

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA – IDP  
OBSERVATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – OBTCU



# Relatório de Pesquisa

---

A aplicação do Erro Grosseiro (art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942) pelo Tribunal de Contas da União.

**idp**

2026

**Relatório de Pesquisa: A aplicação do Erro Grosseiro (art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942) pelo Tribunal de Contas da União.**

**ORGANIZADORES**

---

João Paulo Bachur  
Elísio de Azevedo Freitas  
Tathiane Vieira Viggiano Fernandes  
Luís Felipe Vasconcelos de Melo Cavalcanti  
Geórgia Valverde Leão Romeiro

**PESQUISADORES**

---

Ana Paula Veras Carvalho Menezes  
Anna Carolina Miranda Dantas  
Anna Luísa Mota Guimarães  
Eduardo Stênio Silva Sousa  
Felipe Moreira Silva  
Francisco Siqueira Filho  
Gabriel Gouveia Felix  
Guilherme Assunção Fagundes  
Gustavo Machado de Oliveira  
Igor Fellipe Araujo de Sousa  
Inayara Veloso dos Santos  
Leonardo Rigotti de Ávila e Silva  
Lucas Nazif Rasul  
Luiz Felipe Bezerra Almeida Simões  
Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes  
Rafael Martins  
Vitória Costa Damasceno  
Wagner Valeriano de Souza

## SUMÁRIO

<b>Apresentação</b> .....	<b>5</b>
<b>Contextualização</b> .....	<b>7</b>
<b>Metodologia</b> .....	<b>9</b>
<b>Premissas Conceituais</b> .....	<b>12</b>
Primeira premissa: o erro grosseiro possui relação intrínseca com a culpa grave .....	14
Segunda premissa: a culpa grave deve ser aferida contextualmente .....	15
Terceira premissa: a configuração do erro grosseiro exige a ausência de boa-fé .....	15
Quarta premissa: a distinção entre os regimes de responsabilidade cível e sancionatória .....	16
Quinta premissa: o TCU se encontra em momento de transição paradigmática .....	17
Síntese das premissas .....	18
<b>Resultados do Estudo</b> .....	<b>18</b>
Conceito de Erro Grosseiro com base na jurisprudência do TCU .....	18
Diagnóstico .....	21
Definições Conceituais .....	21
Boa-fé .....	22
Culpa Grave .....	26
Homem-médio / abaixo do médio .....	30
Diagnóstico .....	33
Avaliação dos Critérios de Punibilidade (arts. 20 a 22 da LINDB e Decreto nº 9.830/2019) .....	33
Diagnóstico .....	38
Efeitos da Responsabilização e seus fundamentos .....	38
Diagnóstico .....	39
<b>Críticas a partir do Diagnóstico</b> .....	<b>40</b>
Primeira crítica: ausência de impacto efetivo do conceito de erro grosseiro .....	41
A permanência do parâmetro anterior à reforma .....	41
A inefetividade prática da boa-fé como excludente .....	42
O tratamento do erro grosseiro em outras esferas .....	42
Segunda crítica: ausência de metodologia na aplicação do erro grosseiro .....	43
O problema da referência nominal ao instituto .....	43
A subjetividade dos parâmetros e o agravamento da insegurança jurídica .....	43
A aplicação fragmentada dos arts. 20 a 22 da LINDB .....	44

Terceira crítica: a tensão não resolvida entre ressarcimento e sanção .....	44
A proposta de novo parâmetro: do dever de cuidado para o dever de conhecimento exigível .....	45
Caminhos para aperfeiçoamento: fontes para a construção de parâmetros objetivos .....	46
<b>Conclusões .....</b>	<b>46</b>
<b>Quem Somos .....</b>	<b>48</b>
<b>Referências .....</b>	<b>53</b>

# Apresentação

---

O Tribunal de Contas da União – TCU exerce papel central como órgão de controle externo da administração pública federal, auxiliando o Congresso Nacional na supervisão da execução orçamentária e financeira e promovendo o aprimoramento da governança estatal em benefício da sociedade. A atuação do Tribunal envolve fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de órgãos e entidades, avaliando aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade no uso dos recursos públicos.

Apesar da indiscutível relevância do TCU e de seu impacto direto sobre políticas públicas e conduta de inúmeros gestores e empresas, o debate acadêmico especializado sobre seu funcionamento e jurisprudência ainda é escasso no contexto jurídico brasileiro. Com o objetivo de preencher essa lacuna, o Observatório do TCU do IDP (OBTCU) foi criado para fomentar um espaço institucional de estudo, discussão crítica e aproximação prática com as decisões do Tribunal, valorizando a participação de profissionais experientes, acadêmicos, advogados públicos e privados e estudantes com interesse em controle externo.

O grupo de pesquisadores atualmente reúne membros do corpo técnico do TCU, advogados públicos e privados de diferentes áreas, servidores públicos e estudantes, dedicando-se à análise dos temas mais relevantes enfrentados pela Corte de Contas e de suas repercussões para a sociedade e para o sistema de controle jurisdicional. A atuação do Supremo Tribunal Federal e de outros órgãos judiciais também é objeto de atenção constante no monitoramento dos efeitos e dos desdobramentos das decisões do TCU.

No presente relatório, o foco do estudo é a aplicação do erro grosseiro (art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942) pelo Tribunal de Contas da União, buscando não apenas contribuir para a produção acadêmica e doutrinária de qualidade, mas também oferecer subsídios para o desenvolvimento institucional e técnico do próprio controle externo federal.

# Contextualização

---

A consolidação normativa e jurisprudencial do conceito de erro grosseiro no âmbito do Tribunal de Contas da União é resultado direto das reformas trazidas pela Lei nº 13.655/2018 (que alterou o Decreto-Lei nº 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), em conjunto com o Decreto nº 9.830/2019, que regulamentou o tema no plano infralegal. Esses diplomas legais foram concebidos para promover uma racionalização da responsabilização do agente público, restringindo o alcance das sanções aos casos em que se possa evidenciar dolo ou, especialmente, erro grosseiro, afastando o risco da presunção absoluta de responsabilidade com base apenas em irregularidades formais ou erros comuns ao cargo de gestor.

A partir desse novo marco, o TCU passou a enfrentar o desafio de operacionalizar o conceito de erro grosseiro em suas decisões. A LINDB impôs ao Tribunal a obrigação de considerar contexto, dificuldades reais de gestão, grau de complexidade da matéria, impacto das alternativas disponíveis e as consequências práticas da decisão administrativa.

Apesar dos avanços legislativos, a pesquisa indica que a prática decisória do TCU oscila entre uma racionalidade contextual, exigida pelos novos dispositivos legais, e uma tendência à subjetividade, dissensão hermenêutica e persistência do formalismo sancionador. Esse paradoxo reflete tanto avanços positivos (como o reconhecimento de dificuldades objetivas de gestão, restrições de meios, contextos e vedação de retroatividade prejudicial aos jurisdicionados), quanto contradições persistentes (como a falta de uniformidade metodológica e a equiparação indevida do erro grosseiro à culpa ordinária).

O trabalho envolve, assim, não apenas o exame normativo do instituto, mas o diagnóstico dos desafios práticos da jurisprudência contemporânea: o TCU é instado a construir critérios objetivos, prever riscos de insegurança jurídica e evitar o efeito paralisante que o punitivismo pode gerar na gestão pública moderna. A pesquisa do Observatório contribui para esse debate, apresentando evidências empíricas sobre padrões, lacunas e tendências decisórias.

# Metodologia

---

O presente relatório adota como objeto de investigação a aplicação do conceito de erro grosseiro (art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942) no âmbito do TCU, com o propósito de diagnosticar os padrões interpretativos, fundamentos e critérios delineados pela Corte de Contas no exame de atos de gestão pública. A opção metodológica pelo tema decorre de sua atualidade legislativa e relevância prática, notadamente diante das recentes alterações promovidas na LINDB e dos impactos diretos sobre a responsabilização imputada pelo TCU.

A pesquisa do Observatório do TCU do IDP sobre erro grosseiro estruturou-se em etapas colaborativas e categorizadas. O universo da análise abarcou 541 acórdãos proferidos pelo TCU, respeitando duas métricas de busca jurisprudencial executadas diretamente na base de dados pública do Tribunal.

O primeiro conjunto de julgados buscou identificar a atual posição do Tribunal acerca do tema, além de possibilitar a identificação de eventuais posições divergentes entre os colegiados.

- Fonte: Site do TCU, ferramenta de busca integrada, aba "Acórdãos";
- Critério de busca: ("dolo" ou "erro grosseiro").VOTO;
- Período considerado: de 01/01/2025 a 31/07/2025;
- Filtro de colegiado: Plenário, Primeira Câmara e Segunda Câmara;
- Resultado obtido: 550 (quinhentos e cinquenta) acórdãos.

Já o segundo conjunto de julgados, com foco apenas na jurisprudência selecionada do Tribunal, teve como objetivo identificar a evolução do entendimento do Tribunal desde a inovação legislativa até o presente momento.

- Fonte: Site do TCU, ferramenta de busca integrada, aba "Jurisprudência Selecionada";
- Critério de busca: "dolo" ou "erro grosseiro";
- Período considerado: de 01/01/2019 a 31/07/2025;
- Filtro de colegiado: Plenário, Primeira Câmara e Segunda Câmara;
- Resultado obtido: 91 (noventa e um) acórdãos.

A tabulação dos julgados foi estruturada a partir de critérios temáticos e categóricos, por meio de planilha com colunas principais e acessórias, conforme as seguintes dimensões: (i) identificação do acórdão e distribuição entre pesquisadores, (ii) tabulação temática com síntese do núcleo do entendimento (ex.: dolo, erro grosseiro, boa-fé, culpa grave, homem médio, efeitos sancionatórios), (iii) tabulação sobre a fundamentação jurídica, (iv) categorização de outros elementos relevantes do julgado e (v) campo livre destinado à inserção de observações críticas, paradoxos e anotações para futura análise qualitativa aprofundada.

A tabulação permitiu, ainda, a construção de cruzamentos entre tipos de ato controlado e hipóteses de condenação. A aplicação metodológica buscou garantir transparência, reprodutibilidade e diálogo interdisciplinar entre pesquisadores da área jurídica e dos órgãos de controle, validando as conclusões tanto pelo critério estatístico quanto pelo rigor dogmático

de análise dos conceitos de culpa e erro grosseiro.

Após análise individualizada dos julgados, a equipe de pesquisadores foi dividida em quatro grupos temáticos, cada qual dedicado a um subtema central do diagnóstico: (1) consolidação dos conceitos de erro grosseiro, (2) definição dos parâmetros de boa-fé, culpa grave, homem médio e homem abaixo do médio, (3) avaliação dos critérios de punibilidade (arts. 20 a 22 da LINDB) e (4) análise dos efeitos de responsabilização administrativa/cível. Cada grupo, formado de modo a garantir heterogeneidade de experiências e origens profissionais, reuniu cerca de seis pesquisadores, fomentando o intercâmbio crítico de interpretações.

A análise dos julgados revela três principais linhas interpretativas sobre erro grosseiro, que podem ser, preliminarmente, assim apresentadas:

**Culpa grave:** Erro grosseiro como aquele praticado com grave inobservância do dever de cuidado, imprudência, negligência ou imperícia acima do ordinário; tomado como pressuposto de responsabilização não presumida, sempre com recorte contextual;

**Homem Médio:** O Tribunal estrutura a responsabilização quando identifica irregularidade que não pode ser justificada por ausência de conhecimento da ilicitude (erro de proibição) ou por inexigibilidade de conduta diversa (dificuldades concretas), designando como erro grosseiro aquilo que seria evitado pelo "homem médio" e, em alguns precedentes, por quem age abaixo do padrão médio;

**Erro inescusável:** A Corte entende que, para se caracterizar o erro grosseiro, deve-se verificar o erro tido como indesculpável, isto é, que não se pode justificar por falta de conhecimento básico exigido ao cargo ocupado pelo agente. Situação diversa seria o erro escusável, que pode ocorrer em situações complexas, ambíguas ou novas, onde a atuação do agente pode ser justificada.

O TCU também contempla o reconhecimento da boa-fé do agente público como elemento capaz de modular ou afastar a responsabilização, embora a análise empírica dos julgados (base de 541 acórdãos) indique que apenas 1,3% admitiram expressamente a boa-fé como suficiente para afastar a condenação, demonstrando predominância da lógica tradicional e punitivista.

Ao final, o relatório se estrutura em capítulos sistematizados de acordo com os próprios subtemas da pesquisa, com subdivisões internas orientadas pelo diagnóstico temático e pelo rigor de exposição acadêmica.

# Premissas Conceituais

---

O presente tópico fixa as bases conceituais que orientaram a elaboração do diagnóstico pelo Observatório do TCU do IDP. Antes de se proceder ao exame empírico da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, é indispensável delimitar o referencial teórico e normativo a partir do qual os julgados foram analisados, interpretados e avaliados criticamente. Trata-se, portanto, de etapa metodológica de natureza substancial: as premissas aqui enunciadas não são meramente propedêuticas, mas informam as categorias analíticas empregadas nos capítulos subsequentes e permitem ao leitor aferir a coerência e a reprodutibilidade das conclusões alcançadas.

A fixação dessas premissas decorre, ela própria, de uma constatação central obtida pelo grupo de pesquisadores ao longo da análise dos 541 acórdãos que compõem o universo empírico desta pesquisa: o Tribunal de Contas da União não internalizou, de forma plena e uniforme, o novo paradigma de responsabilização inaugurado pela Lei nº 13.655/2018. Para que essa constatação seja compreendida com rigor, é necessário primeiro esclarecer qual é esse paradigma, quais são os seus fundamentos normativos e dogmáticos, e em que medida ele difere do modelo anterior. Esse é o propósito das premissas a seguir.

O ponto de partida do referencial adotado pelo presente estudo é a compreensão do Tribunal de Contas da União como Entidade de Fiscalização Superior constituída a partir do modelo de Tribunal de Contas, o que lhe confere duas características institucionais essenciais: decisões coercitivas proferidas por órgão colegiado e poder de impor sanções. Como observa Lima (2023, p. 13), “ao revestir-se de natureza jurisdicional, o controle externo é obrigado a atribuir maior ênfase ao processo, tendo procedimentos de fiscalização acentuadamente formais e legalistas”. Essa natureza formal e legalista do controle externo constituiu, durante décadas, o substrato de uma prática decisória voltada à constatação objetiva de irregularidades, em que a responsabilização pessoal do agente público decorria, em grande medida, da simples identificação de desvio entre o ato praticado e a norma aplicável — sem exigência de demonstração rigorosa do elemento subjetivo da conduta.

Esse modelo sofreu ruptura normativa expressa com a edição da Lei nº 13.655/2018, que acrescentou ao Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro — LINDB) os arts. 20 a 30, formando um sistema coerente de racionalização das decisões públicas. O art. 28 desse sistema estabeleceu que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. A norma instituiu aquilo que Binenbojm e Cyrino (2018, p. 221) denominam “cláusula geral do erro administrativo”, concebida para proteger o gestor público íntegro contra a responsabilização desproporcional, reservando a incidência da sanção pessoal às hipóteses de manifesta má-fé ou de culpabilidade qualificada. A expressão “erro grosseiro”, contudo, permaneceu como conceito jurídico indeterminado, agravado pelo veto presidencial que suprimiu os parâmetros originalmente previstos para sua configuração no projeto de lei, transferindo ao intérprete e ao julgador a tarefa de densificação do conceito (KAMMERS, 2024).

