extraordinariamente atento poderia identificar erros nessa faixa da escala.

No topo da escala, de 9 a 9.9, situa-se o gestor excepcional, que atua com um nível de diligência e cuidado extraordinários, raramente cometendo falhas. Esse é o administrador que se destaca por sua produtividade, precisão e qualidade superiores. A faixa 10 está fora da escala, representando uma figura idealizada, o gestor infalível que nunca comete erros.<sup>212</sup>

<sup>212</sup> PEREIRA, Sandro Rafael Matheus. *Uma escala para o erro grosseiro na jurisprudência do TCU*. Consultor Jurídico, 2024.

Naturalmente os ministros do Tribunal de Contas da União não utilizam essa escala como ferramenta direta para o julgamento dos casos. Trata-se de uma construção teórica e didática, destinada a facilitar a compreensão dos diferentes níveis de diligência esperados de gestores públicos e sua correlação com os graus de culpa — grave, leve ou levíssima. Sua finalidade é puramente ilustrativa, sem qualquer valor normativo ou vinculante.

Portanto, a escala não é aplicada como um instrumento técnico ou matemático no processo decisório, mas oferece uma estrutura conceitual útil para compreender como os níveis de diligência se relacionam com os graus de culpa, ajudando a contextualizar as expectativas e os padrões de comportamento analisados pela jurisprudência do tribunal.

#### 4.5 ANÁLISE PRÁTICA DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EM FACE DO ERRO GROSSEIRO E OS PARÂMETROS DE TOLERABILIDADE

O foco residiu na interpretação do conteúdo normativo e argumentativo presente nos acórdãos. Essa etapa envolveu a leitura detalhada de cada decisão, com ênfase na análise das fundamentações jurídicas utilizadas pelo TCU, especialmente aquelas relacionadas à caracterização do erro grosseiro, à aplicação das disposições da LINDB e às justificativas adotadas para decisões de responsabilização ou absolvição de gestores públicos. Para garantir a consistência e a profundidade da análise, foram utilizados métodos de análise de conteúdo, categorizando trechos de acórdãos em eixos temáticos previamente definidos, como "interpretação do erro grosseiro", "contexto da decisão", "avaliação de dolo e culpa" e "influência da LINDB".

O Tribunal de Contas, ao exercer seu poder sancionatório, geralmente considera o erro grosseiro como aquele caracterizado pela culpa grave. Conforme estabelecido no Acórdão 11762/2018 - Plenário, Ministro Relator Marcos Bemquerer:

Trata-se de um erro que seria perceptível a uma pessoa de diligência moderada, ou seja, que poderia ser evitado por alguém com nível de atenção médio, levando em conta as circunstâncias específicas. Em outras palavras, o erro grosseiro resulta de uma inobservância significativa de um dever de cuidado, praticado com culpa grave.

Assim, a culpa grave é vista como a conduta culposa mais intensa. O critério do "administrador médio", introduzido pela primeira vez no Acórdão 11762/2018 é também utilizado para aferir a ocorrência ou não de erro grosseiro, como exemplificado em diversos outros acórdãos, como o 473/2022 - Primeira Câmara de relatoria do ministro Weder de Oliveira.

Para o TCU, o erro grosseiro é configurado quando há uma conduta que desrespeita normas constitucionais, regras expressas em instrumentos normativos, ou princípios fundamentais da administração pública. Essas condutas incluem tanto ações que afrontam diretamente a legislação e a jurisprudência do Tribunal quanto o descumprimento de normas internas pelo gestor, especialmente quando resultam em prejuízos materialmente relevantes para o erário. Conforme disposto no Acórdão 2692/2019 - Plenário de relatoria do ministro Bruno Dantas:

O erro grosseiro é uma falha manifesta e inescusável, praticada com negligência extrema, imperícia ou imprudência extraordinárias, e que se afastaria do padrão de diligência esperado do gestor médio". Além disso, decisões de gestores que desconsideram acórdãos do TCU sem uma justificativa sólida podem ser caracterizadas como erro grosseiro, pois demonstram uma inobservância do dever de cuidado necessário, configurando culpa grave e possibilitando a responsabilização e a aplicação de sanções.

Embora o padrão utilizado para aferir o erro grosseiro seja o “gestor médio,” o Ministro Bruno Dantas destacou em sua declaração de voto que “o erro grosseiro não é atribuível a qualquer desvio em relação ao comportamento do gestor médio, mas sim uma culpa grave, situada entre a negligência comum e o dolo.” Assim, o erro grosseiro reflete uma falha grave e exige um desvio substancial do padrão de diligência, indo além do critério médio para a definição de responsabilidade.

O instituto do erro pode ser classificado em acidental ou substancial (também conhecido como essencial)<sup>213</sup>. Conforme disposto no artigo 138 do Código Civil, o erro, sem qualquer qualificação específica quanto à sua gravidade, é aquele "que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio." Partindo desse parâmetro, o erro leve é definido como uma falha perceptível apenas por uma pessoa com diligência extraordinária, que emprega um grau de atenção acima do normal. Em contrapartida, o erro grosseiro é aquele que poderia ser notado por alguém com um nível de atenção abaixo do comum, ou seja, com diligência aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias.

Neste contexto, o erro grosseiro resulta de uma grave inobservância de um dever de cuidado, configurando culpa grave. No Acórdão 15239/2021 - Plenário, o Ministro Relator Raimundo Carreiro aduziu que:

O erro grosseiro configura-se pela evidente negligência no cumprimento das obrigações do gestor público, sendo uma falha que seria facilmente identificada por

---

<sup>213</sup> NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. São Paulo, 2024.

qualquer administrador medianamente atento, demonstrando uma substancial inobservância dos deveres de cuidado e diligência no exercício da função pública.

Assim, ainda que conceitos distintos, erro e culpa podem ser interpretados como sinônimos em determinadas análises, revelando divergências na doutrina e jurisprudência quanto a suas classificações e implicações jurídicas.

