



BEATRIZ OLIVEIRA SILVA

CAROLINA SARAH LIMA LEITE

**RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO POR ERRO GROSSEIRO EM
CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS: Análise à Luz da LINDB e do Decreto nº
9.830/2019**

TERESINA-PI

2025

BEATRIZ OLIVEIRA SILVA
CAROLINA SARAH LIMA LEITE

**RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO POR ERRO GROSSEIRO EM
CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS: Análise à Luz da LINDB e do Decreto nº
9.830/2019**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Afya Centro Universitário –
Uninovafapi, para obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientador(a): Prof.(a) Me.(a). Sarah Maria
Veloso Freire, Advogada, Professora
Universitária do UNINOVAFAPI e FATEPI,
Agente de Contratação/Pregoeira da
Fundação Municipal de Saúde de
Teresina-PI, Mestre em Direito pela
Universidade Católica de Brasília,
Especialista em Licitação e Contratos
Administrativos com ênfase na Lei
14.133/2021 (Centro Universitário Santo
Agostinho), Especialista em Direito do
Trabalho e Processo do Trabalho (UCAM),
e-mail: sarahmvf1@gmail.com.

**TERESINA – PI
2025**

BEATRIZ OLIVEIRA SILVA
CAROLINA SARAH LIMA LEITE

**RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO POR ERRO GROSSEIRO EM
CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS: Análise à Luz da LINDB e do Decreto nº
9.830/2019**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Afya Centro Universitário –
Uninovafapi, para obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientador(a): Prof.(a) Me.(a). Sarah Maria
Veloso Freire, Advogada, Professora
Universitária do UNINOVAFAPI e FATEPI,
Agente de Contratação/Pregoeira da
Fundação Municipal de Saúde de
Teresina-PI, Mestre em Direito pela
Universidade Católica de Brasília,
Especialista em Licitação e Contratos
Administrativos com ênfase na Lei
14.133/2021 (Centro Universitário Santo
Agostinho), Especialista em Direito do
Trabalho e Processo do Trabalho (UCAM),
e-mail: sarahmvf1@gmail.com.

**TERESINA – PI
2025**

FICHA CATALOGRÁFICA

S586r Silva, Beatriz Oliveira

Responsabilização do agente público por erro grosseiro em contratações administrativas: análise à Luz da LINDB e do Decreto nº 9.830/2019 / Beatriz Oliveira Silva; Carolina Sarah Lima Leite. -- Teresina: UNINOVAFAPI, 2025.

Orientador (a): Profª. Ms. Sarah Maria Veloso Freire. – UNINOVAFAPI, 2025.

36.p.; 23cm.

Trabalho de conclusão (Graduação em direito) – UNINOVAFAPI, Teresina, 2025.

1. Responsabilização. 2. Erro grosseiro. 3. Agente público. 4. LINDB. 5. Contratações administrativas. I. Título. II. Leite, Caroline Sarah lima.

CDD 342

BEATRIZ OLIVEIRA SILVA
CAROLINA SARAH LIMA LEITE

**RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO POR ERRO GROSSEIRO EM
CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS: Análise à Luz da LINDB e do Decreto nº
9.830/2019**

Artigo de Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Banca Examinadora do
Afya Centro Universitário Uninovafapi,
como requisito parcial para obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

Data de Aprovação: 11 / 11 / 2025.

BANCA EXAMINADORA

Sarah Maria Veloso Freire

Professora Mestra Sarah Maria Veloso Freire
Afya Centro Universitário Uninovafapi
(Orientadora)

Alexandre Augusto Batista de Lima

Professor Doutor Alexandre Augusto Batista de Lima
Afya Centro Universitário Uninovafapi
(1º Examinador)

Caroline Bandeira de Brito Melo

Professora Mestra Caroline Bandeira de Brito Melo
Afya Centro Universitário Uninovafapi
(2º Examinador)

A Deus, por nos guiar e fortalecer em cada etapa desta jornada, e aos nossos pais e familiares, pelo amor, apoio e dedicação constantes, que tornaram possível a realização deste trabalho!

Dedico!