A compreensão adequada do art. 28 da LINDB exige, porém, que ele não seja lido de forma isolada. Os arts. 20 e 22 do mesmo diploma determinam, respectivamente, que não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão e que, na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a sua ação. A responsabilização

pessoal do agente público não é, portanto, o ponto de partida da análise, mas o seu resultado — e apenas quando esse percurso analítico for cumprido com integridade metodológica.

## Primeira premissa: o erro grosseiro possui relação intrínseca com a culpa grave

A primeira premissa adotada pelo grupo de pesquisadores é a de que o erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB, possui relação intrínseca e inseparável com a culpa grave. Essa premissa encontra fundamento em múltiplas fontes normativas e doutrinárias que convergem para o mesmo resultado.

Do ponto de vista normativo, o art. 12, § 1º, do Decreto nº 9.830/2019, definiu que “considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”. Trata-se da única definição regulamentar expressa do conceito e ela não deixa dúvidas quanto ao elemento central do instituto: a culpa grave, entendida como desvio de intensidade qualificada em relação ao padrão de diligência exigível. O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar as ADIs 6.421, 6.422, 6.424, 6.425, 6.427, 6.428 e 6.431, por meio do julgamento conjunto que examinou a Medida Provisória nº 966/2020, fixou a tese de que “estão abrangidas pela ideia de erro grosseiro as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves”, reconhecendo, ainda, que “a desconsideração de standards e evidências técnico-científicas nas opiniões técnicas constitui indício de erro grosseiro e de culpa grave” (BRASIL, 2024).

Do ponto de vista doutrinário, Di Pietro (2022, p. 80-81) esclarece que o art. 28 da LINDB “contém importante norma sobre responsabilização dos agentes públicos”, tratando-se de “norma limitadora dirigida aos órgãos de controle”, cujo “objetivo evidente é o de impedir que os órgãos de controle responsabilizem os agentes públicos por decisões ou opiniões que sejam aceitáveis e defensáveis diante de divergências” doutrinárias ou jurisprudenciais. Carvalho Filho (2023, p. 994) sublinha que “o mandamento constitucional limitou-se a mencionar ‘culpa’, sem qualquer gradação quanto à sua intensidade”, mas que “o ‘erro grosseiro’ só comporta a culpa grave, sendo, pois, mais restritiva que a norma constitucional” — o que significa que o art. 28 da LINDB estabelece um padrão de culpabilidade mais exigente do que o mínimo que a Constituição Federal autorizaria.

A culpa grave, por sua vez, não se confunde com a culpa ordinária (culpa leve): ela “é caracterizada por uma conduta em que há uma imprudência ou imperícia extraordinária e inescusável, que consiste na omissão de um grau mínimo e elementar de diligência que todos observam” (FARIAS; ROSENVALD; BRAGA NETTO, 2015, p. 169). Para a sua caracterização, “é indispensável estabelecer qual o comportamento devido na situação concreta, segundo as regras de diligência” (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 36) — o que impõe, necessariamente, análise contextualizada da conduta do agente.

Alves e Zymler (2023, p. 224) — este último autor e ministro relator do acórdão paradigmático nº 2.391/2018-Plenário —, ao contextualizarem o art. 28 no ordenamento, esclarecem que “o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele ‘que poderia

ser percebido por pessoa de diligência normal” e que “o erro grosseiro é o que 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”, concluindo que “o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave”. Essa formulação, como se verá nos capítulos de resultados, está na origem da divergência jurisprudencial sobre os referenciais do homem médio e do homem abaixo do médio, que constitui um dos nódulos hermenêuticos mais relevantes identificados pelo presente estudo.

## Segunda premissa: a culpa grave deve ser aferida contextualmente

A segunda premissa é de natureza metodológica: a aferição da culpa grave não pode ser feita em abstrato, mas deve levar em conta as circunstâncias concretas que condicionaram a conduta do agente. Essa exigência decorre diretamente do art. 22, § 1º, da LINDB, que determina sejam consideradas “as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”, bem como 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” (art. 22, § 2º).

Trata-se de premissa que foi pouco observada pelo TCU nos primeiros anos de vigência da Lei 13.655/2018, tendo-se observado muitas tentativas de “tipificação” de determinadas condutas como erro grosseiro (OBSERVATÓRIO DO TCU; SBDP, 2021). Contudo, o mero arrolamento de condutas que caracterizariam erro grosseiro não é suficiente para garantir a segurança jurídica, sendo necessária efetiva contextualização.

Essa exigência contextual tem consequência analítica decisiva: a constatação de irregularidade objetiva do ato não equivale, por si só, à constatação de culpa grave. A irregularidade é pressuposto necessário, mas não suficiente, da responsabilização pessoal. É necessário, adicionalmente, que a conduta do agente revele, nas circunstâncias concretas em que foi praticada, um desvio de intensidade qualificada — tal que um administrador colocado na mesma situação, dotado de diligência minimamente razoável, não teria incorrido no mesmo erro. A pesquisa parte, portanto, da premissa de que o controle exercido pelo TCU, ao avaliar a configuração do erro grosseiro, deve realizar esse juízo contextual de forma explícita e fundamentada, e não meramente nominal, inclusive em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

## Terceira premissa: a configuração do erro grosseiro exige a ausência de boa-fé

A terceira — e, do ponto de vista analítico, mais relevante — premissa adotada pelo grupo de pesquisadores é a de que a configuração do erro grosseiro exige a demonstração da ausência de boa-fé do agente público. A boa-fé opera, nesse modelo, como filtro de culpabilidade: ainda que se verifique, em tese, conduta objetivamente grave, a presença de boa-fé, enquanto elemento subjetivo, impede (excludente de culpabilidade) a responsabilização pessoal, nos

termos do art. 28 da LINDB.

Esse entendimento encontra suporte na própria ratio legis do dispositivo. Marques Neto e Freitas (2018) sustentaram, desde a promulgação da Lei nº 13.655/2018, tratar-se de “um regime jurídico para o administrador honesto”, concebido para distinguir o gestor íntegro que eventualmente comete equívocos daquele que atua com má-fé ou locupletamento. Binenbojm e Cyrino (2018, p. 206) esclarecem que o art. 28 “tem o escopo de proteger o gestor com boas motivações”, reservando-se aos demais estatutos de controle o enfrentamento do mau gestor. Se a finalidade da norma é proteger o gestor honesto — como reconhecido tanto pela doutrina quanto pelo próprio STF na ADI 6.421/DF —, seria uma contradição lógica e teleológica admitir que esse mesmo gestor, agindo de boa-fé, sem dolo e orientado pelo interesse público, pudesse ser responsabilizado por erro grosseiro.

A boa-fé, nesse contexto, deve ser compreendida em sua dupla dimensão. Na sua dimensão subjetiva, diz respeito à crença do agente de que está agindo de forma lícita e correta; “se a pessoa sabe que a atuação é ilegal, ela está agindo de má-fé” (DI PIETRO, 2019, p. 250-251). Na sua dimensão objetiva, implica um padrão de conduta leal, honesta e diligente, mensurável pelo comportamento efetivamente adotado, pelas cautelas observadas, pelos pareceres consultados e pelos mecanismos de controle e conformidade acionados. Di Pietro (2019, p. 250-251) esclarece ainda que a boa-fé, enquanto princípio, abrange tanto o lado da Administração quanto o do administrado: “ambos devem agir com lealdade, com correção”. A perspectiva de boa-fé explorada na pesquisa está ligada à boa-fé subjetiva, a partir da premissa de que sua ausência é elemento necessário à caracterização do erro-grosseiro.

A ausência de boa-fé não se presume; ela deve ser demonstrada pela instrução processual, com base em evidências concretas de que o agente agiu com desídia, menoscabo ou indiferença deliberada aos deveres funcionais. Como observa Marques Neto, o erro grosseiro foi concebido para os casos em que o gestor “atuar com menoscabo e com desídia para com a função pública” — formulação que já carrega, implicitamente, a exigência de ausência de boa-fé subjetiva como elemento configurador do instituto.

A pesquisa assume essa premissa não apenas como proposição teórica, mas como parâmetro de avaliação crítica da jurisprudência do TCU. Os dados empíricos coletados — em especial o índice de apenas 1,3% de acórdãos em que a boa-fé foi efetivamente acolhida de forma expressa como causa de afastamento da responsabilização, em um universo de 541 julgados em que 47,69% trazem análise explícita do instituto — serão examinados à luz dessa premissa, para aferir a extensão em que o Tribunal efetivamente a aplica.

## **Quarta premissa: a distinção entre os regimes de responsabilidade cível e sancionatória**

A quarta premissa diz respeito à distinção dogmática, com consequências práticas relevantes, entre o regime de responsabilidade cível — consubstanciado na imputação de débito e no dever de ressarcimento ao erário — e o regime sancionatório — consubstanciado na aplicação de multas e demais penalidades administrativas.

O regime sancionatório é o campo de incidência direta e inequívoca do art. 28 da LINDB; a responsabilização pessoal do agente público, por meio de sanção, exige demonstração de dolo ou erro grosseiro. O regime de ressarcimento, por sua vez, tem fundamento constitucional próprio (art. 71, II, da Constituição Federal), natureza reparatória e não sancionatória, e a jurisprudência majoritária do TCU acena no sentido de que ele não exige necessariamente a demonstração de culpa grave — bastando a culpa *stricto sensu* para que o dever de recomposição do dano ao erário subsista.

O presente estudo parte da premissa de que essa distinção é metodologicamente essencial: confundir-la ou ignorá-la produz distorções na leitura dos acórdãos e compromete a avaliação crítica da consistência da jurisprudência do Tribunal. A tensão entre esses dois regimes — identificada pelo grupo como uma das mais relevantes e menos resolvidas da jurisprudência contemporânea do TCU — será objeto de diagnóstico específico no tópico 5.4 deste relatório.

## Quinta premissa: o TCU se encontra em momento de transição paradigmática

A quinta e última premissa é de natureza institucional e histórica: o Tribunal de Contas da União se encontra em um estágio de transição entre dois modelos de controle. O modelo anterior, calcado na irregularidade objetiva e na culpabilidade presumida, não desapareceu com a edição da Lei nº 13.655/2018; ele persiste em parcelas significativas da prática decisória, convivendo, de forma nem sempre harmônica, com o novo modelo contextual e garantista inaugurado pela LINDB.

Essa coexistência gera as divergências hermenêuticas identificadas pelo estudo — sobre o conceito de erro grosseiro, sobre o padrão de diligência aplicável, sobre o papel da boa-fé e sobre a exigência de fundamentação contextualizada —, bem como o fenômeno que a doutrina denominou “direito administrativo do medo” ou “apagão das canetas”: a paralisia decisória de gestores temerosos de responsabilização desproporcional (PALMA, 2018; SANTOS, 2020), precisamente o efeito que a reforma normativa de 2018 buscou corrigir.

A pesquisa não propugna pela eliminação do poder sancionatório do TCU nem pela absolvição irrestrita de agentes públicos que incidam em erros de qualificada gravidade. Propugna, isso sim, pela construção de critérios mais objetivos, uniformes e transparentes de responsabilização — capazes de conferir previsibilidade ao comportamento da Corte, de proteger efetivamente o administrador de boa-fé que atua em contextos de incerteza normativa ou de dificuldades reais de gestão, e de distinguir, com rigor, o agente público íntegro que erra do agente desonesto que age com menoscabo ou má-fé. Esse é, afinal, o objetivo central da reforma normativa de 2018 e o horizonte que informa todo o diagnóstico que se segue.

## Síntese das premissas

Em síntese, as premissas que orientam o diagnóstico são as seguintes:

Premissa 1 — Relação intrínseca entre erro grosseiro e culpa grave. O erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB, pressupõe culpa grave, entendida como ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia, conforme reconhecimento do STF na ADI 6.421/DF e definição do art. 12, § 1º, do Decreto nº 9.830/2019.

Premissa 2 — Necessidade de aferição contextual da culpa grave. A culpa grave deve ser aferida em face das circunstâncias concretas que condicionaram a conduta do agente, em atenção ao dever de cuidado objetivo e ao disposto no art. 22, §§ 1º e 2º, da LINDB.

Premissa 3 — Caracterização de erro grosseiro exige a necessária ausência de boa-fé. A configuração de culpa grave e, por consequência, do erro grosseiro exige a ausência de boa-fé do agente público, operando esta como filtro de culpabilidade que impede (excludente de culpabilidade) a responsabilização pessoal nos termos do art. 28 da LINDB.

Premissa 4 — Distinção entre ressarcimento e sanção. O regime de ressarcimento ao erário possui fundamento constitucional autônomo e dinâmica dogmática própria.

Premissa 5 – O TCU se encontra em momento de transição paradigmática, ainda se observando resquícios do modelo anterior, calcado na irregularidade objetiva e na culpabilidade presumida, em parte da prática decisória.

## Resultados do Estudo

Partindo da fundamentação metodológica do Observatório do TCU, a equipe de pesquisadores apresenta de forma sistemática os resultados obtidos. Os subtópicos respeitam a categorização temática previamente estabelecida e visam a oferecer diagnóstico dos principais conflitos hermenêuticos observados.

A análise empreendida pelo grupo permitiu a identificação de padrões decisórios, incongruências interpretativas e eventuais tendências jurisprudenciais no âmbito do Tribunal de Contas da União – TCU acerca da aplicação do erro grosseiro (art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942).

## Conceito de Erro Grosseiro com base na jurisprudência do TCU

O conceito de erro grosseiro no âmbito da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) tem sido consolidado por conta da Lei nº 13.655/2018 (que alterou o Decreto-Lei nº 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), que delimita os contornos do erro grosseiro e do dolo como exceções à proteção da atuação do agente público no

exercício de seu mister.

O erro grosseiro não se confunde com uma simples falha administrativa. Ele se caracteriza por uma conduta praticada com culpa grave, uma conduta que revela um nível de negligência, imprudência ou imperícia acentuado e injustificável (art. 12, § 1º, do Decreto nº 9.830/2019).

Dentro do escopo temporal da pesquisa, observam-se variações de entendimentos acerca do conceito de erro grosseiro pela Corte, sendo três teses principais:

- (i) erro grosseiro é praticado com culpa grave;
- (ii) erro grosseiro é erro inescusável; e
- (iii) erro grosseiro é aquele que o homem médio não cometeria.

Quanto ao primeiro entendimento, o Tribunal associa o erro grosseiro àquele praticado com culpa grave, verificando se, no caso concreto, o agente público incorreu em grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública. Considera-se que a culpa se manifesta por negligência, imprudência ou imperícia, espelhando-se no conceito de culpa trazido pelo Código Civil<sup>1</sup>. Vejamos (grifamos):

"[...] 78. Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do 'erro grosseiro' à 'culpa grave'. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, Acórdão 2.924/2018-Plenário, Relator: José Mucio Monteiro, Acórdão 11.762/2018na 2ª Câmara, Relator: Marcos Bemquerer, e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Relator Augusto Nardes).

79. Quanto ao alcance da expressão 'erro grosseiro', o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar 'o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio' (Acórdão 2012/2022 – Segunda Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da LINDB)."