Adentrando conceitualmente à segunda subdivisão, o erro grosseiro e o papel do parecer técnico, o Tribunal de Contas entende que o parecerista jurídico pode ser responsabilizado solidariamente com os gestores em casos de irregularidades ou prejuízos ao erário, nos casos de erro grosseiro ou atuação culposa, desde que o parecer emitido seja obrigatório ou, mesmo sendo opinativo, induza o gestor ao erro. Esse entendimento é amplamente consolidado em diversos julgados do colegiado.

Conforme o Tribunal, o parecerista jurídico pode ser incluído como responsável perante o TCU, com base no artigo 71, inciso II, da Constituição Federal, que prevê a responsabilização daqueles que causem perda, extravio "ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário."

Além disso, a responsabilização do parecerista encontra respaldo no Estatuto da Advocacia, cujo artigo 32 estabelece que o "advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa." Assim, se o parecer, por dolo ou culpa, levar o administrador público a cometer uma irregularidade, ilegalidade ou qualquer outro ato que viole os princípios da administração pública, poderá haver responsabilização solidária do parecerista pelos prejuízos e irregularidades causados.

Portanto, quando o parecer jurídico apoia um ato prejudicial ao erário ou representa uma violação grave do ordenamento jurídico, configurando nexos causal para a prática do ato, o parecerista fica sujeito à jurisdição do Tribunal de Contas da União, no exercício de sua competência para fiscalizar a Administração Pública, e às sanções aplicáveis pela Corte. Ao abordar a responsabilidade do parecerista e o erro grosseiro, o Tribunal utiliza o conceito de "parecerista médio".

O Tribunal de Contas da União considera que o parecerista encarregado da análise de uma minuta de edital tem o dever de verificar se as disposições editalícias estão em conformidade com a legislação vigente e com a jurisprudência consolidada sobre o tema. A negligência nesse dever pode configurar erro grosseiro.

Para fins de responsabilização, o TCU adota o conceito de culpa grave, entendido como um erro que poderia ser facilmente identificado por alguém com uma diligência abaixo do padrão esperado e evitado por uma pessoa com nível de atenção ordinário. No Acórdão 3798/2020 - Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, o Tribunal enfatizou que:

No que tange à responsabilização do parecerista jurídico, esta Corte de Contas entende que o profissional pode ser responsabilizado solidariamente com os gestores em casos de irregularidades ou danos ao erário, sempre que seu parecer, vinculativo ou opinativo, contribuir para o ato irregular, configurando erro grosseiro ou atuação culposa.

Divergindo de interpretações anteriores, o Tribunal estabeleceu uma distinção entre os institutos de erro grosseiro e culpa, ainda que o acórdão não tenha oferecido uma definição precisa do erro grosseiro. Essa separação entre os conceitos é reiterada em outras decisões da Corte.

Vale destacar que as decisões reafirmam a responsabilidade do parecerista por conduta dolosa ou culposa que resulte em irregularidades, ilegalidades ou prejuízos ao erário. O erro grosseiro é caracterizado como uma falha evidente e inescusável, incluindo pareceres que desconsideram normas constitucionais, disposições infralegais, jurisprudência consolidada dos tribunais e os termos de convênios.

Em sequência, a terceira subdivisão a ser estudada, concerne ao erro grosseiro e a responsabilidade financeira, onde se busca assegurar que a gestão dos recursos públicos atenda ao interesse público, exigindo-se do gestor o cumprimento rigoroso de normas e princípios jurídicos, incluindo o dever de prestação de contas.

A responsabilidade financeira pode ser descrita como a obrigação de repor recursos públicos (imputação de débito) ou de suportar as sanções previstas em lei, no âmbito do controle exercido pelos Tribunais de Contas, em virtude da violação de normas pertinentes à gestão de bens, dinheiros e valores públicos.

Assim, a responsabilidade financeira está intimamente ligada às funções de fiscalização realizadas pelo TCU, ao julgamento das contas públicas e, conseqüentemente, à aplicação de sanções em casos de irregularidades.

O fundamento constitucional para essa responsabilidade encontra-se no artigo 71, inciso VIII, da Constituição Federal, que determina: “Aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário”.

O Tribunal de Contas da União consolidou o entendimento de que a responsabilidade financeira possui natureza subjetiva, alinhando-se à regra geral da responsabilidade civil. Para que ocorra a responsabilização do gestor, três requisitos devem ser cumpridos simultaneamente: a prática de ato ilícito na gestão dos recursos públicos, a presença de conduta dolosa ou culposa e a existência de nexo causal entre o dano e a conduta do agente. Além disso, é necessário

avaliar a presença de excludentes de culpabilidade, como a inexigibilidade de conduta diversa ou a ausência de potencial conhecimento da ilicitude. No Acórdão 11684/2021 - Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, o TCU definiu o erro grosseiro como “Uma falha manifesta, que escapa aos limites do razoável e que ultrapassa o padrão de cuidado esperado de um administrador comum”.

O Tribunal utilizou o critério de culpa grave e a inobservância acentuada do dever de cuidado para qualificar esse tipo de falha, reconhecendo o erro grosseiro como um erro evidente, que vai além do que se consideraria aceitável dentro dos limites da diligência comum.

Entendeu-se, ainda, que para fins de ressarcimento ao erário, a responsabilidade dos agentes perante o TCU se caracteriza pela presença de culpa em sentido estrito, sendo desnecessária a comprovação de dolo ou má-fé para que o agente público seja obrigado a ressarcir os danos causados ao patrimônio público. Assim, as alterações promovidas pela Lei 13.655/2018 na LINDB, especialmente a introdução da responsabilidade em casos de erro grosseiro, não alteraram os requisitos essenciais para a responsabilidade financeira por débito, que permanece vinculada ao conceito de culpa, independentemente de sua gradação. Conforme o entendimento expresso no Acórdão 1913/2023 - Plenário de relatoria do ministro Benjamin Zymler: “A obrigação de indenizar se mantém, independentemente de o agente ter agido com culpa grave, leve ou levíssima”.