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaríamos de agradecer a Deus e a Nossa Senhora, por nos guiarem e fortalecerem ao longo de toda a nossa trajetória acadêmica, iluminando nossos caminhos e nos dando forças para superar os desafios.

Às nossas famílias, nosso sincero reconhecimento pelo amor, apoio incondicional e compreensão nos momentos de dedicação intensa à elaboração deste trabalho. Sem vocês, a realização deste TCC não seria possível.

À nossa orientadora, Professora Sarah Freire, expressamos profunda gratidão. Sua paciência, sabedoria e dedicação constante foram fundamentais em cada etapa deste trabalho, inspirando-nos a buscar sempre o melhor e conduzindo-nos com confiança e entusiasmo ao longo desta jornada acadêmica.

À Professora Bárbara Santos, agradecemos imensamente pela atenção, incentivo e valiosas contribuições que enriqueceram nosso estudo. Sua generosidade e disposição em compartilhar conhecimento foram decisivas para o aprimoramento e a qualidade deste TCC.

Aos colegas e amigos, deixamos nosso reconhecimento pelo companheirismo, palavras de incentivo e estímulo constante, que tornaram a caminhada acadêmica mais leve e significativa.

Por fim, agradecemos a todos que, de alguma forma, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho, seja com gestos, palavras ou apoio moral. Cada contribuição foi essencial para que chegássemos até aqui.

RESUMO

A administração pública brasileira, orientada pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, enfrenta o desafio constante de realizar contratações que conciliem o interesse público com o cumprimento rigoroso das normas legais. Nesse contexto, a responsabilização do agente público por erro grosseiro em contratações administrativas tem se tornado tema de grande relevância, especialmente pela necessidade de distinguir a falha humana justificável da conduta culposa grave capaz de ensejar sanções. A pesquisa analisa a aplicação dos parâmetros estabelecidos pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), alterada pela Lei nº 13.655/2018, e pelo Decreto nº 9.830/2019, que regulamenta seus dispositivos, na delimitação da responsabilidade do gestor público. O estudo parte da hipótese de que tais instrumentos normativos contribuem para o fortalecimento da segurança jurídica e da eficiência administrativa, ao estabelecer que apenas o erro grosseiro ou o dolo podem gerar responsabilização. Metodologicamente, o trabalho fundamenta-se em pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa e descritivo-analítica, examinando doutrinas, legislações e entendimentos jurisprudenciais sobre o tema. A análise abrange a responsabilização do agente público tanto nas contratações diretas, por dispensa ou inexigibilidade de licitação, quanto nas licitações regulares, buscando compreender como os órgãos de controle aplicam os critérios de avaliação da conduta administrativa. Conclui-se que a correta interpretação dos dispositivos da LINDB e do Decreto nº 9.830/2019 contribui para evitar punições desproporcionais, preservando a autonomia técnica do gestor e promovendo uma cultura administrativa pautada pela responsabilidade e pela boa governança.

Palavras-chave: responsabilização; erro grosseiro; agente público; LINDB; contratações administrativas.

ABSTRACT

The Brazilian public administration, guided by the constitutional principles of legality, impersonality, morality, publicity, and efficiency, faces the constant challenge of carrying out procurements that reconcile the public interest with strict compliance with legal norms. In this context, the accountability of public officials for gross error in administrative contracts has become a highly relevant issue, especially due to the need to distinguish ordinary human mistakes from grossly negligent conduct capable of generating sanctions. This study analyzes the application of the parameters established by the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law (LINDB), amended by Law No. 13,655/2018, and by Decree No. 9,830/2019, which regulates its provisions, in defining the scope of public officials' liability. The research assumes that these legal instruments contribute to strengthening legal certainty and administrative efficiency by establishing that only gross error or willful misconduct may give rise to accountability. Methodologically, the study is based on bibliographic and documentary research, with a qualitative and descriptive-analytical approach, examining doctrines, legislation, and jurisprudential interpretations on the topic. The analysis covers the accountability of public agents in both direct procurements, through waiver or exemption from bidding, and regular bidding processes, aiming to understand how oversight bodies apply the criteria for assessing administrative conduct. The findings indicate that the correct interpretation of the LINDB and Decree No. 9,830/2019 helps prevent disproportionate sanctions, preserves managerial autonomy, and promotes an administrative culture grounded in responsibility and good governance.