(ACÓRDÃO 5150/2025 ATA 30/2025 - SEGUNDA CÂMARA, Relator -Ministro Relator Aroldo Cedraz)

Quanto à segunda tese – erro grosseiro é erro inescusável –, a Corte entende que, para se caracterizar o erro grosseiro, deve-se verificar o erro tido como indesculpável, isto é, que não se pode justificar por falta de conhecimento básico exigido ao cargo ocupado pelo agente. Situação diversa seria o erro escusável, que pode ocorrer em situações complexas, ambíguas ou novas, onde a atuação do agente pode ser justificada pela dificuldade de clareza sobre a matéria. Nesse sentido, veja o seguinte julgado (grifamos):

"[...] 45. Nessa perspectiva, a ausência de clareza na motivação do ato administrativo insere-se no conceito de 'erro grosseiro' delineado pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente no art. 28, que orienta que agentes públicos respondam apenas quando sua conduta for marcada por dolo ou erro crasso. Aqui, o erro grosseiro traduz-se na falha inescusável de observar parâmetros basilares de legalidade e razoabilidade, comprometendo a validade do ato e corroendo a confiança que os administrados devem depositar na Administração Pública. Tal conduta, além de juridicamente censurável, exhibe manifesto desprezo pelas exigências mínimas de técnica e cuidado que deveriam pautar o desempenho da função administrativa."

ACÓRDÃO 60/2025 ATA 1/2025 - PLENÁRIO (Ministro Relator Benjamin Zymler)

Por sua vez, conforme o terceiro entendimento – erro grosseiro é aquele que o homem médio não cometeria –, o Tribunal avalia um padrão de conduta razoável pelo agente público em seu ofício. Isso significa que a conduta do gestor é comparada não com a de um administrador perfeito, mas com o que se esperaria de um profissional com diligência e conhecimentos medianos na sua área de atuação.

Inobstante aprofundada em tópico específico, a difícil conceituação de homem médio, para fins de aferição da culpa, remonta ao direito romano e ainda é usada tanto pelos ordenamentos jurídicos de origem na civil law quanto pelos de common law, seja para fins de responsabilidade administrativa, civil ou penal, conforme leciona Maria Sylvia<sup>2</sup>, bem como é vastamente utilizada<sup>3</sup> pelo Judiciário.<sup>4</sup> Ainda nesta tese, por vezes o TCU a desdobra no subconceito de "homem abaixo do médio", como sendo a pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, senão vejamos (grifamos):

"[...] 22. Logo após, porém, mudou seu entendimento e passou a defender, no voto que fundamentou o Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, que 'O erro grosseiro, por sua vez, é o que 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'. Esse precedente ('homem abaixo do médio') passou a ser invocado no voto de vários Ministros, mas não de todos, caso do Ministro Augusto Sherman, que permanece aplicando o conceito, a meu ver correto, do Acórdão 1.628/2018 TCU-Plenário, que é o de considerar o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio. Os demais Ministros ostentam jurisprudência nos dois sentidos. (...)"

AC-2012/22-2 (Ministro Relator Antônio Anastasia)

Com base em diversos julgados analisados, podemos extrair as seguintes características que configuram o erro grosseiro:

a) **Violação de Normas Claras:** O erro que decorre da inobservância de uma lei, regulamento ou jurisprudência pacificada, cujo conhecimento é exigível do administrador público;

b) **Erro Óbvio e Inescusável:** A falha é evidente, perceptível por qualquer pessoa com um mínimo de diligência na matéria. Não se trata de uma questão de interpretação controversa

ou de alta complexidade; e

c) Negligência ou Imprudência Acentuadas: A conduta do agente demonstra um descaso ou uma falta de cuidado grave com as suas responsabilidades ou com o patrimônio público.

Com efeito, nota-se que a Corte se pronuncia pela desnecessidade de comprovação de dolo, má-fé ou enriquecimento ilícito. A condenação perpassa, então, apenas pela análise acerca da culpa grave, erro inescusável ou conduta diversa daquela atribuída ao homem médio.

Portanto, para o TCU, o erro grosseiro é aquele que um administrador mediano, agindo com a diligência esperada, não cometeria. É uma falha grave, evidente e indesculpável, que ultrapassa os limites da simples impropriedade ou do erro formal, justificando a responsabilização pessoal do agente público.

Um elemento essencial constatado pela equipe de pesquisadores foi que, em diversos casos, o TCU se limita a mencionar o termo "erro grosseiro" e/ou a citar um dos conceitos anteriormente apresentados, sem, contudo, especificar como esse erro se caracterizou na situação concreta – ou ainda, sem indicar o que se esperaria de um gestor médio diante daquelas circunstâncias relevantes.

Ademais, a despeito da existência dessas três linhas de conceituação do erro grosseiro, o TCU ainda não adotou, até o momento, critérios e parâmetros objetivos que permitam definir com clareza o instituto.

## Diagnóstico

A pesquisa diagnóstica demonstra que a aplicação do conceito de erro grosseiro pelo TCU está marcada por divergências hermenêuticas, comprometendo a previsibilidade e a segurança jurídica. O Tribunal não logrou êxito em consolidar uma tese única, oscilando entre a conexão com a culpa grave (grave inobservância do dever de cuidado), a identificação com o erro inescusável (falha injustificável para o conhecimento básico exigido) e a adoção do referencial do homem médio (erro que um administrador mediano não cometeria). Essa dissensão interpretativa, embora reflita a complexidade do instituto, impede a plena concretização dos objetivos da Lei nº 13.655/2018 (LINDB), entre os quais se destaca a racionalização da responsabilização do agente público. Ademais, em diversos casos, o TCU fez a mera menção ao termo de erro grosseiro, sem especificar no caso concreto como ocorreu a sua caracterização. Não obstante, não se constatou a adoção de parâmetros e critérios objetivos na aplicação do referido conceito. Assim, a ausência de um critério unificado e objetivo sugere que o TCU ainda está em busca de um referencial de diligência que harmonize a necessidade de controle com a proteção do administrador de boa-fé.

## Definições Conceituais

O exame do conceito de erro grosseiro, desenvolvido no tópico anterior, demonstra que

sua aplicação pelo TCU encontra fundamento em um conjunto de categorias jurídicas interdependentes. A correta compreensão desses conceitos auxiliares é indispensável para aferir, em concreto, a existência de conduta passível de responsabilização, em conformidade com o art. 28 da LINDB.

Neste tópico, buscaremos delimitar o sentido e o alcance desses conceitos-chave, sob a ótica do TCU, que orbitam a noção de erro grosseiro, estruturando a análise que se desdobrará nos itens seguintes. Serão objeto de estudo aprofundado:

- A boa-fé, tomada como pressuposto de proteção do agente público e como elemento subjetivo que resulta da aferição da diligência esperada, cuja demonstração objetiva pode modular ou mesmo afastar a responsabilização;
- A culpa grave, entendida como o núcleo conceitual do erro grosseiro, caracterizada pela grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública, frequentemente associada à noção de erro crasso na jurisprudência do TCU; e
- Os parâmetros do homem médio e do homem abaixo do médio, que funcionam como referenciais para a comparação da conduta do agente, sendo essenciais para distinguir o erro escusável do erro grosseiro, indesculpável.

A sistematização dessas definições não apenas confere maior precisão técnica ao debate, mas também serve como ferramenta hermenêutica para a aplicação coerente e previsível do regime de responsabilização perante a Corte de Contas, em alinhamento com os princípios da segurança jurídica e da proporcionalidade.

## Boa-fé

A boa-fé, na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, é manejada como elemento subjetivo relevante para a qualificação da conduta administrativa e, simultaneamente, como filtro de responsabilização que exige demonstração concreta nos autos. Em formulação recorrente, o Tribunal afirma que "é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao Erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito", associando assim a boa-fé ao padrão objetivo de diligência exigível do administrador médio (Acórdão nº 625/2025-TCU-Plenário; Acórdão nº 1871/2025-TCU-Segunda Câmara). Essa passagem é ilustrativa de uma conceituação operacional: a boa-fé, para produzir efeitos atenuantes ou mesmo excludentes, deve ser objetivada por condutas de prudência, controle e conformidade normativa, observadas no tempo próprio e em face das alternativas viáveis.

Para o TCU, a boa-fé não é presumida, e sim demonstrada, exigindo o Tribunal prova idônea e aderente ao conjunto fático, a exemplo da ausência do potencial conhecimento da ilicitude perpetrada pelo agente público, ou mesmo da inexigibilidade de conduta diversa nas circunstâncias em que ele se encontrava. Assim, quando a instrução processual não confirma a narrativa do responsável, o TCU rejeita a tese defensiva<sup>5</sup>, haja vista a necessidade de demonstração e de comprovação da boa-fé. Evidencia-se, pois, a centralidade do ônus probatório para a caracterização da boa-fé, conforme se depreende do seguinte voto:

30. Acolho, então, as seguintes ponderações da unidade técnica:

"a não apresentação de elementos essenciais de prestação de contas, expressamente previstos no contrato de repasse, configura violação não só a disposições legais, mas também a princípios basilares da Administração Pública. Portanto, a conduta dos responsáveis se distanciou daquela que seria esperada de um gestor médio, revelando grave inobservância do dever de cuidado no trato com a coisa pública, caracterizando erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb)". Acórdão 1893/2025, (Ministro BENJAMIN ZYMLER)

Nesse sentido, o Tribunal vem articulando boa-fé com parâmetros de racionalidade decisória, cautela administrativa e aderência aos deveres de cuidado, aproximando o exame do perfil do "administrador médio" daquilo que era razoavelmente exigível à época dos fatos. Isso ilustra a diretriz metodológica do TCU: a presença de boa-fé exige demonstração, não bastando a invocação retórica.

O Tribunal também explicita que a boa-fé deve ser ponderada com outros elementos dogmáticos centrais, como culpa grave e erro grosseiro. Em decisão representativa, registra-se: "O conceito de boa-fé poderia ser ponderado, no âmbito do julgamento de contas, como meio suficiente para afastar o julgamento de irregularidade", demarcando que a incidência do instituto reclama cotejo com o grau de diligência e com a vedação a comportamentos que revelem negligência qualificada (Acórdão 1328/2025-TCU Segunda Câmara). Essa orientação impede que a boa-fé funcione como escudo indiscriminado para falhas de gestão marcadas por descuido evidente ou por inobservância de deveres elementares que seriam cognoscíveis e exigíveis, sob pena de esvaziamento do regime de responsabilização por erro grosseiro.

A concepção jurisprudencial, assim delineada, tem consequências práticas claras. Em primeiro lugar, a boa-fé é noção normativa com conteúdo empírico: ela é inferida do comportamento efetivamente adotado, do lastro documental e das cautelas demonstradas. Em segundo lugar, por não operar como causa de exclusão automática da culpabilidade, a sua presença repercute também na dosimetria da pena, balizando e modulando sanções. Em terceiro lugar, a boa-fé, quando comprovada, tende a afastar automatismos punitivos e a orientar soluções proporcionais, desde que se comprove que o agente "atuou dentro dos deveres de cuidado" e buscou prevenir ou mitigar riscos de forma tempestiva, ideia subjacente às fórmulas decisórias segundo as quais se considera de boa-fé o responsável que, "embora tenha concorrido para o dano", agiu com diligência compatível (Acórdãos 625/2025-TCU-Plenário; 1871/2025-TCU-Segunda Câmara).

Nessa moldura, a negativa do Tribunal à simples alegação não provada é coerente com o sistema de controle voltado à racionalidade administrativa. Ao assentar que "não restou demonstrada a existência" dos pressupostos fáticos aptos a caracterizar a boa-fé, a Corte de Contas reafirma que a proteção decorrente do instituto depende da verificação de cautelas efetivas, aderentes à regulação aplicável e registradas no processo decisório (Acórdão nº 1893/2025-TCU-Primeira Câmara). Em outras palavras, a boa-fé é conceito que opera a partir de evidências e da reconstrução do contexto decisório, repelindo meras alegações desvinculadas da prova.

Ao mesmo tempo, a jurisprudência do Tribunal reforça a dimensão relacional do instituto: a boa-fé não se isola do exame do "como" e do "quando" se deu a decisão administrativa.

Daí a relevância do trecho que acentua a necessidade de "ponderar" a boa-fé, no caso concreto, com os parâmetros de diligência exigível e com as circunstâncias do feito (Acórdão nº 1328/2025-TCU-Segunda Câmara). Esse verbo, ponderar, é sintomático do deslocamento do instituto para um ponto de equilíbrio: reconhecer a ação diligente e prudente, mas não neutralizar o dever de responsabilização quando os marcos de prudência forem ultrapassados por ações ou omissões graves.

A síntese que emerge dos excertos citados é a de que a boa-fé, no TCU, demanda demonstração objetiva, traduz-se em padrões de diligência e atua, na grande maioria das vezes, como causa de modulação da pena, sem se confundir, necessariamente, com excludente de culpabilidade. A sua ausência, revelada por lacunas de cautela elementar, frustra a pretensão defensiva; a sua presença, quando comprovada, inclina o Tribunal a calibrar consequências, mantendo a coerência com o interesse público e com a vedação a comportamentos marcados por erro grosseiro. Em termos de prática jurídica, isso implica documentar a diligência (pareceres, consultas, controles e conformidade normativa), evidenciar o nexo entre cautelas e riscos endereçados e demonstrar a aderência às exigências razoáveis do período, de modo a materializar a boa-fé que a jurisprudência efetivamente reconhece.

Além disso, realizou-se a categorização dos acórdãos e quantificação dos que efetivamente tratam de boa-fé e acatam a justificativa do responsável considerando esse pressuposto, a partir da base analisada.

Partindo do universo total de 541 acórdãos, identificou-se que 258 trazem análise explícita de boa-fé, o que corresponde a 47,69% do conjunto. Essa classificação deriva de marcação binária presente ou não nos acórdãos analisados, permitindo a separação objetiva entre decisões que enfrentam a categoria e aquelas em que o tema não foi isoladamente apreciado. Essa avaliação pressupõe que, no voto, o relator tenha feito uma apreciação minimamente autônoma da boa-fé, como elemento relevante para qualificar a conduta (diligência, prudência administrativa, aderência a deveres de cuidado) e/ou para modular consequências (dosimetria, dever de recomposição, dispensa de ressarcimento nas hipóteses pertinentes).

No passo seguinte, apurou-se quantos acórdãos acataram a justificativa do responsável considerando a boa-fé. Adotou-se uma heurística conservadora aplicada aos trechos textuais para sinalizar apenas casos com expressões inequívocas de deferimento fundado na boa-fé (por exemplo: "dispensar o ressarcimento das importâncias recebidas de boa-fé"; "considerado de boa-fé"; "afastar responsabilização"; "sem aplicação de multa" em correlação direta com a boa-fé), excluindo hipóteses em que se registram fórmulas denegatórias ("não restou demonstrada [a boa-fé]", "não reconheceu", "rejeitada"). Com esse critério, resultaram 7 acórdãos classificados como "acataram a justificativa do réu considerando a boa-fé", equivalentes a 1,3% do total. Importa destacar que, dentre os 258 acórdãos que analisam boa-fé, 5 simultaneamente analisam e acatam, isto é, o colegiado não apenas enfrentou a categoria, como também acolheu a tese defensiva ancorada na boa-fé, produzindo um efeito favorável mensurável (como a dispensa de ressarcimento, o afastamento de responsabilização ou a não aplicação de sanção), evidenciando que a análise do instituto, embora relativamente frequente, nem sempre se converte em resultado favorável à defesa.