Dessa forma, conclui-se que o artigo 28 da LINDB refere-se exclusivamente ao direito sancionador, aplicando-se à função jurisdicional do TCU, em particular às atividades de imposição de sanções administrativas e correção de atos irregulares.

Robustecido pelos estudos e digressões realizadas até aqui, é seguro dizer que o erro tolerável está ligado ao padrão médio de diligência esperado de um gestor público. Esse padrão considera um nível de cuidado razoável, ou seja, uma conduta que seria esperada de um gestor prudente, que avalia com atenção os parâmetros normativos e técnicos disponíveis no momento da tomada de decisão. A jurisprudência do TCU indica que a simples ocorrência de um erro não justifica, por si só, a imputação de responsabilidade ao gestor. A responsabilidade surge apenas quando o erro extrapola o que poderia ser considerado uma falha razoável, ou seja, quando há uma culpa grave decorrente de um comportamento significativamente desatento ou descuidado em relação aos deveres de gestão.

No Acórdão 478/2022 da Primeira Câmara, relatado pelo ministro Benjamin Zymler, o Tribunal estabeleceu que o erro grosseiro deve ser entendido como uma falha de diligência considerável, enfatizando a responsabilidade do gestor em agir com o cuidado que se espera de um profissional médio da administração pública. Nessa decisão, o Tribunal reforça que a mera

divergência interpretativa sobre normas não configura erro grosseiro “O erro grosseiro não pode ser confundido com falhas menores ou interpretações distintas que não violam diretamente a coisa pública. Deve-se avaliar a gravidade da inobservância”.

Esse acórdão destaca a importância do contexto interpretativo e reconhece que o gestor público, ao agir com razoável zelo, não deve ser punido por uma interpretação plausível da norma.

No Acórdão 13772/2023 - Primeira Câmara, sob a relatoria do ministro Benjamin Zymler, que reforça o entendimento de que o erro grosseiro demanda uma inobservância substancial do dever de cuidado. Nesse caso, o Tribunal decidiu pela tolerabilidade do erro, ao observar que a atuação do gestor se pautou em uma interpretação razoável das normas aplicáveis. No acórdão, consta que “O Tribunal não pode responsabilizar gestores por meras interpretações divergentes, pois o erro grosseiro exige um afastamento acentuado do comportamento esperado”.

Este entendimento reforça um ambiente jurídico seguro e previsível para a administração pública, onde gestores podem tomar decisões com base em interpretações de normas, sem o temor de serem responsabilizados por diferenças interpretativas de boa-fé. O acórdão contribui para a definição de um patamar onde a responsabilidade se aplica apenas quando há um erro claro e evitável, afastando a responsabilização em situações de dúvida legítima ou onde a complexidade das normas permite mais de uma interpretação razoável.

Essa perspectiva, ao enfatizar que a responsabilidade do gestor deve ser guiada pelo “dever de boa administração”, que consiste em uma conduta compatível com os recursos e informações disponíveis ao gestor no momento da decisão. A administração pública não é uma ciência exata; exige do gestor uma margem de julgamento, que, se pautada na boa-fé e no zelo, deve ser resguardada<sup>214</sup>. Essa abordagem doutrinária encontra eco no Acórdão 13757/2023 - Primeira Câmara, relatado pelo ministro Weder de Oliveira, no qual o TCU decidiu pela tolerabilidade do erro, reconhecendo que a decisão do gestor, embora equivocada em retrospecto, se baseou em parecer técnico confiável. O ministro Zymler destacou que “O respaldo em parecer técnico, ainda que posterior ao equívoco, demonstra a diligência do gestor e afasta a caracterização de erro grosseiro”.

Em situações de urgência e pressão decisória, a jurisprudência do TCU tende a considerar o contexto excepcional em que o gestor se encontrava, evitando responsabilizar condutas que visam proteger o interesse público. O Acórdão 7453/2022 - Segunda Câmara é

---

<sup>214</sup> JMOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 2011.

um exemplo disso, envolvendo uma contratação para obras de drenagem urbana. Nesse caso, o TCU decidiu pela tolerabilidade do erro, com base na situação de emergência e na fundamentação técnica da decisão. No voto, lê-se: “A urgência e a complexidade da contratação afastam a caracterização de erro grosseiro, especialmente quando o gestor se baseia em orientação técnica”.

Este acórdão apresenta uma linha jurisprudencial que compreende a necessidade de tolerância em decisões de urgência, considerando-as parte da discricionariedade administrativa e do zelo em atender ao interesse público.

A jurisprudência do TCU também considera como um novo critério, pós alteração da LINDB, a complexidade técnica de determinadas decisões ao avaliar a tolerabilidade de um erro. No Acórdão 455/2023-Plenário, relatado pelo ministro Antônio Anastasia, o Tribunal decidiu pela tolerabilidade com base em dados técnicos que, embora controversos, eram os melhores disponíveis no momento. O acórdão destaca que “a decisão fundamentada em pareceres técnicos ou dados complexos demonstra a diligência esperada e afasta a culpa grave”. Este julgamento é exemplar ao reconhecer que o gestor, ao recorrer a consultorias técnicas, busca tomar decisões embasadas, e, portanto, não deve ser penalizado por eventuais divergências.

Em um caso específico envolvendo gestão de contratos, o Acórdão 1594/2023-Plenário, relatado pelo ministro Walton Alencar Rodrigues, aborda a aplicação do princípio da proporcionalidade ao avaliar o erro, além de destacar no concreto a inexistência de dano ao erário. O Tribunal, ao analisar uma decisão onde o gestor interpretou uma cláusula contratual de forma questionável, decidiu pela tolerabilidade do erro. Entendimento é alinhado ao princípio de que o erro tolerável deve ser reconhecido quando as práticas adotadas pelo gestor são fundamentadas em rotinas administrativas consolidadas.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como escopo analisar a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) e os parâmetros adotados ao analisar erros grosseiros cometidos pelos gestores públicos brasileiros na administração pública. Essa missão foi realizada por meio da análise de 90 acórdãos do Tribunal de Contas da União, considerando a aplicação prática da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e os possíveis limites instituídos por esta corte administrativa no período de 26 de abril de 2018 (publicação das alterações na LINDB) a 30 de dezembro de 2023. A pesquisa visou investigar como o TCU, no exercício de suas competências, incorporou as mudanças legislativas, especialmente no tratamento de erros administrativos graves, para delimitar a responsabilidade dos gestores públicos.