Keywords: accountability; gross error; public agent; LINDB; administrative contracts.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 ARTIGO	13
1. INTRODUÇÃO.....	14
2. RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS DIANTE DE ERRO GROSSEIRO	16
2.1 Fundamentos constitucionais da responsabilidade do agente público	19
2.2 O artigo 28 da LINDB e a exigência de dolo ou erro grosseiro	21
2.3 O papel do Decreto nº 9.830/2019 na caracterização do erro grosseiro	23
3. O ERRO GROSSEIRO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	24
3.1 As hipóteses de contratação direta na Lei nº 14.133/2021	25
3.2 A responsabilização por erro grosseiro em dispensas de licitação	25
3.3 A responsabilização em contextos emergenciais e de calamidade pública	26
4. ERRO GROSSEIRO E SUA IMPLICAÇÃO NA RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS: UMA ANÁLISE JURISPRUDENCIAL	27
4.1 O posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU)	27
4.2 O entendimento dos Tribunais Superiores (STJ e STF)	28
4.3 Casos práticos de responsabilização de agentes públicos em contratações diretas	29

4.4A suficiência (ou não) dos critérios atuais para garantir segurança jurídica aos gestores	30
--	----

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	31
-----------------------------	----

REFERÊNCIAS	32
-------------------	----

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	34
-------------------------------------	-----------

REFERÊNCIAS	35
--------------------------	-----------

ANEXO A	36
----------------------	-----------

1 INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira, orientada pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, enfrenta o constante desafio de realizar contratações que conciliem o interesse público com o cumprimento rigoroso das normas legais. Nesse contexto, a responsabilização do agente público por erro grosseiro em contratações administrativas tem ganhado destaque, especialmente diante da necessidade de diferenciar a simples falha humana da conduta culposa grave capaz de gerar responsabilização disciplinar, civil ou penal.

O tema assume importância crescente em razão das mudanças introduzidas pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), reformada pela Lei nº 13.655/2018, e pelo Decreto nº 9.830/2019, que regulamenta seus dispositivos. Esses marcos normativos estabeleceram parâmetros mais objetivos para a responsabilização do agente público, determinando que apenas o erro grosseiro ou o dolo podem ensejar punições. Tal avanço busca assegurar o equilíbrio entre a autonomia técnica do gestor e a responsabilização legítima por condutas manifestamente irregulares.

A presente pesquisa parte da hipótese de que a aplicação dos critérios definidos pela LINDB e pelo Decreto nº 9.830/2019 contribui para maior segurança jurídica e eficiência na gestão pública, ao mesmo tempo em que limita a responsabilização indevida por meras falhas formais ou técnicas. O estudo procura compreender como esses instrumentos normativos influenciam a atuação dos órgãos de controle e a tomada de decisão administrativa.

A delimitação do trabalho abrange o estudo da responsabilização do agente público por erro grosseiro no âmbito das contratações administrativas em geral, incluindo tanto as contratações diretas (por dispensa e inexigibilidade de licitação) quanto aquelas realizadas mediante procedimento licitatório. A análise contempla, portanto, diferentes contextos decisórios enfrentados pelo gestor público, nos quais a identificação do erro grosseiro se mostra essencial para distinguir a falha justificável da conduta gravemente negligente ou imprudente.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a responsabilização do agente público por erro grosseiro em contratações administrativas, à luz da LINDB e do Decreto nº 9.830/2019, abordando seus fundamentos, critérios e implicações práticas. Como objetivos específicos, pretende-se: (a) examinar o conceito e a caracterização do erro grosseiro no contexto jurídico-administrativo; (b) identificar os principais

parâmetros normativos que orientam sua aplicação; e (c) avaliar os efeitos das recentes alterações legislativas sobre a responsabilização funcional dos agentes públicos.