Dito isso, vislumbra-se que o tema é abordado pelo Tribunal, sendo um ponto de atenção quanto ao agente público que atua de boa-fé, mas, na prática, o índice de acatamento é

muito baixo, dispondo de poucos efeitos nas decisões da Corte.

Do ponto de vista metodológico, a categorização operou em duas camadas complementares. Na primeira, a presença da análise de boa-fé foi objetivamente identificada por sinalização explícita. Na segunda, a constatação de "acatamento" decorreu de padrões textuais inequívocos, o que mitiga o risco de falsos positivos (por exemplo, menções genéricas a "boa-fé" sem efeito decisório correspondente). A opção por um limiar estrito tem implicações: casos em que a boa-fé contribuiu indiretamente para uma solução intermediária (p. ex., redução de multa, substituição por advertência, fixação de ressalvas) podem não ter sido considerados como "acatados" se a redação não explicitou o nexo causal com a boa-fé. Em sentido inverso, casos de pessoal/benefícios, nos quais a jurisprudência do TCU aplica, com frequência, a Súmula 106, para dispensar o ressarcimento quando comprovada a boa-fé do beneficiário, tendem a produzir sinais textuais claros ("dispensar o ressarcimento ... de boa-fé"), sendo capturados com maior acurácia pela heurística.

Isso explica, em parte, a assimetria entre o número de decisões que analisam boa-fé e as que acolhem a justificativa com base nesse pressuposto: em muitos julgados, especialmente os de responsabilização por atos de gestão (TCE, representações em licitações e contratos, imputações por falhas de controle), a boa-fé é examinada como elemento subjetivo relevante para qualificar a conduta, restando afastada quando a evidência empírica aponta erro grosseiro ou grave inobservância do dever objetivo de cuidado.

Em termos substantivos, os resultados reforçam três achados. Primeiro, a boa-fé é, de fato, um tema central na linguagem decisória do TCU (quase 4 em cada 10 acórdãos a enfrentam), o que se coaduna com o pós-LINDB e a ênfase contemporânea em contextos e consequências. Segundo, a prova segue determinante: o salto entre "analisar boa-fé" e "acatar a justificativa" é robusto, sendo que apenas 7 decisões possuem linguagem inequívoca de deferimento e esse número chega a apenas 5 quando se exige cumulativamente a marcação "analisa boa-fé" e a detecção de efeito favorável associado. Terceiro, o domínio material parece importar: peças com vocação para modulação restitutória (v. g., benefícios, pagamentos indevidos) oferecem vias formais para resultados positivos ("dispensar ressarcimento"), ao passo que, em responsabilização por gestão, a boa-fé costuma afastar a culpabilidade, obstando a conclusão por erro grosseiro.

Como implicação prática, constata-se que a defesa técnica deve, além de alegar, demonstrar a boa-fé com lastro documental (pareceres, consultas, conformidade normativa, registros de controle e mitigação de riscos), ampliando a probabilidade de se transitar da condição "analisa" para a de "acata", isto é, converter a categoria em efeito decisório mensurável (dispensa de ressarcimento, afastamento ou menor onerosidade sancionatória). Por simetria, para fins de controle, a instrução deve explicitar porque a prova não satisfaz o standard de diligência do administrador médio, quando assim for o caso, evitando elasticidades interpretativas que dissolvam os limites entre erro escusável e erro grosseiro.

Em suma: do total de 541 julgados, 258 (47,69%) analisam boa-fé; 7 (1,3%) acatam justificativa do réu considerando expressamente a boa-fé; e 5 reúnem simultaneamente os dois critérios ("analisa" e "acata"). Esses números descrevem um quadro coerente com a orientação atual do TCU: a boa-fé é elemento subjetivo relevante e presente na deliberação, mas o seu efeito favorável depende de demonstração robusta e de contexto fático compatível com a diligência

exigível, sobretudo quando se discutem responsabilidades por falhas de gestão.

## Culpa Grave

A análise do elemento “culpa” há muito é perquirida para se apurar a culpabilidade dos jurisdicionados perante o TCU, eis que a responsabilização se reveste de caráter subjetivo, demandando a avaliação da intensidade do desvio de diligência como condição para a aferição do exercício do poder sancionatório. É nesse sentido que existem diversos precedentes na Corte de Contas que, para fins de condenação, afirmam a desnecessidade de se caracterizar a conduta dolosa ou a má-fé, bastando a presença da culpa *stricto sensu*, a exemplo dos Acórdãos nos 2781/2016-Plenário, 635/2017-Plenário e 9004/2018-Primeira Câmara.

Não obstante, a partir da inserção do instituto do “erro grosseiro” na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em seu art. 28 (incluído pela Lei nº 13.655/2018), a análise do elemento subjetivo da conduta ganhou novos contornos. Assim, vislumbra-se que uma possível conceituação de erro grosseiro está intrinsecamente associada a outros conceitos, dentre eles a “culpa grave”, conforme previsão já mencionada no Decreto nº 9830/2019.

Com efeito, o entendimento do Tribunal acerca da culpa grave passou por evolução, podendo-se tomar como ponto de partida de inflexão teórica e metodológica o Acórdão nº 2.391/2018-Plenário, que se consolidou como um precedente de referência na delimitação do conceito de culpa grave e, conseqüentemente, de erro grosseiro. Relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, o julgado representa um marco interpretativo fundamental na construção jurisprudencial do aludido conceito, pelo que assumiu posição reiterada de precedente paradigmático sobre a matéria.

De acordo com o decisum, adotou-se a culpa grave como elemento de configuração do erro grosseiro, associando-a a uma conduta que evidencia um “nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio”. Ademais, conectaram-se ambos os institutos, ao restar consignado que “o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave” (BRASIL, 2018).

Ainda, nos termos de seu voto, o relator buscou conceituações de culpa grave nas doutrinas de juristas clássicos do direito privado, apropriando-se de definições apresentadas por Pontes de Miranda e por Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosendal:

Culpa grave é caracterizada por uma conduta em que há uma imprudência ou imperícia extraordinária e inescusável, que consiste na omissão de um grau mínimo e elementar de diligência que todos observam (FARIAS; ROSENVALD apud BRASIL, 2018)[1]. [...] a culpa crassa, magna, nímia, que tanto pode haver no ato positivo como no negativo, a culpa que denuncia descaso, temeridade, falta de cuidados indispensáveis (PONTES DE MIRANDA apud BRASIL, 2018)[2].

Por conseguinte, o Acórdão nº 2.391/2018-Plenário inaugurou uma etapa de maior concretude conceitual no âmbito da jurisprudência do TCU, contribuindo para uma possível sistematização dos critérios de responsabilização nas decisões sancionatórias da Corte. Isto é, o voto do ministro Benjamin Zymler delineou as primeiras balizas do que deveria ser

considerado como erro grosseiro, ao associá-lo à culpa grave.

A dita orientação foi seguida em diversos julgados subsequentes, conforme se depreende do Acórdão nº 2.924/2018-Plenário, de relatoria do ministro José Mucio Monteiro, do Acórdão nº 11.762/2018-2ª Câmara, de relatoria do ministro Marcos Bemquerer, e dos Acórdãos nos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário e de relatoria do ministro Augusto Nardes.

De toda sorte, o posicionamento ali exarado não foi acompanhado de forma absoluta, pois os ministros da Corte de Contas, em certa medida, ainda divergiam quanto a aspectos relacionados à culpa grave e ao erro grosseiro. É o caso, por exemplo, do referencial que poderia ser utilizado para examinar o elemento subjetivo da conduta, se "homem médio" ou "homem com diligência abaixo da média", o que será mais bem detalhado nos tópicos seguintes.

Neste ponto, valem as considerações postas pelo Ministro Antônio Anastasia, quando da relatoria do já mencionado Acórdão nº 2.012/2022-Segunda Câmara, em que apresentou uma síntese de como a matéria vinha sendo tratada no TCU, bem como qual o seu entendimento sobre as aludidas definições:

18. Aqui, faço um contraponto para analisar o conceito de 'erro grosseiro', para fins de responsabilização do agente público. [...]

20. Ou seja, o próprio Decreto 9.830/2019, veda em seu art. 12, § 7º, a responsabilização do gestor por culpa simples com base em mera culpa in vigilando, a não ser que sua conduta seja caracterizada por erro grosseiro ou dolo, e por seu turno, o agir com 'erro grosseiro' ou 'culpa grave' tem sido objeto de acaloradas discussões processuais nesta Corte.

21. O Ministro Benjamin foi o primeiro a oferecer um conceito e o fez no voto que fundamentou o Acórdão 1628/2018-TCU-Plenário, no seguinte trecho: [...]

22. Logo após, porém, mudou seu entendimento e passou a defender, no voto que fundamentou o Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, que 'O erro grosseiro, por sua vez, é o que 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'. Esse precedente passou a ser invocado no voto de vários Ministros, mas não de todos, caso do Ministro Augusto Sherman, que permanece aplicando o conceito, a meu ver correto, do Acórdão 1628/2018-TCU-Plenário, que é o de considerar o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio. Os demais Ministros ostentam jurisprudência nos dois sentidos.

23. Não obstante, verifico que o próprio Ministro Benjamin Zymler parece estar caminhando para retomar o seu entendimento original de erro grosseiro, como aquele praticado por gestor com padrão médio de diligência (v.g., Acórdão 10679/2021-TCU-Primeira Câmara, 2.592/2021-TCU-Plenário, 2.954/2021-TCU-Plenário). No mesmo sentido, Sua Excelência o Ministro Bruno Dantas, no Acórdão 2599/2021-TCU-Plenário e o Exmo. Ministro Augusto Nardes, no Acórdão 1264/2019-TCU-Plenário) [...] (BRASIL, 2022, grifo nosso).

Dessa forma, considerando o julgado supracitado, para o ministro Antônio Anastasia, o erro grosseiro também se associa à culpa grave, pelo que se vislumbra o consenso da Corte quanto à correlação de ambos os conceitos, cuja divergência resta circunscrita a qual referencial deve ser adotado, se homem médio ou se homem abaixo do médio.

Nessa linha conceitual, incorre no dito erro grosseiro o agente público que falhar gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência razoável no desempenho de suas atribuições, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época, em sintonia com o disposto no art. 22 da LINDB (BRASIL, 2025).

Constata-se, desse modo, que ora o TCU abarca o homem médio como parâmetro, a exemplo dos Acórdãos nos 10.679/2021-Primeira Câmara e 2.592/2021-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, Acórdão nº 1.264/2019-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes e Acórdão nº 2.599/2021-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas; e ora abarca a figura do homem abaixo do médio como parâmetro, como no paradigmático Acórdão nº 2.391/2018-Plenário, bem como nos Acórdãos nos 3.327/2019-Primeira Câmara, relator Vital do Rêgo, e 4.447/2020-Segunda Câmara, relator Aroldo Cedraz. Contudo, em ambos os casos, observa-se a conexão conceitual entre erro grosseiro e culpa grave.

Malgrado as discussões que daí emergem, é possível compreender que, desde a instituição do erro grosseiro na LINDB, a caracterização de culpa grave é pressuposto para aferição do grau do erro. E tal noção converge com que dispõe o Decreto nº 9.830/2019, cujo art. 12, § 1º, corrobora o vínculo conceitual entre erro grosseiro e culpa grave, in verbis:

**Art. 12. [...] § 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.**

Em outras palavras, a gravidade da culpa é empregada como fundamento para distinguir o grau de erro, ou seja, o erro grosseiro seria aquele que fora praticado com culpa grave, consubstanciada na inobservância grave de um dever de cuidado. Assim, no contexto do controle externo exercido pelo TCU, culpa grave reflete a forma qualificada de negligência/imprudência/imperícia no zelo do agente público, o que enseja a configuração do erro grosseiro na conduta por ele praticada.

Portanto, quando não se adota o grau mínimo de cuidado exigido nas atribuições públicas, configura-se uma conduta culposa. E mais, no TCU, essa conduta é considerada erro grosseiro quando evidência grave inobservância do dever de cuidado no trato da coisa pública. Nessa linha, bastam, pois, ações ou omissões com nível de atenção acentuadamente inadequado, capazes de gerar prejuízo ou comprometer a eficácia na gestão pública, para responsabilização dos jurisdicionados.

A jurisprudência do Tribunal tem apontado situações específicas que evidenciariam culpa grave, como aceite de documentos sem verificação, abandono injustificado de obra, falta de prestação de contas de recursos federais, ou dispensas irregulares de licitação sem justificativa técnica. Nesses casos, defende-se a tese de que houve "grave inobservância do dever de cuidado", de modo que o comportamento omissivo ou imprudente do agente se caracteriza como erro grosseiro. Isso indica que a culpa grave e o erro grosseiro são conceitos

correlatos no TCU, servindo como parâmetros de reprovação da conduta examinada.

Ante o que se apresenta, no que concerne à base de dados obtida pela metodologia indicada no capítulo 3 deste estudo, cumpre esclarecer que a orientação dos acórdãos examinados vai ao encontro das discussões tratadas alhures. Desse modo, dentre os julgados analisados, aproximadamente 600, cerca de 330 tratam de culpa grave, dos quais quase todos empregam os acórdãos retromencionados como paradigmas, utilizando-os para fundamentar e conceituar a culpa grave, o erro grosseiro e outros institutos correlacionados.

Note-se que, dentre aqueles mais de 330 julgados que, de algum modo, versam sobre culpa grave, ainda que superficialmente, o acórdão mais citado como paradigma é, justamente, o Acórdão nº 2.391/2018-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, tendo sido identificadas, pelo menos, 160 ocorrências, o que corresponde a aproximadamente 50% (cinquenta por cento) dos julgados. Isto é, metade dos acórdãos analisados na presente pesquisa menciona o aludido decisum paradigma a fim de fundamentar as decisões no tocante à culpa grave.

Por oportuno, é possível estruturar a seguinte tabela com os principais acórdãos citados como paradigmas:

Acórdãos paradigmas mais citados	Ministro Relator	Número de ocorrências nos julgados que versam sobre culpa grave (aproximadamente 330)
Acórdão 2.391/2018-Plenário	Benjamin Zymler	160
Acórdão 2.924/2018-Plenário	José Mucio Monteiro	150
Acórdão 1.689/2019-Plenário	Augusto Nardes	127
Acórdão 2.012/2022-2ª Câmara	Antônio Anastasia	114
Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara	Marcos Bemquerer	105
Acórdão 1.264/2019-Plenário	Augusto Nardes	97
Acórdão 957/2019-Plenário	Augusto Nardes	92

Por conseguinte, depreende-se que uma possível definição de culpa grave no âmbito do TCU está associada à ideia de uma grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública, a qual não se espera de um agente público com diligência mediana ou abaixo da média. Denota-se, pois, um repertório jurisprudencial, de certa forma consolidado, que correlaciona os conceitos de culpa grave e de erro grosseiro por meio de tais parâmetros.