A relevância da pesquisa insere-se em uma das agendas mais atuais da administração pública: a responsabilização dos gestores. Essa tese buscou oferecer uma contribuição teórica e prática ao analisar o impacto das novas normativas no entendimento de erro grosseiro, abordando a aplicação do artigo 28 da LINDB no âmbito do TCU. As perguntas centrais da pesquisa foram: qual o parâmetro adotado pelo TCU para classificar como tolerável o erro cometido no âmbito da Administração Pública de 2018 a 2023? Qual a conceituação do “administrador médio” para os julgados do TCU, e como isso impacta a segurança jurídica dos gestores públicos? Os requisitos utilizados nos julgados do Tribunal de Contas da União, após as alterações da LINDB, ocorrida em 2018, para classificar um erro administrativo como grosseiro, podem ajudar a reduzir a responsabilização pessoal do gestor público?

Para responder à primeira pergunta, a análise dos acórdãos permitiu identificar que o TCU considera que a mera ocorrência de um erro não é suficiente para configurar responsabilidade administrativa. A imputação de responsabilidade ocorre quando há evidências de que o erro extrapolou os limites do aceitável, sendo caracterizado como culpa grave. Essa culpa grave se manifesta em condutas significativamente negligentes ou imprudentes em relação aos deveres administrativos, refletindo um desvio acentuado do comportamento esperado de um gestor público.

Quanto ao segundo ponto, a pesquisa mostrou que o conceito de erro grosseiro sofreu mudanças relevantes a partir das alterações promovidas pela LINDB e pela nova Lei de Improbidade Administrativa. O conceito afastou-se de uma caracterização genérica, para se alinhar a critérios mais objetivos. Atualmente, considera-se erro grosseiro aquele que decorre de dolo ou de negligência grave, afastando, assim, a imputação de responsabilidade em

situações de dúvida razoável ou erros de boa-fé, que antes poderiam ser tratados de forma mais rigorosa.

Essa mudança também reflete uma tendência do TCU de harmonizar suas decisões com os princípios de proporcionalidade e razoabilidade estabelecidos pela LINDB. Os acórdãos analisados apontam que o tribunal tem buscado avaliar o contexto em que os gestores atuaram, considerando as dificuldades reais enfrentadas e os limites práticos da gestão pública. Essa abordagem tem contribuído para afastar a responsabilização em casos onde a complexidade normativa ou as condições administrativas justificam os atos praticados.

A análise quantitativa dos acórdãos do Tribunal de Contas da União entre 2018 e 2023 evidenciou uma tendência crescente de não imputação de responsabilidade aos gestores públicos ao longo desse período. Esse movimento reflete, em grande parte, a consolidação de uma abordagem mais criteriosa e contextualizada no julgamento de casos envolvendo o conceito de erro grosseiro. Após a entrada em vigor das alterações trazidas pela Lei nº 13.655/2018, observa-se que o TCU passou a considerar com maior ênfase elementos como a boa-fé do gestor, as condições concretas de gestão e a complexidade normativa, priorizando os princípios da proporcionalidade e razoabilidade na avaliação de condutas.

Esse padrão crescente de não responsabilização sugere uma adaptação jurisprudencial que busca equilibrar o controle externo rigoroso com a proteção à segurança jurídica dos gestores públicos. A redução na imposição de penalidades pode ser interpretada como um esforço do tribunal para evitar a criminalização excessiva de erros administrativos de boa-fé, incentivando, assim, práticas inovadoras e decisões arrojadas dentro da administração pública. Essa mudança de postura não apenas reafirma o papel do TCU como órgão de fiscalização, mas também como promotor de uma gestão pública mais justa e eficiente, alinhada às diretrizes normativas estabelecidas pela LINDB.

Houve momentos de tensão entre doutrina e jurisprudência, especialmente em virtude das mudanças na composição do TCU e das reformas legislativas. Apesar dessas variações, o conceito de erro grosseiro manteve-se ancorado em sua base normativa, enfatizando a necessidade de demonstrar culpa grave ou dolo para fundamentar a responsabilização.

Outro ponto relevante abordado foi a delimitação constitucional e normativa das competências do TCU no controle das ações dos gestores públicos. A Constituição Federal, em seus artigos 37, §4º e §6º, e 70 e 71, estabelece os parâmetros para a fiscalização administrativa e define o papel do tribunal como órgão de controle externo. Essa estrutura normativa confere ao TCU poderes executórios e sancionatórios, permitindo que ele responsabilize gestores por atos que contrariem os princípios jurídicos e administrativos. No entanto, o TCU deve atuar

dentro dos limites constitucionais, garantindo que suas decisões respeitem a segurança jurídica e os direitos fundamentais dos administrados.

Esses limites constitucionais orientam a aplicação das sanções de maneira proporcional e fundamentada. No âmbito do TCU, a responsabilização ocorre quando há a prática de atos ilícitos, sejam eles comissivos ou omissivos, que violem os deveres de gestão pública. Essa responsabilidade não depende necessariamente de um prejuízo financeiro direto ao erário, mas exige que a conduta ilícita tenha causado um dano concreto à administração pública. Essa perspectiva permitiu que a pesquisa aprofundasse a análise dos acórdãos, verificando como o tribunal define os critérios para identificar atos ilícitos e aplicar sanções.