A relevância do estudo justifica-se pela atualidade e pelo impacto direto do tema na atuação dos gestores públicos, em um cenário de crescente fiscalização e exigência de eficiência administrativa. A correta distinção entre o erro grosseiro e a falha comum evita tanto a impunidade quanto o receio excessivo de decidir, fortalecendo uma cultura administrativa pautada pela responsabilidade, pela segurança jurídica e pela boa governança.

Dessa forma, esta introdução oferece uma visão geral e sistemática do problema, evidenciando a importância de harmonizar a responsabilização legítima do agente público com a proteção da boa administração, contribuindo para o aprimoramento da gestão estatal e para o fortalecimento dos princípios que regem a atuação pública no Brasil.

2 ARTIGO

RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO POR ERRO GROSSEIRO EM CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS: Análise à Luz da LINDB e do Decreto nº 9.830/2019

ACCOUNTABILITY OF PUBLIC AGENTS FOR GROSS ERROR IN ADMINISTRATIVE CONTRACTING: An Analysis in Light of the LINDB and Decree Nº 9.830/2019

RESUMO

O presente trabalho aborda a responsabilização do agente público por erro grosseiro em contratações por dispensa de licitação, examinando a disciplina prevista na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e no Decreto nº 9.830/2019. O objetivo geral consiste em analisar os critérios de responsabilização do agente público em situações de erro grosseiro, enquanto os objetivos específicos envolvem identificar os conceitos e princípios aplicáveis, avaliar a legislação e a jurisprudência pertinentes e discutir a aplicação prática dos critérios de responsabilização. A pesquisa foi desenvolvida por meio de revisão bibliográfica de doutrina especializada, análise de legislação e jurisprudência, e estudo de casos representativos de contratações administrativas envolvendo erro grosseiro. O estudo conclui que o erro grosseiro deve ser caracterizado a partir da negligência, imprudência ou desídia do agente, respeitando-se os princípios do contraditório, da ampla defesa e da proporcionalidade das sanções. Verifica-se que a legislação e a jurisprudência buscam equilibrar a responsabilização do agente público com a proteção de seus direitos, promovendo a moralidade administrativa e a eficiência na gestão pública. O trabalho contribui para o aprofundamento acadêmico e prático da temática, destacando a importância de critérios claros e uniformes na aplicação das normas.

Palavras-chave: erro grosseiro, agente público, dispensa de licitação, LINDB, responsabilidade administrativa.

ABSTRACT

This study addresses the liability of public officials for gross errors in contracts awarded through exemption from bidding, examining the rules established by the Brazilian Law of Introduction to Legal Norms (LINDB) and Decree No. 9,830/2019. The general objective is to analyze the criteria for holding public officials accountable in cases of gross errors, while the specific objectives include identifying applicable concepts and principles, evaluating relevant legislation and case law, and discussing the practical application of accountability criteria. The research was conducted through a bibliographic review of specialized doctrine, analysis of legislation and jurisprudence, and a study of representative cases of administrative contracts involving gross errors. The study concludes that gross error should be characterized by negligence, recklessness, or carelessness of the agent, respecting the principles of due process, full defense, and proportionality of sanctions. Legislation and case law aim to balance public official accountability with the protection of their rights, promoting administrative morality and efficiency in public management. This work contributes to academic and

practical understanding of the subject, emphasizing the importance of clear and uniform criteria for the application of norms.

Keywords: gross error; public official; bidding exemption; LINDB; administrative liability.

1 INTRODUÇÃO

A atuação do agente público na administração de recursos e na condução de contratos constitui uma das dimensões mais sensíveis do Direito Administrativo contemporâneo, refletindo diretamente na eficiência da gestão pública, na proteção do patrimônio estatal e na segurança jurídica do gestor. Historicamente, a responsabilização do agente público recaía sobre ele mesmo em casos de falhas leves, muitas vezes sem considerar o grau de complexidade e os riscos inerentes às decisões administrativas. Essa abordagem tradicional, embora voltada à proteção do erário, acabava por desestimular a atuação proativa do gestor, gerando incerteza quanto aos limites da sua responsabilidade.