Além disso, considerando o diagnóstico feito a partir da base de dados objeto desta pesquisa, também se verifica que, dentre os acórdãos que tratam de culpa grave, a maior parte é de relatoria dos Ministros Benjamin Zymler, José Múcio e Augusto Nardes, seguido dos Ministros Antônio Anastasia, Marcos Bemquerer. Em menor quantidade, há acórdãos de relatoria dos Ministros Jorge Oliveira e Bruno Dantas, e em percentual pouco representativo, os de relatoria dos Ministros Augusto Sherman, Weder de Oliveira e Vital do Rêgo.

Muito embora haja certa convergência na definição de culpa grave, insta salientar que, em considerável parcela de acórdãos, a matéria é tratada de forma bastante superficial. Ou seja, identifica-se que, muitas vezes, os acórdãos não abordam os institutos em questão de forma individualizada, mormente a culpa grave, limitando-se a concluir que determinada conduta configura erro grosseiro.

Feitas todas essas considerações, em síntese, é possível concluir que a jurisprudência majoritária e reiterada do TCU, ainda que haja certas dissensões, vem firmando-se no sentido de associar, conceitualmente, o erro grosseiro à culpa grave, esta última consubstanciada como grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública, o que coincide com a definição normativa do erro grosseiro.

## Homem-médio / abaixo do médio

O art. 28 da LINDB, incluído pela Lei nº 13.655/2018, estabeleceu um novo paradigma para a responsabilização do agente público, inclusive na esfera controladora, notadamente no âmbito do TCU. A partir dele, passou-se a exigir que o ato praticado pelo agente público seja maculado por erro grosseiro para que ele seja sancionado, a fim de conferir maior segurança jurídica à atuação do administrador bem-intencionado.

Ocorre, porém, que o conceito de erro grosseiro não foi expressamente apresentado pela Lei nº 13.655/2018, cabendo ao seu regulamento - o Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019 - defini-lo como "aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia" (art. 12, §1º). Como é possível observar, para fins de responsabilização do agente público, tal normativo estabeleceu uma relação direta entre a culpa grave e o erro grosseiro.

Nesse contexto, embora os citados normativos não façam nenhuma referência à figura do "administrador médio" para fins de aferição do erro grosseiro ou da culpa grave, a Corte de Contas tradicionalmente tem recorrido a esse conceito para fins de responsabilização do agente público. Esse parâmetro decorre, em verdade, da aplicação do conceito da *bonus pater familias* - típico da aferição da responsabilidade extracontratual no âmbito do Direito Civil - ao campo da fiscalização exercida pelo TCU. Por meio de sua aplicação, o Tribunal busca

avaliar a conduta do agente público a partir de um parâmetro abstrato de dever de cuidado, a fim de aferir se ele atuou com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

De maneira geral, a jurisprudência do TCU busca traçar um liame entre tais conceitos, sustentando que a conduta do agente público passível de reprovação, com a consequente responsabilização do seu autor, é aquela imbuída de culpa grave, a qual se “distancia daquela que seria esperada de um administrador médio” (Acórdão nº 2012/2022-Segunda Câmara, Acórdão nº 1565/2024-Segunda Câmara e Acórdão nº 2860/2018-Plenário). A partir desse parâmetro, a Corte de Contas passou a definir hipóteses (situações) que evidenciarão a atuação do agente aquém do administrador médio, como, por exemplo, a omissão no dever de prestar contas (Acórdão nº 1525/2025-Primeira Câmara, Acórdão nº 1689/2019-TCU-Plenário e Acórdão nº 2.391/2018-TCU-Plenário) e a decisão do gestor que desconsidera parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade sem a devida motivação (Acórdão nº 2599/2021-Plenário, Acórdão nº 4447/2020-Segunda Câmara e Acórdão nº 1264/2019-Plenário).

Nota-se, ainda, que há decisões que, embora apliquem o referencial do administrador médio, afirmam que o erro grosseiro alude aos casos em que a conduta do agente público se distancia acentuadamente do quanto esperado do dito homem médio. Nesse sentido, destaca-se o Acórdão nº 3327/2019-Primeira Câmara no seguinte sentido:

[Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, o erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 \(LINDB\) fica configurado quando a conduta do agente público se distancia acentuadamente daquela que seria esperada do administrador médio, parâmetro que retrata o dever de cuidado objetivo esperado de um gestor comum, capaz e prudente.](#)

Entretanto, essa posição enfrenta severas críticas por parte da doutrina especializada, tal como a de PALMA, FERRAZ, NIEBUHR e CORRADINI, a qual sustenta que o ideal do “administrador médio” é consentâneo com a avaliação da culpa comum ou ordinária que, pelos ditames trazidos pela Lei nº 13.655/2018, não deve gerar responsabilização do agente. Haveria, assim, a correlação indevida entre o erro grosseiro e a conduta aquém da esperada do “administrador médio” pelo TCU. Essa posição poderia, por via transversa, reintroduzir a culpa ordinária no âmbito da responsabilização pessoal do agente público, negando a eficácia do art. 28 da LINDB, que buscou tornar a responsabilização mais restritiva.

Nesse diapasão, ganha relevância a corrente que propugna pela aplicação do parâmetro do “administrador abaixo da média” como mais aderente aos conceitos de erro grosseiro e culpa grave. Assim, se o erro grosseiro exige uma inobservância grave do dever de cuidado, ele deve corresponder à conduta de quem falha mesmo diante de um patamar de atenção reduzido.

Em sentido convergente, o Ministro Benjamin Zymler, no Acórdão nº 63/2023-Primeira Câmara, foi categórico ao defender que associar culpa grave à conduta desviante da que seria esperada do homem médio torna aquela idêntica à culpa comum ou ordinária. A gravidade do erro, portanto, deve residir na “imprudência ou imperícia extraordinária e inescusável”, ou seja, na ausência de um grau mínimo e elementar de diligência que se esperaria do indivíduo menos atento:

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - LINDB) aquele que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que poderia ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância do dever de cuidado. Associar culpa grave à conduta desviante da que seria esperada do homem médio significa tornar aquela idêntica à culpa comum ou ordinária, negando eficácia às mudanças promovidas pela Lei 13.655/2018 na LINDB, que buscaram instituir novo paradigma de avaliação da culpabilidade dos agentes públicos, tornando mais restritos os critérios de responsabilização.

Em consonância com esse entendimento, destaca-se que, no âmbito do Acórdão nº 2681/2019-Primeira Câmara, restou consignado que, para fins de responsabilização perante o TCU, a conduta do agente com nível de atenção inferior ao de uma pessoa com diligência abaixo do patamar médio configura culpa grave:

21. Dito de outra forma, compreendo que ocorreu uma grave inobservância de um dever de cuidado por parte do Sr. [recorrente], pois qualquer pessoa apta a assumir um cargo de prefeito municipal, ainda que eventualmente pouco afeita às regras administrativas, teria ou deveria ter a iniciativa de ao menos conhecer os termos do negócio jurídico que assinou, em especial as obrigações relativas à prestação de contas.

22. Ao agir com nível de atenção aquém de uma pessoa com diligência abaixo do patamar médio, entendo que o recorrente incorreu em culpa grave, sendo correta a sua responsabilização pela multa, na dosimetria adotada no acórdão atacado.

Posição semelhante foi adotada pelo TCU no âmbito dos Acórdãos nos 591/2025, 2.872/2019, 2.659/2019, 957/2019, 2.924/2018, 2.860/2018 e 2.391/2018, de Plenário:

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificado como erro grosseiro o descumprimento de regra expressa em instrumento de convênio. Tal conduta revela nível de atenção aquém ao de uma pessoa com diligência abaixo do patamar médio, o que configura culpa grave, passível de multa.

Não obstante, destaca-se que há uma série de julgados do TCU que, embora não façam referência ao administrador abaixo da média, buscam associar a configuração de culpa grave – e, conseqüentemente, a ocorrência do erro grosseiro – à conduta que “se distancia do que seria esperado de um administrador minimamente diligente” (Acórdão nº 7477/2024-Segunda Câmara, Acórdão nº 9007/2023-Segunda Câmara, Acórdão nº 26/2022-Segunda Câmara, Acórdão nº 6463/2023-Segunda Câmara, Acórdão nº 1643/2022-Segunda Câmara, Acórdão nº 8879/2021-Primeira Câmara, entre outros).

Corroborando essa linha de raciocínio, tem-se que a avaliação da conduta do agente público não pode se dissociar da contextualização fática. O dever de cuidado é objetivo, mas sua aferição é necessariamente subjetiva, com base nas condições da época do fato, conforme disciplina o art. 22 da LINDB, que impõe a necessidade de se considerarem “os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo”.

Nesse sentido, o TCU tem reconhecido, em julgados específicos, justamente a importância de se considerarem os “obstáculos e as dificuldades reais apresentados à época da prática

do ato impugnado" (Acórdão nº 11674/2023-Primeira Câmara). Entende-se, portanto, que a análise de eventual erro grosseiro exige a apreciação do caso concreto, ponderando se a falha, mesmo para um agente minimamente diligente (o "abaixo da média"), era evitável, diante do cenário fático-jurídico enfrentado.

O maior desafio imposto à Corte de Contas reside, assim, na tentativa de abstração do erro grosseiro. Ao editar enunciados in abstracto – como a presunção de erro grosseiro pela simples desconsideração de um parecer jurídico, sem análise da sua natureza ou pertinência à gestão (Acórdão nº 2599/2021-Plenário) –, a Corte corre o risco de retornar ao formalismo rígido. A generalização de condutas como erros grosseiros, desconsiderando a complexidade dos processos decisórios ou a circunstância real do gestor, acaba por esvaziar o propósito da LINDB de proteger o agente público de boa-fé, transformando o controle de legalidade e legitimidade em um controle de acerto em abstrato, e não em um controle de desvio grave de conduta individualizada.

Observa-se, assim, a ausência de uniformidade no tratamento da matéria no âmbito do Tribunal de Contas da União, seja no que tange ao referencial a ser utilizado (administrador médio ou abaixo da média), seja quanto à gradação do desvio (ordinário ou acentuado). Esse fato, somado à busca por estabelecer hipóteses abstratas de erro grosseiro, podem dificultar a concretização da real intenção da Lei nº 13.655/2018, que busca limitar a responsabilidade dos agentes mediante uma análise fundamentada do caso concreto, de forma, inclusive, a permitir e incentivar a inovação na Administração Pública.

## Diagnóstico

A análise das definições conceituais revela o acentuado distanciamento entre a intenção legislativa e a prática decisória. A boa-fé, elemento central para, como premissa conceitual, afastar a responsabilização do agente público (excludente de culpabilidade), demonstrou-se praticamente ineficaz na jurisprudência, sendo reconhecida como suficiente para afastar a condenação em apenas 1,3% dos 541 acórdãos analisados. Esse dado estatístico robusto indica a persistência de uma lógica tradicional e punitivista que se sobrepõe à presunção de boa-fé. Adicionalmente, a variação no padrão de diligência, com o uso do referencial do "homem abaixo do médio" em alguns precedentes, compromete a previsibilidade dos agentes públicos quanto à consequência de suas condutas e, por consequência, coloca em xeque a segurança jurídica acerca de como será a atuação do órgão de controle. Ao assim proceder, o TCU facilita a caracterização da culpa grave em suas decisões, desvirtuando o propósito da LINDB de proteger o administrador público de boa-fé de vir a responder, perante a Corte de Contas, por erros escusáveis ou de menor gravidade.

## Avaliação dos Critérios de Punibilidade (arts. 20 a 22 da LINDB e Decreto nº 9.830/2019)

Para além da análise do parâmetro do erro grosseiro, definido no art. 28 da LINDB, faz-se pertinente investigar os critérios de punibilidade previstos por esse normativo, em especial

entre os arts. 20 e 22.

Isso porque os dispositivos acrescentados à LINDB em 2018 (Lei nº 13.655/2018), regulamentados pelo Decreto nº 9.830/2019, buscam racionalizar a atuação do controle público, reforçando a necessidade de decisões motivadas, proporcionais e contextualizadas, capazes de compatibilizar a responsabilização de agentes públicos com a inovação, a segurança jurídica e a eficiência administrativa.

A pesquisa desenvolvida pelo grupo constatou que, embora a LINDB e o Decreto nº 9.830/2019 estabeleçam um sistema normativo objetivo para aferição da punibilidade, sua aplicação prática pelo TCU nas análises de responsabilidade ainda é heterogênea e carente de padronização metodológica. A leitura dos acórdãos revela que os dispositivos são, em muitos casos, invocados de modo retórico, sem efetiva integração à fundamentação das decisões. Pesquisas externas — como a realizada pelo Observatório do TCU na FGV Direito SP (2021) — reforçam essa tendência, apontando o art. 22 como o mais citado nos julgados em seus primeiros anos de vigência, porém com utilização superficial e sem ancoragem metodológica.

O art. 20, da LINDB, regulamentado pelo art. 2º, do Decreto nº 9.830/2019, determina que as decisões administrativas, controladoras ou judiciais considerem as consequências práticas da medida adotada, afastando juízos baseados exclusivamente em valores jurídicos abstratos. Trata-se de comando que inaugura uma perspectiva consequencialista e contextualizada da decisão pública, deslocando o foco do controle do resultado danoso para a racionalidade do processo decisório. Sua plena aplicação implicaria uma mudança de paradigma, substituindo a lógica formalista/punitivista tradicional por uma avaliação baseada na efetividade e adequação das decisões de controle:

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

**Parágrafo único.** A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

O art. 21, da LINDB, complementa esse raciocínio ao exigir que o julgador indique as consequências jurídicas e administrativas da invalidação de atos, podendo prever condições de regularização proporcional e equânime. O art. 12, do Decreto nº 9.830/2019, reforça essa diretriz, ao exigir que a autoridade julgadora, antes de sancionar, avalie se a conduta do agente configurou erro grosseiro, isto é, violação manifesta do dever de cuidado, caracterizada por imprudência, negligência ou imperícia de elevado grau:

**Art. 21.** A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresse suas consequências jurídicas e administrativas.

**Parágrafo único.** A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime 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.

Na prática, contudo, observa-se que a aplicação desses dispositivos é incipiente no TCU, ao menos nos casos que discutem a existência de erro grosseiro: são raras as decisões que constroem soluções mitigadoras ou regimes de transição, mesmo em situações de impacto coletivo relevante. Quando invocado, o art. 21 tende a ser utilizado para justificar a preservação parcial de atos administrativos, mas sem demonstrar avaliação aprofundada das consequências práticas da decisão.

O art. 22 da LINDB — o mais citado na jurisprudência recente, considerando a amostra pesquisada — estabelece que a interpretação de normas sobre gestão pública deve levar em conta os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, as exigências das políticas públicas sob sua responsabilidade e as circunstâncias práticas que condicionaram sua atuação:

**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.

Ainda que o art. 22 tenha sido progressivamente incorporado à linguagem das decisões do TCU, sua aplicação permanece casuística. Em alguns julgados, como o Acórdão nº 70/2020 – Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz, o dispositivo foi efetivamente utilizado para afastar a responsabilização, reconhecendo as limitações estruturais e a boa-fé do gestor. Em outros, porém, a citação é meramente formal, sem repercussão concreta sobre o resultado, o que denota a ausência de critérios uniformes de aplicação.