No que tange à LINDB, a pesquisa focou especialmente nas alterações introduzidas pela Lei nº 13.655/2018, que incluíram os artigos 20 a 30 no Decreto-Lei nº 4.657/42. Essas mudanças trouxeram inovações importantes para a gestão pública, fortalecendo a segurança jurídica e a eficiência administrativa. O artigo 28, em particular, destacou-se por disciplinar os critérios de responsabilização do gestor público, limitando-a a casos de dolo ou erro grosseiro. Essa norma reforça a necessidade de avaliar o contexto de cada caso, permitindo uma abordagem mais equilibrada e justa na aplicação das sanções administrativas.

Contudo, a aplicação do artigo 28 da LINDB exige mais do que uma interpretação literal da norma. O TCU tem demonstrado a necessidade de considerar não apenas os aspectos objetivos dos atos administrativos, mas também as condições subjetivas que influenciaram as decisões dos gestores. Essa análise contextual reflete uma tentativa de equilibrar a proteção aos gestores contra sanções arbitrárias e a preservação da integridade da administração pública.

A tese pretendeu ao desenvolvimento de uma análise sobre a responsabilidade dos gestores públicos, enfatizando os critérios jurídicos e administrativos aplicados pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Nos capítulos voltados às responsabilidades, destacou-se que a atuação do TCU é fundamentada na busca por equilíbrio entre a imputação de responsabilidade e a proteção ao gestor público. A tese também analisou diferentes formas de responsabilidade atribuídas aos gestores públicos no direito brasileiro, incluindo a responsabilidade civil, relacionada à reparação de danos causados ao erário; a responsabilidade penal, que trata das consequências criminais de condutas ilícitas; e a responsabilidade funcional ou administrativa, referente às infrações cometidas no exercício do cargo público. Da mesma forma foram abordadas a responsabilidade por improbidade administrativa, com foco nos atos dolosos ou de negligência grave, e o papel do Tribunal de Contas da União na definição e aplicação das responsabilidades atribuídas aos gestores.

A pesquisa revelou que, para além da constatação de danos ao erário, o TCU avalia o grau de culpa ou dolo presente nos atos administrativos, especialmente após as alterações advindas da LINDB. Esse enfoque buscou proporcionar uma base sólida para entender como a responsabilidade é atribuída, refletindo tanto a necessidade de controle quanto a preocupação com a proporcionalidade das sanções.

A segurança jurídica, por sua vez, foi abordada como elemento central para a previsibilidade e estabilidade das decisões administrativas e judiciais. Inferiu-se que apesar das inovações legislativas, como a inclusão do artigo 28 pela LINDB, a aplicação prática dessas normas enfrenta desafios significativos. A pesquisa evidenciou que a subjetividade no uso de conceitos como "administrador médio" e "erro grosseiro" gera incertezas, comprometendo a confiança dos gestores públicos no sistema de controle. Contudo, foi possível observar uma mudança na jurisprudência do TCU, que vem incorporando gradualmente critérios mais claros e objetivos para harmonizar o princípio da segurança jurídica com a eficiência administrativa.

Essas reflexões demonstram que a responsabilização no âmbito da administração pública transcende a aplicação de penalidades; trata-se de um instrumento essencial para garantir a integridade da gestão pública, sem desconsiderar as dificuldades práticas enfrentadas pelos gestores. O trabalho também buscou ressaltar a importância de o TCU alinhar sua atuação ao princípio da razoabilidade, avaliando o contexto e as condições em que as decisões administrativas foram tomadas. Ao adotar esse enfoque, o tribunal tem contribuído para afastar a criminalização excessiva de erros administrativos e reforçar um ambiente administrativo mais seguro e funcional.

Por fim, a tese buscou consolidar a percepção de que responsabilidade e segurança jurídica não são valores antagônicos, mas sim complementares. A definição de critérios mais uniformes para erros grosseiros e o reforço da figura do "administrador médio" como paradigma para decisões equilibradas refletem os esforços em curso para fortalecer tanto a proteção aos gestores quanto a eficácia do controle público. Essa convergência é fundamental para assegurar que a gestão pública brasileira evolua em um ambiente jurídico que privilegie a justiça, a proporcionalidade e a eficiência.

O Acórdão 2931/2018 foi identificado como um marco na mudança jurisprudencial do TCU, ao consolidar critérios mais claros para a caracterização de erro grosseiro. Nesse acórdão, o tribunal estabeleceu que o erro grosseiro deve ser associado a condutas desarrazoáveis, negligentes ou imprudentes, afastando a responsabilização em casos de divergências legítimas ou erros cometidos de boa-fé. Essa decisão foi essencial para reforçar a aplicação do padrão do "gestor médio" como referência para avaliar a conduta dos administradores públicos.

O surgimento de critérios como orientação técnica e complexidade técnica como preponderantes para imputação de responsabilidades dos gestores públicos alterou a jurisprudência atual da referida corte de contas, como se observa pelo gráfico trazido neste trabalho que demonstra que em 2018 apenas 6,67%(seis vírgula sessenta e sete por cento) dos gestores públicos que tenham em seus processos em tramite no TCU discussões acerca de erro grosseiro e a LINDB não foram responsabilizados a pagar multas e/ou devolver recursos públicos ao erário, porcentagem esta modificada substancialmente quando se verifica que em 2023, 53,33%(cinquenta e três vírgula trinta e três por cento) dos gestores conseguiram afastar, usando como fundamento estes novos critérios, responsabilizações gravosas em seus julgados.

Conclui-se que o período analisado revelou uma alteração significativa na jurisprudência do TCU, consolidando um crescimento de julgamento de não responsabilização grave aos gestores julgados no período de 2018 a 2023, destacando a busca por critérios mais objetivos e proporcionais na aplicação das sanções administrativas. O erro grosseiro foi delimitado como uma falha que resulta de uma inobservância grave dos deveres de gestão, enquanto o erro tolerável foi associado a condutas que se alinham ao padrão de diligência esperado de um gestor público médio.

Essa pesquisa, ao abordar a responsabilidade dos gestores públicos no contexto das alterações legislativas e jurisprudenciais, buscou oferecer uma contribuição relevante para o debate acadêmico e prático sobre o tema. Espera-se que este trabalho inspire novas investigações, ampliando a compreensão sobre os desafios e oportunidades na aplicação das normas de responsabilização na gestão pública brasileira.