A promulgação da Lei nº 13.655/2018, que introduziu dispositivos relevantes na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), representou um marco normativo ao disciplinar expressamente a responsabilidade pessoal do agente público em casos de dolo ou erro grosseiro. O artigo 28 da LINDB estabelece que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”, afastando a responsabilização automática em hipóteses de falhas escusáveis (Brasil, 2018). A norma buscou equilibrar o controle administrativo com a liberdade decisória, reconhecendo que a atuação do gestor envolve riscos e incertezas, especialmente em matérias complexas, como contratações públicas.

O Decreto nº 9.830/2019 em seu art. 12, detalha a aplicação prática desse conceito, definindo 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” (Brasil, 2019). O decreto também orienta que a aferição do erro deve levar em conta as dificuldades enfrentadas pelo agente, a complexidade da matéria e circunstâncias concretas da decisão, evitando punições automáticas e promovendo segurança jurídica.

O conceito de erro grosseiro atua como critério de racionalização do controle administrativo, permitindo distinguir entre decisões equivocadas, mas tomadas de boa-fé, e condutas que revelam grave inobservância do dever de cuidado. Essa

distinção é essencial para prevenir a chamada “paralisação administrativa” ou “apagão das canetas”, fenômeno em que gestores se tornam excessivamente cautelosos e deixam de praticar atos necessários ao interesse público por receio de responsabilização.

No contexto das contratações públicas, o estudo do erro grosseiro assume particular relevância. A Lei nº 14.133/2021, nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, prevê diferentes modalidades de contratação direta, incluindo dispensa e inexigibilidade de licitação, permitindo que a administração pública atue de forma célere em situações emergenciais ou complexas. Nessas situações, o gestor deve tomar decisões fundamentadas e razoáveis, ainda que sob pressão e incerteza, garantindo a continuidade da atuação estatal de forma proveitosa, sem comprometer a legalidade.

Dessa forma, a responsabilização por erro grosseiro só ocorre quando há conduta manifesta de negligência, imprudência ou imperícia, sem justificativa plausível. Por exemplo, a contratação direta em situação de calamidade pública, fundamentada na escassez de produtos ou urgência da demanda, não deve ensejar responsabilização apenas porque o preço contratado estava acima da média de mercado. Já a contratação direta sem respaldo legal, sem urgência real e beneficiando determinado fornecedor caracteriza erro grosseiro, ensejando responsabilização pessoal.

A presente pesquisa tem por objeto analisar a responsabilização do agente público por erro grosseiro em contratações diretas, à luz da LINDB e do Decreto nº 9.830/2019, considerando o impacto dessas normas na segurança jurídica dos gestores e na efetividade da gestão pública.

Diante desse cenário, surge a problemática central desta pesquisa: como delimitar, na prática, o que configura erro grosseiro nas contratações diretas realizadas pelo Poder Público, especialmente em situações emergenciais, e quais são suas implicações jurídicas para a responsabilização do agente público?

A questão central que orienta este trabalho consiste em investigar em que medida a LINDB e o Decreto nº 9.830/2019 oferecem critérios jurídicos capazes de equilibrar a responsabilização do agente público em decisões complexas, urgentes e de risco, considerando as limitações enfrentadas pela Administração Pública.

O estudo adota uma abordagem qualitativa e bibliográfica, fundamentando-se na análise doutrinária, normativa e jurisprudencial. Inicialmente, será realizada revisão

da literatura especializada sobre o conceito de erro grosseiro e evolução normativa da responsabilização do agente público, contemplando obras de direito administrativo e comentários à LINDB e ao Decreto nº 9.830/2019. Em seguida, a pesquisa examinará documentos legais e regulatórios, incluindo legislação federal aplicável e normas de licitação, de modo a compreender o contexto normativo das contratações diretas. Para a análise prática, será feita pesquisa jurisprudencial e em acórdãos dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário, buscando identificar decisões que exemplifiquem a aplicação do erro grosseiro e delimitem os critérios de responsabilização. Finalmente, a investigação inclui estudo de casos concretos, abordando situações emergenciais e regulares de contratação direta, permitindo avaliar se a aplicação das normas assegura segurança jurídica sem comprometer a proteção ao patrimônio público.