Na caracterização de erro grosseiro, devem ser observadas as orientações normativas, os pareceres técnicos e as práticas institucionais vigentes à época dos fatos. Concretiza-se, assim, o princípio da confiança legítima, impedindo que o órgão de controle retroaja para punir o gestor que atuou conforme a orientação então válida.

A corroborar o acima exposto, o art. 23 da LINDB, ao impor a necessidade de regime de transição para novas interpretações ou orientações normativas, busca assegurar a previsibilidade e a equidade na aplicação do direito público:

**Art. 23.** A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo

condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

De forma integrada, os arts. 20 a 22 da LINDB, articulados aos arts. 12 e 13 do Decreto nº 9.830/2019, constroem um sistema de responsabilização orientado pela racionalidade, proporcionalidade e contextualização, no qual a punição depende da demonstração de culpa qualificada e da violação manifesta do dever de cuidado.

Esse arcabouço substitui a culpabilidade presumida por um modelo de racionalidade probatória, em que a responsabilização requer prova concreta da previsibilidade, evitabilidade e reprovabilidade da conduta. A consolidação desse paradigma depende, porém, da uniformização interpretativa e da incorporação efetiva da LINDB à cultura decisória do controle externo.

A partir dessa análise normativa e conceitual, a presente pesquisa avançou para o exame empírico da aplicação concreta dos critérios de punibilidade na jurisprudência do TCU. O objetivo foi identificar como os arts. 20 a 22 da LINDB e o Decreto nº 9.830/2019 vêm sendo empregados na fundamentação das decisões que versam de algum modo sobre o erro grosseiro a que se refere o art. 28 desse diploma.

A investigação buscou aferir em que medida os parâmetros normativos de proporcionalidade, consequencialismo, contexto e confiança legítima têm sido observados ou não na prática decisória do TCU, dentro da amostra pesquisada. Os resultados obtidos demonstram tanto avanços pontuais quanto persistentes assimetrias interpretativas, que são exploradas no subtópico a seguir.

Verifica-se que, nos casos que versam sobre erro grosseiro (art. 28 da LINDB), a aplicação prática dos arts. 20 a 22 da LINDB, em conjunto com os arts. 12 e 13 do Decreto nº 9.830/2019, revela significativa oscilação interpretativa na jurisprudência do TCU. Ainda que o marco normativo estabeleça critérios objetivos para a aferição da culpa qualificada — como a consideração das dificuldades reais do gestor e das consequências práticas da decisão —, a atuação da Corte de Contas permanece permeada por certa subjetividade e inconsistência metodológica.

Em tese, o novo paradigma de responsabilização inaugurado pela LINDB deveria limitar o controle punitivo a hipóteses de dolo ou erro grosseiro comprovado, com demonstração expressa de imprudência, negligência ou imperícia de grau grave. Na prática, contudo, a aferição do erro grosseiro se pauta na existência de uma conduta tida por irregular, sem necessariamente considerar o contexto mais amplo, o que aponta para a manutenção de uma lógica sancionatória centrada na irregularidade objetiva do ato. Foi o que se observou em diagnóstico dos julgados do TCU, detalhado a seguir.

A fim de analisar objetivamente como os critérios de punibilidade definidos pela LINDB são aplicados em concomitância ao parâmetro do erro grosseiro (art. 28), foi realizada uma triagem da base empírica de 541 acórdãos, a fim de separar apenas os acórdãos que, após primeira avaliação, foram sinalizados como contendo análises tanto de erro grosseiro quanto de outros aspectos da LINDB.

Chegou-se, assim, a um conjunto inicial de 126 acórdãos válidos, dos quais 14 foram excluídos posteriormente, por não se mostrarem relevantes, perfazendo um recorte de 112 acórdãos. Por meio desse conjunto, foi possível delinear, com alguma precisão, o grau de internalização dos critérios de punibilidade da LINDB e do Decreto n.º 9.830/2019 no âmbito do Tribunal de Contas da União.

Verificou-se que, nas decisões em que se afirma a ocorrência de erro grosseiro (n = 110), há presença relevante de reconstrução contextual: a unidade técnica (UT) analisou circunstâncias práticas em 73/110 (66,4%); os votos dos relatores o fizeram em 68/110 (61,8%); e houve convergência UT + relator em 61/110 (55,5%). Pelo critério "pelo menos um polo" (UT ou relator), o índice de avaliação das circunstâncias práticas atingiu 80/110 (72,7%), remanescendo "lacuna dupla" em 30/110 (27,3%). Considerado o universo total válido (n = 126), houve exame de circunstâncias em  $\geq 93/126$  (73,8%).

Passando o foco para a existência de responsabilização, nos subconjuntos com desagregação sancionatória (n = 84), observou-se predominância de responsabilização (78/84 = 92,9%), com prevalência de combinações do tipo "débito + sanções"; em um dos recortes, por exemplo, registraram-se 25/30 (83,3%) com "débito + sanções" e 4/30 (13,3%) com "sanções sem débito".

As análises documentais indicam que a abordagem que parte do método consequencialista e contextual previsto na LINDB já permeia instruções e decisões, ainda que com densidade argumentativa heterogênea. Os percentuais sugerem que a aplicação combinada dos arts. 20 a 22 tende a ser mais ostensiva quando há convergência UT-relator, hipótese em que há motivação explícita, com maior nitidez, e nexos entre conduta, condições decisórias e dosimetria.

A leitura qualitativa do material aponta que a análise das circunstâncias relativas à conduta do agente, em regra, apoia-se nos registros constantes dos processos de controle externo, inclusive em hipóteses de revelia e de prescrição, sem depender necessariamente de manifestações dos envolvidos. A incorporação de elementos circunstanciais adicionais, para além da "memória" dos atos processuais, mostra-se mais frequente quando as partes aportam alegações e/ou defesa técnica densa. Nos julgamentos do TCU, envolvendo inclusive entidades privadas gestoras de recursos públicos (e/ou seus agentes), registra-se que a conceituação padrão de erro grosseiro aparece com frequência em relatórios por meio da reprodução de instruções técnicas da UT, nem sempre sendo mobilizada como fundamento expresso de responsabilização, ainda que as razões sejam acolhidas pelo voto. Nesses mesmos julgados, observa-se que a correlação entre erro grosseiro e culpa grave é utilizada, por vezes, como chave de leitura para fins de responsabilização, apoiada num núcleo relativamente estável de precedentes citados reiteradamente.

No plano tipológico, os casos de omissão no dever de prestar contas revelam um padrão próprio: muitas decisões partem da notoriedade dessa obrigação como corolário do manejo de recursos públicos, de modo que a inobservância é tratada como falta grave apta a caracterizar erro grosseiro, com espaço reduzido para exploração de condicionantes institucionais. Em paralelo, é recorrente a estratégia decisória de elencar faltas correlatas aos atos auditados e concluir, ao final, que o "conjunto de irregularidades" configura erro

grosseiro, sem conceituação casuística detalhada, aparecendo a qualificação na conclusão do voto ou da proposta de deliberação.

Tomados em conjunto, os percentuais e as observações qualitativas convergem para um diagnóstico operativo: (i) há massa crítica de decisões com reconstrução circunstancial ( $\geq 73,8\%$  no total válido;  $55,5\%$  com convergência UT + relator nos casos com erro grosseiro), o que indica difusão de um modelo de motivação mais denso; (ii) persistem zonas de variação metodológica ( $27,3\%$  de lacuna dupla nos casos com erro grosseiro), em que a articulação entre conduta, consequências (art. 20), proporcionalidade/remediação (art. 21), contexto e orientações vigentes (art. 22) poderia ser mais explicitada; e (iii) categorias como omissão de prestação de contas e julgamentos envolvendo particulares gestores de recursos públicos preservam padrões próprios de fundamentação (ênfase em deveres objetivos e precedentes estabilizados), com tendência à resposta sancionatória quando a caracterização do erro grosseiro é afirmada.

Em termos de governança decisória, a experiência empírica sugere que previsibilidade e coerência se ampliam quando a qualificação da culpa se ancora, de modo explícito, na matriz probatória e nos vetores normativos da LINDB, sobretudo nos cenários de convergência entre instrução técnica e voto quanto à reconstrução contextual e à dosimetria.

## Diagnóstico

A pesquisa aponta que, na maior parte das decisões que também considera outros dispositivos da LINDB, o TCU reconhece formalmente a obrigação de considerar, para fins de responsabilização, o contexto, as dificuldades reais de gestão, o grau de complexidade da matéria e os efeitos práticos da decisão administrativa. Contudo, a aplicação desses dispositivos é frequentemente fragmentada e não sistêmica. O diagnóstico sugere que, embora haja avanços positivos (como o reconhecimento de dificuldades objetivas de gestão), a Corte ainda carece de um roteiro metodológico uniforme que garanta a efetiva ponderação de todos os elementos contextuais, a conferir maior segurança jurídica aos jurisdicionados, evitando-se a paralisia da gestão pública. A persistência do formalismo sancionador indica que a racionalidade contextual exigida pela LINDB ainda não se consolidou como o eixo central da instrução processual e da decisão, mantendo o risco de responsabilização automática baseada em irregularidades formais.

## Efeitos da Responsabilização e seus fundamentos

O Tribunal de Contas da União tem competência para aplicar sanções aos responsáveis em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, conforme dispõe o art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988, e o art. 1º, inciso IX, da Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU).

As penalidades que podem ser aplicadas por aquela Corte, inclusive no âmbito dos processos de tomada e de prestação de contas, encontram-se previstas nos arts. 57 a 61 da Lei nº 8.443/1992, e tanto podem ter natureza cível como administrativa, conforme já tratado

no presente trabalho.

As imputações de natureza cível decorrem da reparação do dano causado ao erário e são aplicadas quando há prejuízo financeiro à Administração Pública, caso em que as contas serão julgadas irregulares, na forma do art. 16, inciso III, alínea "c", da Lei nº 8.443/1992.

Por pertinente, vale assinalar que a reparação do dano ao erário tem índole constitucional (art. 71, incisos II e VIII, da Constituição Federal de 1988) e busca recompor os cofres públicos pelo prejuízo causado.

Nesse sentido, o Tribunal tem competência para, ao julgar irregulares as contas do responsável, condená-lo em débito, impondo assim ao causador do dano a obrigação de promover o ressarcimento ao erário.

Para além das sanções de natureza cível (multas proporcionais aos danos causados aos cofres públicos), o TCU também pode aplicar sanções de natureza administrativa, principalmente em razão da prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, situação que independe da configuração de efetiva lesão ao erário.

A aplicação de sanções exige a presença de dolo ou erro grosseiro, conforme previsto no art. 28 da LINDB.

As principais sanções administrativas aplicadas pelo Tribunal de Contas da União são: (a) multa administrativa; (b) declaração de inidoneidade, que impede o licitante, pessoa física ou jurídica, de contratar com a Administração Pública federal, nos casos de fraude a licitação; e (c) proibição do agente público de exercer cargos comissionados ou funções de confiança por até 8 (oito) anos.

## Diagnóstico

Feita a preliminar distinção entre as imputações aplicadas pelo TCU quanto à sua natureza, importa registrar que, no âmbito da pesquisa realizada, foram identificados os seguintes dados relacionados à temática ora exposta:

- a. 147 processos tiveram consequências cíveis e administrativas, conjuntamente;
- b. 134 processos tiveram consequências exclusivamente administrativas; e
- c. 78 processos tiveram consequências exclusivamente cíveis.

Tais elementos revelam uma predominância das sanções administrativas aplicadas pelo TCU em relação às consequências de natureza cível, o que pode ser explicado pela necessidade de prévia e efetiva comprovação do dano ao erário para, a partir do valor da obrigação de ressarcimento fixado pelo TCU, definir-se o quantum da penalidade cível.

Assinala-se, ainda, que em apenas 63 casos houve menção expressa pela Corte de Contas ao Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019.

O estudo dos efeitos da responsabilização evidencia, bem assim, que há uma confusão dogmática que precisa ser resolvida para a plena eficácia da LINDB. A jurisprudência do TCU demonstra a existência de vários precedentes que afirmam a desnecessidade de culpa grave (erro grosseiro) para o ressarcimento ao erário, bastando a mera culpa *stricto sensu*. Essa abordagem, embora possa ser justificada pela natureza reparatória do ressarcimento, entra em tensão com a exigência de erro grosseiro (culpa grave) para a responsabilização (multa, inabilitação etc.), conforme o art. 28 da LINDB.

Por outro lado, em deliberações mais recentes, a exemplo do Acórdão nº 1460/2025-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, restou consignado que a regra prevista no art. 28 da LINDB, a qual estabelece que o agente público só responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, também se aplica à responsabilidade financeira por dano ao erário. Em termos práticos, a responsabilização do agente público pelo débito passa a depender também da comprovação de que sua conduta contribuiu para o prejuízo com, no mínimo, culpa grave.

A ausência de uma distinção clara entre os regimes de responsabilidade (reparação dos prejuízos e sanção) contribui para a manutenção de um ambiente de insegurança jurídica, onde a responsabilização por dano ao erário, com a consequente condenação do responsável em débito, pode ser utilizada como fundamento para a aplicação de sanções de natureza cível mesmo na ausência de culpa grave.

## Críticas a partir do Diagnóstico

O diagnóstico realizado pelo Observatório do TCU do IDP, a partir da análise sistemática de 541 acórdãos proferidos entre 2019 e julho de 2025, permite identificar não apenas padrões e tendências na jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre o erro grosseiro, mas também revela um conjunto de problemas estruturais que comprometem a efetividade do novo paradigma de responsabilização inaugurado pela Lei nº 13.655/2018. Esses problemas são o objeto do presente capítulo.

A Lei nº 13.655/2018 foi concebida com finalidade normativa declarada: "elevar os níveis de segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público", por intermédio de medidas destinadas a "neutralizar importantes fatores de distorções da atividade jurídico-decisória pública" (ANASTASIA, 2022, p. 18). O art. 28 da LINDB, em particular, buscou corrigir um duplo problema: de um lado, a responsabilização desproporcional do gestor honesto que, ao tomar decisões em contextos de incerteza normativa, via-se equiparado ao agente desonesto; de outro, o fenômeno que a doutrina denomina "direito administrativo do medo" ou "apagão das canetas": a paralisia decisória dos agentes públicos temerosos de responsabilização pessoal decorrente de qualquer divergência com o entendimento posterior do controlador (PALMA, 2018; SANTOS, 2020).

Os dados empíricos coletados, contudo, revelam que esse propósito normativo ainda não foi plenamente alcançado, embora haja avanços. O diagnóstico demonstra que a prática decisória do TCU oscila entre uma racionalidade contextual, exigida pelos novos dispositivos legais, e uma persistente tendência ao formalismo sancionador, à subjetividade hermenêutica

e à ausência de metodologia aplicada na operacionalização do conceito de erro grosseiro. Essa tensão não resolvida é o eixo central das críticas que se seguem.

## Primeira crítica: ausência de impacto efetivo do conceito de erro grosseiro

### A permanência do parâmetro anterior à reforma

A primeira e mais contundente crítica que emerge do diagnóstico é a de que o conceito de erro grosseiro, tal como introduzido pela Lei nº 13.655/2018, não produziu a ruptura paradigmática esperada na prática decisória do TCU. Os dados empíricos revelam que o Tribunal, em grande medida, continuou a decidir da forma como vinha deliberando anteriormente — apenas substituindo a referência ao “erro” pela referência ao “erro grosseiro”, sem alterar substancialmente o padrão de exigência aplicado à conduta do agente público. Kammers (2024) já constataria, em pesquisa empírica com 217 acórdãos, que “segurança jurídica e tranquilidade decisória, objetivos expressamente declarados na nova Lei, encontram-se mitigados pela falta de uniformidade conceitual e de definição clara de critérios identificadores do erro grosseiro pelo TCU”.