## REFERÊNCIAS

- ADEODATO, João Maurício. *Ética e retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- AGUIAR, Afonso Gomes. *Tratado de Gestão Fiscal*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MIRANDA, Aline Aparecida de. A promoção da segurança jurídica na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. In: VILLEN, Antonio Carlos; GUERRA, Alexandre de Mello. *Direito Público contemporâneo: A nova LINDB e as novas leis de Licitações e Contratos Administrativos e de Improbidade Administrativa*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura. 2023.
- AMORIM, Maria Carolina de Melo. *A identificação das causas supralegais de inexigibilidade de conduta diversa: viabilidade na redução de casos práticos a fórmulas doutrinárias*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2012.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. Artigo 21. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes. *Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas*. Senado Federal. Brasília, 2015.
- ARAÚJO, Marcos. Responsabilidade civil do Estado. *Centro de Estudos Jurídicos da Sociedade Juxta Legem*, UFSC. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/16031-16032-1-PB.pdf>. Acesso em 02 de junho de 2024.
- ÁVILA, Humberto. *A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade*. Revista de Direito Administrativo, 1999.
- AVILA, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*. 2021.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo, 2015.
- BARBOSA NETTO, Guilherme; MAIA, Maurício Oscar Bandeira. *Responsabilização de Agentes Segundo a Jurisprudência do TCU – Uma abordagem a partir de Licitações e Contratos*. Tribunal de Contas da União, 2013.
- BEZDOS, Clovis. *Congresso goiano de direito administrativo*. Goiânia, 2018.
- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. São Paulo, 2016.
- BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB. A cláusula geral do erro administrativo, em *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei no 13.655/2018), p. 212 - 213, nov. 2018.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL, *Decreto-Lei nº 200, 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

BRASIL. *Código Civil*. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recurso Administrativo em Procedimento de Controle Administrativo nº 0006869-13.2017.2.00.0000*. Relator Fernando Mattos. Julgado em 06/11/2018.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

BRASIL. *Decreto 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.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com redação dada pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Art. 28. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm).

BRASIL. *Lei 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.

BRASIL. *Lei 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 14.230 de 21 de setembro de 2021*.

BRASIL. *Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Artigo 121: Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 dez. 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112.htm).

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). BRASIL, Lei 8429, de 02 de junho de 1992.

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

BRASIL. *Medida Provisória 966 de 13 de maio de 2020*. Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19.

BRASIL. Notas Técnicas do Tribunal de Contas da União (TCU), da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e do Ministério Público Federal (MPF).

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso em Mandado de Segurança 32.641/DF*, 1.ª T., rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 08.11.2011, DJe 11.11.2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 1674354/RS*, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 22/08/2017, DJe 13/09/2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 213994/MG*, Min. Garcia Vieira, 17/08/1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4295*. Relator: Min. Gilmar Mendes, 02 de outubro de 2023).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário 1027633/SP*. Recurso extraordinário no qual se discute, com base no art. 37, § 6º, da Constituição da República, a possibilidade de particular, prejudicado pela atuação da Administração Pública, formalizar ação judicial diretamente contra o agente público responsável pelo ato lesivo. Recorrente: Maria Felicidade Peres Campos Arroyo. Recorrido: Jesus João Batista. Relator: Min. Marco Aurélio, 14 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur416502/false>>. Acesso em: 06 de dezembro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6421*, Min. Roberto Barroso, 12/11/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344951302&ext=.pdf>. Acesso em 18/02/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 24631*, Min. Joaquim Barbosa, 01/02/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 35196*, Min. Luiz Fux, 05/02/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar nas ADI 6421, 6422, 6424 e 6425. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília: STF, 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 327.904. 1ª Turma. Min. Relator Carlos Ayres Britto. Publicado em 08.09.06.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.027.633/RS (Tema 940). Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília: STF, julgado em 12 fev. 2021. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula 347*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2149>. Acesso em: 30 de nov. de 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em 16/02/2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. RA 024.434/2014-0. Relator Ministro Benjamin Zymler. Data da sessão 18/07/2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. RA 024.434/2014-0. Relator Ministro Benjamin Zymler. Data da sessão 18/07/2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. REPR 043.160/2020-4. Relator Ministro Benjamin Zymler. Data da sessão 27/10/2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. TC 012.972/2017-7. Relator Ministro Raimundo Carreiro. Data da Sessão: 3/5/2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. TCE 007.416/2013-0. Relator Ministro Benjamin Zymler. Data da sessão 17/10/2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. TCE 043.462/2018-9. Relator Ministro Benjamin Zymler. Data da sessão 03/08/2021.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. TCE 018.994/2016-4, Relator Benjamin Zymler. 27/02/2018.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. TCE 700.500/1995-2, Relator Walton Alencar Rodrigues. 1995.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. TCSP 008.213/2002-2, Relator José Múcio Monteiro. 16/08/2017.

CAMPILONGO, Celso Fernandes - Interpretação do Direito e Movimentos Sociais. Rio de Janeiro, 2012.

CAPEZ, Fernando. Curso de direito penal: legislação especial. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARMO, Luana Jéssica Oliveira; ASSIS, Lilian Bambirra de; MARTINS, Mariana Geisel; SALDANHA, Cristina Camila Teles; GOMES, Patrícia Albuquerque. Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal. *Rev. Serv. Público*, Brasília, p. 163-191, abr/jun 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 2020.

CARVALHO, Gustavo Binenbojm. A nova LINDB: entre o princípio da segurança jurídica e o desafio da concretização de direitos fundamentais. *Revista de Direito Público da Economia*

(RDPE), v. 16, n. 63, p. 133-151, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rdpe/article/view/71030>

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CIRNE, Mariana Barbosa; MEDEIROS, Eduardo Alecsander Xavier de. Controle e gestão pública: revisitando o processo legislativo do art. 28 da LINDB que buscou mitigar o apagão das canetas. *XXX Congresso Nacional do CONPEDI*. Nov/2023. Fortaleza-CE.

DAMASCENO, Fernando Braga. *O Sistema Brasileiro de Valoração da Prova Judicial: um modelo mediado pela Ciência do Direito Probatório que leva a sério o erro*. 2023. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo, 2020.

DIDIER JUNIOR, Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. In: *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, nº 73, jul./set. 2019, p. 118.

DIONISIO, Pedro de Hollanda. *O direito ao erro do administrador público no Brasil: contexto, fundamentos e parâmetros*. 2019. 229 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. *O direito ao erro do administrador público no Brasil: contexto, fundamento e parâmetros*. Imprensa: Rio de Janeiro, GZ Editora, 2019.

FERRAZ, Sérgio. O controle da Administração Pública na Constituição de 1988. *R. Dir. Adm.*, Rio de Janeiro, 188:64-73, abr./jun. 1992. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45106/47878>. Acesso em 07 de dezembro de 2023.

FERREIRA, Ana Carolina dos Santos Oliveira., & FRANÇA, Vladimir da Rocha. *Eficiência e juridicidade na aplicação de normas de gestão pública a partir da linha de interpretação do artigo 22 da LINDB*. *Revista Digital de Direito Administrativo*, 2022 - 9(2), 173–195. <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v9i2p173-195>

FERREIRA, Ana Paula de Barcellos. Eficiência e proporcionalidade na Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, v. 239, p. 117-145, 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47994>

FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício; HORTA, Bernardo Tinôco de Lima. Improbidade Administrativa e a Noção de Riscos Permitidos e Riscos Proibidos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, n. 127, pp. 95-122, jul./dez. 2023.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Princípio da legalidade administrativa e competência regulatória no regime jurídico-administrativo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*. Ano 51, Número 202, abr./jun. 2014.

FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Direito Administrativo. São Paulo, 2015.

GABRIEL, Yasser. *Sanções do Direito Administrativo*. Almedina Brasil. 2021.

GARCIA, Emerson. Improbidade administrativa: dever de eficiência e escusa de incompetência. *Revista do Ministério Público*. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 50, out./ dez. 2013.

GARCIA, Mônica Nicida. *Responsabilidade do agente público*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro. São Paulo, 2018.

GRECO, Rodrigo Azevedo. *Direito e Entropia* (Dissertação de Mestrado). São Paulo: Faculdade de Direito da USP, 2008.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HOLLANDA, Pedro de. *O direito ao erro do administrador público no Brasil: contexto, fundamentos e parâmetros*. Rio de Janeiro, 2019.

JARAMILLO, Fernando Arrázola. La seguridad jurídica ante la obligatoriedad del precedente judicial y la constitucionalización del derecho. *Revista de Derecho Público*, nº 34, janeiro-junho de 2015.

JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB. Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. In: *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 63-92, nov. 2018.

JUNIOR, Jessé T. Pereira & DOTTI, Marinês Restelatto. *Da Responsabilidade de Agentes Públicos e Privados nos Processos Administrativos de Licitação e Contratação*. São Paulo: NDJ, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo, 2009.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

LAGE, Ricardo Abdalla. *A Responsabilização do Tribunal de Contas da União: uma avaliação pela perspectiva da análise econômica do direito*. (Monografia de especialista em Análise Econômica do Direito). Instituto Serzedello Corrêa, Distrito Federal, 2023.

LAMBERT, Natalia. TCU ganha protagonismo. *Correio braziliense*, n. 19502, 17/10/2016. Política, p. 4. Site eletrônico do Senado: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/526874/noticia.html?sequence=1&isAllo wed=y>. Acesso em 30/11/2023.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas*. Rio de Janeiro, 2018.

LIMA, Marcelo Cheli de. Responsabilidade financeira. In: CONTI, José Maurício; MOUTINHO, Donato Volkens; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. *Controle da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher, 2022.

LOCKE, John. Segundo *Tratado sobre o Governo Civil*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOPES, Othon de Azevedo. *Responsabilidade Jurídica, Horizontes, Teoria e Linguagem*, São Paulo, Editora Quartier Latin, 2006, p. 254.

MAKSYM, Cristina Borges Ribas; ZAITTER, Rafael Henrique Castilho. *A nova LINDB e as questões relacionadas à responsabilidade civil do Estado*. Rio de Janeiro, 2019.

MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. Niterói, 2010.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. São Paulo: Boitempo, 2013.

MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. O Medo e o Ato Administrativo. *Direito do Estado*. 01 de novembro de 2016, Num. 289.

MEDEIROS, Eduardo Alecsander Xavier de. *A Responsabilização Pessoal do Agente Público por Decisões Ou Opiniões Técnicas: A Cláusula Geral Do Erro Administrativo*. Dissertação de Mestrado em Direito - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Escola de Direito e Administração Pública, Brasília, 2023.

MEDEIROS, Eduardo Alecsander Xavier de. *A responsabilização pessoal do agente público por decisões ou opiniões técnicas: A cláusula geral do erro administrativo*. Brasília, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. São Paulo, 2012.

MILESKI, Hélio Saul. O Ordenador de Despesas e a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Biblioteca Digital Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, ano 1, n. 8, ago. 2002.

MIRANDA, Pontes de. *Tratado de direito privado*. Rio de Janeiro, 1958.

MONTEIRO, Vera. Art. 29 da LINDB Regime jurídico da consulta pública. *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, *Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018)*, p. 225-242, nov. 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Responsabilidade dos Agentes Públicos: Doutrina e Jurisprudência*, 2019.

NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Modelos de controle externo. In: CONTI, José Maurício; MOUTINHO, Donato Volkens; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. *Controle da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher, 2022.

NETTO, Guilherme Barbosa; MAIA, Maurício Oscar Bandeira. *Responsabilização de Agentes Segundo a Jurisprudência do TCU – Uma abordagem a partir de Licitações e Contratos*. Tribunal de Contas da União, 2013.

NETTO, Menelick de Carvalho, et al - Constituição e Democracia - São Paulo, 2001.