Isso é particularmente nitido no que diz respeito ao parâmetro do homem médio. Antes da edição da Lei nº 13.655/2018, o TCU já adotava esse critério para aferir a culpa em sentido estrito: o erro de conduta era aquele que “o homem médio não cometeria”. Com a reforma, esperava-se que o Tribunal passasse a ser mais tolerante com os erros cometidos pelos agentes públicos — ou seja, que o limiar de responsabilização se elevasse. Contudo, diante da dificuldade em se estabelecer concretamente a diferença de intensidade entre “erro” e “erro grosseiro”, tratando-se, a toda evidência, de conceito jurídico indeterminado, o TCU continuou decidindo com base no mesmo parâmetro do homem médio — agora redefinido, em parte de sua jurisprudência, como o padrão de aferição da culpa grave, em vez da culpa ordinária.

Esse movimento não produziu, na prática, maior proteção ao agente público de boa-fé. O critério do homem médio, qualquer que lhe seja o rótulo atribuído — “culpa ordinária” ou “culpa grave” —, continua sendo um parâmetro abstrato, construído in abstracto pelo julgador a partir de um sujeito imaginário que “raramente erra”. No contexto da Administração Pública, esse sujeito passou a ser descrito, ironicamente, como o “super-herói administrativo” — resiliente, proativo, prudente, diligente, dotado de conhecimento pleno sobre a intrincada legislação administrativa, repleta de conceitos jurídicos de conteúdo indeterminado ou plurissubjetivo, e imune às pressões, às restrições orçamentárias e à imprevisibilidade dos fatos. É exatamente essa comparação com um padrão inatingível o que continua a inibir e a intimidar o agente público, pois ele sabe que, ao fim e ao cabo, sua conduta será inexoravelmente cotejada com a do irretocável homem médio.

## A inefetividade prática da boa-fé como excludente

A segunda manifestação da ausência de impacto efetivo do art. 28 da LINDB é o tratamento conferido à boa-fé. O diagnóstico revela que, embora a boa-fé tenha sido analisada em 47,69% dos acórdãos que compõem o universo da pesquisa, ela foi efetiva e expressamente acolhida como causa de afastamento da condenação em apenas 1,3% dos casos, dado o conjunto de acórdãos analisados, considerados os parâmetros de pesquisa utilizados nesse estudo. Esse dado parece sintomático de um profundo desequilíbrio: a boa-fé é formalmente reconhecida como categoria relevante na maioria das decisões, mas sua aplicação como excludente de culpabilidade (afastamento da responsabilização) é tratada como exceção extraordinária, e não como regra protetiva que a ratio legis do art. 28 demanda.

Esse padrão decisório contraria frontalmente a premissa normativa que o próprio STF reconheceu no julgamento conjunto das ADIs 6.421 e correlatas, ou seja, a de que há dois extremos igualmente nocivos: o agente desonesto que se vale de qualquer situação para obter vantagem e o agente honesto que tem medo de decidir por temor de responsabilização desproporcional (BRASIL, 2024). Se a boa-fé só é capaz de afastar a condenação em 1,3% dos casos em que é suscitada, o sistema de responsabilização do TCU está, em larga medida, produzindo exatamente o segundo dos dois extremos que o legislador e o STF buscaram corrigir.

## O tratamento do erro grosseiro em outras esferas

A ausência de impacto efetivo do conceito de erro grosseiro na prática do TCU torna-se ainda mais evidente quando se examina o tratamento conferido a institutos análogos em outros ramos do ordenamento jurídico. No direito civil, a culpa grave é tratada como exceção que se distingue da culpa ordinária por sua intensidade qualificada — “a omissão de um grau mínimo e elementar de diligência que todos observam” (FARIAS; ROSENVALD; BRAGA NETTO, 2015, p. 169) —, e sua caracterização exige demonstração positiva de descuido extraordinário, não bastando a simples constatação de que o resultado danoso era previsível. No direito empresarial, o erro de gestão não se confunde com culpa grave e a boa-fé é tratada como excludente de culpabilidade que opera de forma ampla e efetiva, não como exceção residual (art. 159, §6º, Lei 6404/19767). No próprio STF, o julgamento das ADIs sobre a Medida Provisória nº 966/2020 deixou assentado que a caracterização do erro grosseiro exige a demonstração de elementos concretos — entre os quais a desconsideração de standards e evidências técnico-científicas estabelecidos por organizações reconhecidas — e não pode decorrer da simples comparação abstrata com um padrão de conduta idealizado.

O Tribunal de Contas da União, ao não incorporar integralmente essa construção comparativa, mantém um padrão de exigência que se aproxima da culpa ordinária e que contraria tanto a literalidade do art. 12, § 1º, do Decreto nº 9.830/2019, quanto a finalidade normativa da Lei nº 13.655/2018.

## Segunda crítica: ausência de metodologia na aplicação do erro grosseiro

### O problema da referência nominal ao instituto

A segunda crítica central identificada pelo diagnóstico diz respeito não apenas ao conteúdo das decisões, mas à forma como o erro grosseiro é aplicado: o TCU carece de uma metodologia uniforme e explicitada para a operacionalização do conceito. Na maioria dos acórdãos analisados, a menção ao erro grosseiro — e aos seus elementos constitutivos previstos na LINDB e no Decreto nº 9.830/2019 — cumpre função predominantemente retórica ou formal, sem que o julgador demonstre, de forma estruturada e verificável, como chegou à conclusão de que a conduta do agente configura, ou não, culpa grave.

Evidência concreta dessa ausência metodológica é o dado de que apenas 63 dos 541 acórdãos analisados contêm menção expressa ao Decreto nº 9.830/2019, diploma que regulamenta os arts. 20 a 30 da LINDB e que fornece a própria definição legal de erro grosseiro. Esse número representa pouco mais de 10% do total de acórdãos examinados. A constatação, como bem observa Jacoby Fernandes (2022), revela “acentuado distanciamento entre a prática decisória e os princípios relacionados à segurança jurídica”, que são precisamente os valores fundantes da legislação em questão. Aplica-se o resultado previsto no art. 28 sem percorrer o caminho metodológico que a própria lei exige como pressuposto de sua aplicação.

### A subjetividade dos parâmetros e o agravamento da insegurança jurídica

A ausência de metodologia explicitada tem consequência direta sobre a segurança jurídica dos jurisdicionados. O diagnóstico demonstra que o TCU opera com três teses principais sobre o conceito de erro grosseiro — culpa grave, erro inescusável e desvio do padrão do homem médio (ou homem abaixo do médio) —, sem que haja uniformidade quanto ao critério adotado em cada caso, sem que a escolha entre as correntes seja justificada e sem que as diferenças práticas entre elas sejam explicitadas.

Esse problema se agrava no caso da divergência entre o parâmetro do homem médio e o do homem abaixo do médio. Ao suscitar esse segundo referencial, o TCU não resolveu a dificuldade original de distinguir o simples “erro” do “erro grosseiro” — ela permanece; ao contrário, criou uma segunda celeuma de solução ainda mais difícil: qual a diferença prática entre o “homem médio” e o “homem com diligência aquém do ordinário”? Como mensurar, objetivamente, esse quantum “abaixo” do padrão mediano? A subjetividade de ambos os conceitos vai na contramão da teleologia da reforma normativa de 2018, cujo mote central foi a produção de maior segurança jurídica, não a substituição de um conceito indeterminado por dois igualmente indeterminados e mutuamente inconsistentes.

Essa ausência de clareza metodológica viola, ademais, o dever de fundamentação das decisões judiciais e administrativas inscrito no art. 93, X, da Constituição Federal, reforçado pelo art. 1º, § 3º, II, da Lei Orgânica do TCU, e pelo art. 50, da Lei nº 9.784/99. A fundamentação

não se satisfaz com a mera menção ao erro grosseiro como resultado: ela exige a explicitação do percurso analítico que levou à sua caracterização, identificando os elementos concretos de culpabilidade qualificada que distinguem a conduta examinada do simples erro tolerável, inclusive com vistas a permitir o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa ao gestor implicado.

## A aplicação fragmentada dos arts. 20 a 22 da LINDB

A ausência de metodologia manifesta-se, ainda, na aplicação heterogênea e fragmentada dos arts. 20 a 22 da LINDB, que poderiam funcionar como etapas sequenciais e obrigatórias do percurso decisório que antecede a caracterização do erro grosseiro. O diagnóstico demonstra que, embora esses dispositivos sejam formalmente citados em parcela dos acórdãos, sua aplicação é, em muitos casos, meramente retórica. O julgador menciona o art. 22 sem efetivamente reconstruir as circunstâncias práticas que condicionaram a conduta do agente; menciona o art. 20 sem demonstrar que considerou as consequências práticas da decisão administrativa adotada no caso concreto; cita o art. 22, § 2º, sem realizar a dosimetria efetiva das circunstâncias agravantes e atenuantes.

A investigação empírica em um recorte de 110 acórdãos do montante analisado pelo Observatório revelou que, nas decisões em que se afirma erro grosseiro (n = 110), a "lacuna dupla" (ausência de análise contextual tanto pela unidade técnica quanto pelo relator) persistiu em 27,3% dos casos (30/110) – mais de um quarto das condenações desse recorte.

Esse padrão é particularmente grave, porque o art. 22, § 1º, da LINDB impõe ao julgador a obrigação de considerar "as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente" — obrigação que só pode ser cumprida mediante uma investigação concreta e individualizada da situação do gestor, incompatível com a aplicação padronizada e abstrata do referencial do homem médio.

## Terceira crítica: a tensão não resolvida entre ressarcimento e sanção

O diagnóstico também revela uma terceira crítica de índole dogmática: a tensão não resolvida, na jurisprudência do TCU, entre o regime de responsabilidade cível — consubstanciado na condenação em débito e no dever de ressarcimento ao erário — e o regime sancionatório. Os dados da pesquisa indicam que 147 processos tiveram consequências cíveis e administrativas conjuntamente, 134 envolveram consequências exclusivamente administrativas, e 78 apresentaram sanções exclusivamente cíveis.

Essa distribuição reflete uma ambiguidade persistente: parte da jurisprudência do TCU admite a mera culpa *stricto sensu* como suficiente para o ressarcimento ao erário, sob o fundamento de que a reparação do dano tem natureza constitucional autônoma (art. 71, II e VIII, da Constituição Federal), de modo que o art. 28 da LINDB se aplicaria apenas ao regime sancionatório. Outra parte da jurisprudência, porém, exige dolo ou erro grosseiro também para o ressarcimento. Essa inconsistência não é de somenos importância: ela permite que o afastamento formal do erro grosseiro conviva, na mesma decisão, com a condenação

ao ressarcimento — o que pode produzir, na prática, efeito econômico e reputacional equivalente ao da sanção, sem as garantias metodológicas que o art. 28 da LINDB impõe para a responsabilização pessoal.

## A proposta de novo parâmetro: do dever de cuidado para o dever de conhecimento exigível

Diante das críticas acima delineadas, o grupo de pesquisadores do OBTCU identifica, a partir do material analisado, uma proposta de renovação metodológica que merece ser apresentada ao debate acadêmico e institucional: a substituição das três linhas interpretativas identificadas neste trabalho (parâmetro abstrato do homem médio, culpa grave e erro inescusável) por um critério estruturado na culpabilidade e nas suas excludentes, com foco no conceito de "dever de conhecimento exigível".

À luz do novo parâmetro ora sugerido, propõe-se que, em vez de tentar comparar a conduta do agente com a de um sujeito imaginário (a partir de um "dever de cuidado exigível"), o julgador parta da identificação do conhecimento técnico e/ou jurídico compatível com as atribuições do cargo ou função que o agente ocupa — o chamado "dever de conhecimento exigível" [conjunto de: regras<sup>8</sup> (leis e regulamentos pertinentes); princípios (constitucionais e administrativos); jurisprudência pacificada do órgão que irá julgá-lo, entendendo-se aqui as súmulas, visto que muitas vezes não é possível inferir qual seria a jurisprudência pacificada do Tribunal<sup>10</sup>; e os costumes<sup>11</sup> ou práticas correntes que envolvem a sua área de atuação (praxe administrativa<sup>12</sup>)] — e, em seguida, avalie a conduta do agente nas circunstâncias do caso concreto (fáticas e de caráter pessoal) que tenham limitado ou impedido a sua atuação (obstáculos e dificuldades reais), avaliando ainda, quando necessário, as informações e as orientações por ele recebidas antes da tomada de decisão. Esse percurso é, afinal, o que os arts. 20 e 22 da LINDB já exigem, mas que raramente é cumprido de forma estruturada e explicitada nas decisões do TCU, conforme se demonstrou ao longo deste trabalho.

Nesse modelo, a culpabilidade é examinada a partir de seus elementos constitutivos: a imputabilidade do agente, o potencial conhecimento da ilicitude e a exigibilidade de conduta diversa nas circunstâncias concretas. As excludentes de culpabilidade — o erro de proibição escusável (ausência do potencial conhecimento da ilicitude; fazer o errado achando que estava fazendo o certo) e a inexigibilidade de conduta diversa (situação em que a medida adotada, embora não sendo a melhor ou a mais adequada na perspectiva legal, era a única viável diante das circunstâncias) — passam a funcionar como mecanismos explícitos de afastamento da responsabilização, em vez de serem tratadas como meras exceções residuais.

Essa mudança de foco — do dever de cuidado exigível (abstrato) para o dever de conhecimento exigível (concreto) — confere maior objetividade ao juízo de culpabilidade, reduz a margem de subjetividade do julgador e alinha a prática decisória do TCU com a teleologia da Lei nº 13.655/2018, propiciando segurança jurídica real para o gestor público honesto que atua em contexto de incerteza normativa.

## Caminhos para aperfeiçoamento: fontes para a construção de parâmetros objetivos

A superação das deficiências metodológicas identificadas pelo diagnóstico pressupõe que o TCU reconheça, institucionalmente, a necessidade de definir critérios mais objetivos e uniformes para a configuração do erro grosseiro. O próprio acervo jurisprudencial do Tribunal oferece materiais valiosos para essa definição. Identificam-se, ao menos, quatro fontes que podem orientar esse processo:

i) Decisões do próprio TCU em que a análise foi feita de forma mais aprofundada, como o Acórdão nº 2.391/2018-Plenário (Min. Benjamin Zymler), o Acórdão nº 2.012/2022-Segunda Câmara (Min. Antônio Anastasia) e o Acórdão nº 5.150/2025-Segunda Câmara (Min. Aroldo Cedraz), que representam os precedentes mais elaborados do Tribunal sobre os parâmetros de aferição do erro grosseiro e que contêm construção mais cuidadosa dos referenciais de culpabilidade.

ii) Decisões do TCU em temas correlatos. A objetivação de conceitos jurídicos indeterminados em outras áreas da jurisprudência do Tribunal — como a aferição de economicidade em contratos administrativos e a avaliação de dano ao erário — pode oferecer metodologias estruturadas para caracterização do erro grosseiro nessas respectivas áreas.

iii) As disposições da própria LINDB. Os arts. 20 a 22 da LINDB já contêm um roteiro analítico implícito para a aplicação do art. 28: consideração das consequências práticas da decisão (art. 20), ponderação dos obstáculos e dificuldades reais do gestor (art. 22, caput), análise das circunstâncias que condicionaram a ação (art. 22, § 1º) e dosimetria das circunstâncias agravantes e atenuantes (art. 22, § 2º). A sistematização desse roteiro em metodologia explícita e de aplicação obrigatória nas decisões do TCU representaria avanço significativo.

iv) A jurisprudência do STF sobre erro grosseiro e responsabilização de agentes públicos, em especial o julgamento conjunto das ADIs 6.421 e correlatas (BRASIL, 2024), que fixou critérios objetivos para a caracterização do erro grosseiro em decisões que envolvam a proteção à vida, à saúde e ao meio ambiente, e que pode servir como modelo metodológico para a construção de critérios análogos em outras áreas de atuação do TCU.