NIEHBUR, Joel de Menezes. *O erro grosseiro – Análise crítica do Acórdão nº 2.391/ 2018 do TCU*. Belo Horizonte, 2018.

NOHARA, Irene Patrícia. Direito Administrativo. São Paulo, 2024.

NUNES, Jorge Amaury Maia. Segurança Jurídica. *Revista dos Estudantes de Direito da UNB*.

OLIVEIRA, Anna Flávia Camilli. O tipo e a tipicidade no contexto do direito administrativo sancionador. *Conhecimento Interativo*, São José dos Pinhais, PR, v. 5, n. 1, p. 22-34, jan./jun. 2011.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Responsabilidade civil do Estado: reflexões a partir do direito fundamental à boa Administração Pública. *Cadernos da Escola de Direito*, v. 1, n. 8, 24 mar. 2017.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; HALPERN, Erick. O mito do “quanto mais controle, melhor” na Administração Pública, *Zênite Fácil*, categoria Doutrina, 07 out. 2020. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 19 nov. 2023.

OSÓRIO, Fábio de Medina. *Direito administrativo sancionador*. São Paulo, 2015.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa*. 4 ed. revista e atualizada. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei no 13.655/2018). *Revista De Direito Administrativo*, 279, 209–249, 2020.

PALMA, JULIANA BONACORSI DE. Artigo 23. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes. *Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas*. Senado Federal. Brasília, 2015.

PALMA, Juliana Bonacorsi de; ROSILHO, André. Constitucionalidade do Direito ao Erro do Gestor Público do art. 28 da Nova LINDB. *Revista da CGU*, Volume 13, nº 23, Jan-Jun 2021, p. 45-54.

PALMA. Juliana Bonacorsi de. *Quem é o ‘administrador médio’ do TCU? LINDB exige que condutas sejam avaliadas a partir da realidade*. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/10/Quem-%C3%A9-o-administrador-m%C3%A9dio-do-TCU-JOTA-Info.pdf>. Acesso em 20.04.2024.

PAMPLONA, Karla Marques; SILVA, Mônica Martini Souza da. A delegação de competência em cascata do ordenador de despesa e a responsabilidade administrativa pelas contas públicas perante o Tribunal de Contas. *Revista Controle Externo*. v. 2 n. 3, 2020.

PAZ, Herlane Chaves; PEREIRA, Francisco Dennes Rocha; SILVA, Ana Maria Vicente da. O papel do gestor público na execução da governança: uma análise a partir da literatura. *Revista sociedade em debate*. Vol. 5, nº 1, ano 2023. Disponível em:

<https://www.sociedadeemdebate.com.br/index.php/sd/article/view/69/59>. Acesso em 07 de dezembro de 2023.

PEREIRA JUNIOR, Jessé T. Pereira; DOTTI, Marinês Restelatto. *Da Responsabilidade de Agentes Públicos e Privados nos Processos Administrativos de Licitação e Contratação*. São Paulo: NDJ, 2012.

PEREIRA, Flávio Henrique Unes. Artigo 20. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes. *Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas*. Senado Federal. Brasília, 2015.

PEREIRA, Sandro Rafael Matheus. Uma escala para o erro grosseiro na jurisprudência do TCU. *Consultor Jurídico*, 2024.

PONTES DE MIRANDA. *Tratado de direito privado*. t. VII. Atualizado por Rosa Maria de Andrade Nery. São Paulo: RT, 2012.

REIS, Jair Teixeira dos; TRISTÃO, Rafael Ignes. Não conformidade e responsabilização: o erro na gestão pública visto pelos tribunais de contas. *Rev. Quaestio Iuris.*, Rio de Janeiro, Vol. 16, N.03, 2023, p. 1359 – 1390.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. *Na dúvida, dorme tranquilo quem indefere e o Direito Administrativo como caixa de ferramentas*.

ROSILHO, A. J. *Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União*. 2016. 358f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

SANTOS, Pedro Felipe de Oliveira, MENEGUIN, Fernando B. Há incompatibilidade entre eficiência e legalidade? *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 51, n. 201, p. 7-16, jan./mar. 2014.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Risco na administração pública e estratégias de fuga da responsabilização. In: *DIREITO Administrativo do Medo: Risco e Fuga da responsabilização dos agentes públicos*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. cap. 5, p. 317.

SILVEIRA, Marilda de Paula. Artigo 22. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes. *Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas*. Senado Federal. Brasília, 2015.

SOUZA, Saulo Aparecido de. O que é um Tribunal de Contas? Estudo sob a perspectiva popular, em Curitiba (PR). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 21, n. 70, set./dez. 2016. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

STOCO, Rui. *Tratado de Responsabilidade Civil*. 6ª ed. atual., rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo: o novo olhar da LINDB*. Belo Horizonte: Fórum. 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari. Princípio é preguiça. In: *Direito administrativo para céticos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari; ARRUDA CÂMARA, Jacintho. Competências de controle dos Tribunais de Contas – possibilidades e limites. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Contratações Públicas e seu Controle*. São Paulo: Malheiros, 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari; SALAMA, Bruno Meyerhof. Chegou a hora de mudar a velha lei de Introdução. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes. *Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas*. Senado Federal. Brasília, 2015.

SUNDFELD, Carlos; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Contratações públicas e seu controle*. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari. Artigo “Controle público cloroquina?”, escrito para a Folha de São Paulo. Link: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2020/05/controle-publico-cloroquina.shtml>. Acesso em 05/09/2023.

TCU. Site eletrônico do TCU: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em 16/02/2023.

TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o tribunal de contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 194, p. 31-45, abr. 1993. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45894>. Acesso em: 12 dez. 2023.

TOURINHO, Rita. O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa: avanço ou retrocesso? *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro* n° 84, abr./jun. 2022

YOSHIKAWA, Eduardo Henrique de Oliveira. *Processo (In)Civil e (In)Segurança Jurídica* (Tese de Doutorado). São Paulo: Faculdade de Direito da USP, 2014.