## Conclusões

O Relatório de Pesquisa Diagnóstico cumpre o objetivo de mapear a aplicação do erro grosseiro pelo Tribunal de Contas da União, expondo o paradoxo central da jurisprudência contemporânea: a tensão entre a racionalidade contextual imposta pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e a tendência formalista e punitivista ainda predominante na Corte de Contas.

A pesquisa empírica, baseada em 541 acórdãos, demonstra que, apesar dos avanços legislativos (Lei nº 13.655/2018 e seu decreto regulamentador), a plena efetividade da LINDB está comprometida por divergências hermenêuticas acerca do conceito de erro grosseiro,

pela inefetividade prática do princípio da boa-fé (reconhecida em apenas 1,3% dos casos) e pela ambiguidade no padrão de diligência exigido, que oscila entre os referenciais do "homem médio" e do "homem abaixo do médio".

O TCU encontra-se em um momento de transição, no qual a necessidade de construir critérios objetivos e uniformes se choca com a inércia da lógica tradicional. Para mitigar a insegurança jurídica e evitar o efeito paralisante na gestão pública, o Tribunal precisa de um esforço de uniformização jurisprudencial que defina claramente o conceito de erro grosseiro e estabeleça um roteiro metodológico transparente para a aplicação dos critérios de contextualização da LINDB, devendo para isso, inclusive, valer-se de edição de súmulas, conforme prevê o art. 30 da LINDB.

O presente trabalho serve como um diagnóstico robusto e ponto de partida para a evolução de um controle externo mais racional, previsível e alinhado com a moderna gestão pública, oferecendo subsídios acadêmicos concretos para o desenvolvimento institucional e técnico do próprio controle externo federal.

# Quem Somos



## João Paulo Bachur

Pós-doutor pela Universidade Livre de Berlim; Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP); Coordenador do Mestrado e Doutorado Acadêmico em Direito do IDP; Coordenador do Observatório do TCU do IDP.



## Elísio de Azevedo Freitas

Desenvolve estágio de Pesquisa Pós-doutoral em Direito Administrativo Sancionador no CEUB; Doutor em Direito Constitucional (IDP); Mestre em Economia e Administração Pública (IDP); MBA em Regulação (FGV); Procurador do DF e Advogado especializado em TCU; Secretário da Comissão Especial da Advocacia nos Órgãos de Controle do Conselho Federal da OAB; Coordenador do Observatório do TCU do IDP.



## Tathiane Vieira Viggiano Fernandes

Mestranda em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP); Advogada especialista em Tribunal de Contas da União; Coordenadora do Observatório do TCU do IDP; Presidente da Comissão da Advocacia nos Órgãos de Controle da OAB/DF.



## Luís Felipe Vasconcelos de Melo Cavalcanti

Mestre em Direito pelo IDP; Pós-Graduado em Políticas Públicas, Gestão e Controle da Administração pelo IDP; Advogado consultivo e contencioso estratégico, com atuação em Tribunais Superiores e Tribunal de Contas da União; Coordenador do Observatório do TCU do IDP.



### **Geórgia Valverde Leão Romeiro**

Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP); Pós-graduada em Direito Ambiental Brasileiro pela PUC-Rio e em Assessoria Governamental e Relacionamento Institucional na Indústria de Energia pela FGV; Gerente do Jurídico de Atendimento a Órgãos de Controle da Petrobras; Coordenadora do Observatório do TCU do IDP.



### **Ana Paula Veras Carvalho Menezes**

Doutoranda e Mestre em Administração Pública pelo IDP; Pós-Graduada em Governança de Tecnologia em Instituições Financeiras pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS) e em Logística na Administração Pública pelo Centro Universitário UDF; Empregada da Caixa Econômica Federal com atuação em Gestão de Contratos Administrativos.



### **Anna Carolina Miranda Dantas**

Advogada especialista em Direito Administrativo, Controle Interno e Externo, Gestão Pública e Governança, Licitações e Contratos, Compliance e Integridade; Mestranda em Direito pelo UniCeub; Presidente da Associação Nacional da Advocacia Contra a Corrupção – AUCC; Compliance Officer e Consultora Jurídica da Rede Governança Brasil; Coordenadora de Compliance do Movimento Gestão Pública Eficiente (MGPE).



### **Anna Luísa Mota Guimarães**

Mestre em direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP); Graduada em direito pela Universidade de Brasília (UnB); Advogada com experiência e atuação perante o Tribunal de Contas da União.



### **Eduardo Stênio Silva Sousa**

Pós-graduado em Direito, Estado e Constituição pela Universidade Cândido Mendes; Graduado em direito pela Universidade de Brasília; Advogado com experiência em tribunais de contas, agências reguladoras e processos contenciosos na área de direito administrativo e contratual.



## Felipe Moreira Silva

Pós-graduado em Direito Público (UniAmérica) e em Controladoria, Compliance e Auditoria (PUCRS); Assessor junto à Controladoria do Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV) e Controlador Substituto do Sistema CFMV/CRMVs; Membro da Comissão de Advocacia nos Órgãos de Controle da OAB/DF; Advogado com experiência em Direito Público, com foco em tribunais de contas, compliance público, auditoria interna e Conselhos de Fiscalização Profissional.



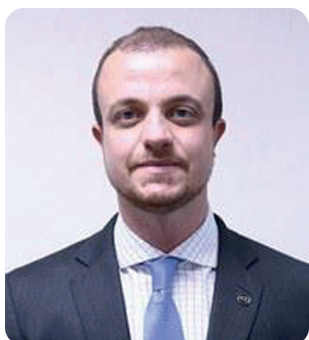
## Francisco Siqueira Filho

Advogado, graduado em Direito pelo IESB/DF; Pós-graduado em "MBA Executivo - Exército Brasileiro, nível Especialização", pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ); Membro da Comissão de Advocacia nos Órgãos de Controle da OAB/DF; Membro do Instituto dos Auditores Internos do Brasil - IIA/Brasil; Foi Assistente e Chefe da Assessoria Jurídica do "Centro de Controle Interno do Exército - CCIEx/Gab Cmt Ex".



## Gabriel Gouveia Felix

Pós-graduando em Advocacia Pública pela Escola Superior da Advocacia-Geral da União; Graduado em direito pela Universidade de São Paulo (USP); Advogado da União com atuação perante o Tribunal de Contas da União.



## Guilherme Assunção Fagundes

Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV); Pós-Graduado em Ordem Jurídica e Ministério Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (FESMPDFT); Graduado em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB); Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (UnB); Advogado da União (AGU), ocupante do cargo de Consultor Jurídico do Ministério do Esporte.



## Gustavo Machado de Oliveira

Advogado com atuação em Direito Público e Direito de Infraestrutura, focado em contencioso administrativo e judicial, controle externo, administração contratual e consultivo. Graduado em Direito pelo UniCEUB.



### **Igor Fellipe Araujo de Sousa**

Mestrando em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP); Pós-Graduado em Direito da Infraestrutura, Governança e Regulação pela PUC-Minas; Pós-Graduado em Direito Civil e Processo Civil pela Escola da Magistratura do Distrito Federal; Professor de Controle Externo na Escola Superior de Advocacia do Distrito Federal (ESA/DF); Advogado com atuação no contencioso estratégico, em Tribunais Superiores e Tribunal de Contas da União.



### **Inayara Veloso dos Santos**

Mestranda Profissional em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP); Pós-graduanda em Advocacia Pública pela Escola Superior da Advocacia-Geral da União; Graduada em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI); Advogada da União com atuação em matéria consultiva e perante o Tribunal de Contas da União.



### **Leonardo Rigotti de Ávila e Silva**

Doutorando em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo (USP); Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB); Pesquisador da FGV Consenso; Oficial de Gabinete de Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU).



### **Lucas Nazif Rasul**

Graduado pela FGV/RJ; Pós-graduado em direito processual civil pelo IDP; Advogado especialista no setor de infraestrutura, com atuação em direito consultivo e contencioso estratégico perante o Tribunal de Contas da União, a Administração Pública Federal e as Agências Reguladoras.



### **Luiz Felipe Bezerra Almeida Simões**

Mestre em "Direito Econômico e Desenvolvimento" pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP); Pós-graduado em "Controle Externo, nível Especialização", pela Fundação Getúlio Vargas (FGV); Advogado com experiência em Direito Administrativo, em especial na área de licitações e contratos administrativos; Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU)



## **Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes**

Coordenador da pós-graduação de Licitações e Contratos do Complexo de Ensino Renato Saraiva (CERS); Advogado, Professor e Consultor especialista em Direito Público, com atuação em processos licitatórios e contratos públicos, processos administrativos perante os Tribunais de contas e processos judiciais; Diretor Presidente do Instituto Protege; diretor Jurídico da Associação das Empresas de Tecnologia para Contratações Governamentais (ATCG); membro fundador do Instituto Nacional da Contratação Pública (INCP).



## **Rafael Martins**

Engenheiro, Especialista em Análise Econômica do Direito (ISC); Data Science (USP); Engenharia Diagnóstica (Unicid); Combate à Fraude e Corrupção (Estácio); Professor e Perito de Engenharia; Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU).



## **Vitória Costa Damasceno**

Advogada com atuação focada em contencioso administrativo perante Tribunais de Contas, contencioso judicial, administração contratual e consultivo.



## **Wagner Valeriano de Souza**

Graduado em Direito pelo IDP; Pós-graduado em Direito Processual Penal pela Faculdade CERS; Pós-graduando em Direito Contratual e Responsabilidade Civil pela ESA/OAB; Advogado da Confederação Nacional da Indústria.

# Referências

---

BRASIL. Decreto n.º 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jun. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 9 set. 1942.

BRASIL. Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018. Altera a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei n.º 4.657/1942) para dispor sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 1922/2025 – Plenário. Relator: Min. Bruno Dantas. Representação – Contratação de Serviços de Engenharia em Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (PA). Sessão de 20 ago. 2025. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 1932/2025 – Plenário. Relator: Min. Jhontan de Jesus. Tomada de Contas Especial – Aquisição de Máscaras pela Secretaria de Saúde de São Luís/MA (Operação "Cobiça Fatal"). Sessão de 20 ago. 2025. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 1967/2025 – Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler. Auditoria – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Sessão de 27 ago. 2025. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 1973/2025 – Plenário. Relator: Min. Augusto Nardes. Representação – Pregão Eletrônico do Ministério da Cultura. Sessão de 27 ago. 2025. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 1994/2025 – Plenário. Relator: Min. Weder de Oliveira. Tomada de Contas Especial – Conselho Federal de Odontologia. Sessão de 27 ago. 2025. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 2012/2022 – Segunda Câmara. Relator: Min. Antonio Anastasia. Tomada de Contas Especial – Município de São Leopoldo (RS). Sessão de 03 mai. 2022. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 03 mai. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 2391/2018 – Plenário. Relator: Min. Vital do Rêgo. Tomada de Contas Especial – Recursos do Fundo Nacional de Saúde. Sessão de 19 set. 2018. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 set. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 2924/2018 – Plenário. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Tomada de Contas Especial – Ministério do Turismo. Sessão de 28 nov. 2018. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 dez. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 5144/2025 – Segunda Câmara. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Tomada de Contas Especial – Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS). Sessão de 26 ago. 2025. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 5174/2025 – Segunda Câmara. Relator: Min. Jorge Oliveira. Tomada de Contas Especial – Programa Água Potável no Piauí. Sessão de 26 ago. 2025. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 6139/2025 – Primeira Câmara. Relator: Min. Jhonatan de Jesus. Tomada de Contas Especial – Programas de Proteção Social Básica e Especial. Sessão de 26 ago. 2025. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 6142/2025 – Primeira Câmara. Relator: Min. Jhonatan de Jesus. Tomada de Contas Especial – Política Nacional de Atenção às Urgências. Sessão de 26 ago. 2025. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 ago. 2025.

OBSERVATÓRIO DO TCU; SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO (SBDP). Aplicação dos novos dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pelo Tribunal de Contas da União: relatório de pesquisa. São Paulo: FGV Direito SP, 2021. Disponível em: [https://direitosp.fgv.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-de-pesquisa\\_observatorio-do-tcu\\_aplicacao-dos-novos-dispositivos-da-lindb-pelo-tcu.pdf](https://direitosp.fgv.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-de-pesquisa_observatorio-do-tcu_aplicacao-dos-novos-dispositivos-da-lindb-pelo-tcu.pdf). Acesso em: 14 out. 2025.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil. São Paulo: Atlas, p. 169.

PONTES DE MIRANDA. Tratado de direito privado, t. XXIII. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971, p. 72.

ALVES, Francisco Sérgio Maia; ZYMLER, Benjamin. Processo do Belo Horizonte: Fórum, 2023.

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O art. 28 da LINDB – A cláusula geral do erro administrativo. Revista Direito Administrativo, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 203-224, nov. 2018.

Decreto n. 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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9830.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9830.htm). Acesso em: 06 abr. 2026.

Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 06 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.421/DF. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgamento em sessão virtual de 1º.3.2024 a 8.3.2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5912207>. Acesso em: 06 abr. 2026.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, FARIAS,

Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson; BRAGA NETTO, Felipe Peixoto. Curso de direito civil: responsabilidade civil. 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

KAMMERS, Rosano Augusto. Controle dos atos de gestão: o erro grosseiro na visão do Tribunal de Contas da União. 2024. 90 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2024.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. O artigo 28 da nova LINDB: um regime jurídico para o administrador honesto. Revista Consultor Jurídico, 25 maio 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/opinioao-lindb-regime-juridico-administrador-honesto>. Acesso em: 24 mar. 2026.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. A proposta de lei da segurança jurídica na gestão e do controle públicos e as pesquisas acadêmicas. Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp, 2018. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2019/06/LINDB.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2026.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Cabe responsabilização de parecerista que não seguir jurisprudência pacificada do TCU? JOTA, coluna Controle Público, 30 dez. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opinioao-e-analise/colunas/controle-publico/cabe-responsabilizacao-de-parecerista-que-nao-seguir-jurisprudencia-pacificada-do-tcu-30122020>. Acesso em: 13 mar. 2026.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito Administrativo do Medo: risco e fuga da responsabilização de agentes públicos. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

idp



@SEJAIDP

[idp.edu.br](http://idp.edu.br)