O objetivo geral é analisar a responsabilização do agente público por erro grosseiro em contratações diretas, destacando os reflexos dessa disciplina normativa na segurança jurídica dos gestores e na efetividade da gestão pública. Entre os objetivos específicos, destacam-se: compreender a evolução doutrinária e normativa do erro grosseiro; analisar alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018 na LINDB; avaliar o papel do Decreto nº 9.830/2019; investigar jurisprudência e decisões dos Tribunais de Contas e Poder Judiciário; e verificar se os critérios atuais promovem equilíbrio entre liberdade decisória e proteção do erário.

A escolha do tema justifica-se pela necessidade de delimitar o conceito jurídico de erro grosseiro e identificar casos de responsabilização pessoal do agente público, contribuindo para a construção de um modelo equilibrado, que promova eficiência administrativa, segurança jurídica e proteção ao interesse público, sem desestimular decisões necessárias em contextos complexos e emergenciais.

2 RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS DIANTE DE ERRO GROSSEIRO

A responsabilidade pessoal do agente público por cometer erros durante a prestação de serviço à administração pública é um tema central no direito administrativo, pois envolve diretamente a proteção do patrimônio público, a garantia da eficiência administrativa e a segurança jurídica dos gestores. Tradicionalmente, a responsabilização recaía sobre o agente mesmo em casos de culpa leve, muitas vezes desconsiderando o grau de complexidade das decisões administrativas.

A responsabilização pode se dar em diferentes esferas: administrativa (multas, advertência, suspensão), civil (ressarcimento ao erário) e, em casos mais graves que configurem tipo penal, criminal. Com a nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021), a responsabilização por improbidade passou a exigir a comprovação de dolo, não sendo mais possível a punição por ato de improbidade na modalidade culposa, o que reforça a necessidade de diferenciar as esferas de responsabilização (Brasil, Lei nº 14.230, 2021).

No entanto, com a edição da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) passou a disciplinar expressamente a responsabilidade pessoal do agente público em situações de dolo ou erro grosseiro, estabelecendo um marco normativo mais equilibrado e alinhado à realidade da gestão pública.

O artigo 28 da LINDB dispõe que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro” (Brasil, 2018). Disposição que representou uma mudança significativa na tradição jurídica brasileira, afastando a responsabilização automática em casos de falhas que poderiam ser consideradas escusáveis. O legislador procurou, com essa alteração, proteger o gestor público de sanções desproporcionais, buscando preservar a liberdade decisória e incentivando a tomada de decisões mesmo diante de riscos inerentes à função administrativa.

O conceito de erro grosseiro não fora inicialmente definido de forma detalhada na LINDB, gerando debates doutrinários e a necessidade de regulamentação complementar. O Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, buscou suprir essa lacuna, definindo em seu art. 12, parágrafo único, 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”. Além disso, o decreto estabelece que a aferição do erro grosseiro deve considerar os desafios concretos enfrentados pelo agente, a complexidade da matéria e as circunstâncias específicas da decisão administrativa.

A norma, portanto, equipara o erro grosseiro à culpa grave, exigindo um grau de reprovabilidade da conduta significativamente maior do que a culpa leve. Não se trata de qualquer falha, mas de um erro que o administrador médio, dotado de diligência ordinária, não cometeria. Corroborando com essa afirmativa, Pereira e Garrido (2023, p. 198), “comete erro grosseiro o agente que atua com grave

inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública”, conceito que se aproxima da culpa grave prevista no direito civil.

O fenômeno conhecido como “apagão das canetas” ilustra bem o impacto da responsabilização excessiva sobre a administração pública. Tal paralisação decisória decorre do receio de que gestores sejam punidos por falhas formais ou decisões tomadas em contextos complexos, mesmo quando pautadas pela boa-fé. Nesse sentido, Valgas (2021) destaca que o medo de responsabilizações desproporcionais gera ambiente de retração administrativa, comprometendo a eficiência estatal e a continuidade das políticas públicas. Para o autor, a exigência de dolo ou erro grosseiro prevista na LINDB e regulamentada pelo Decreto nº 9.830/2019 atua como limite indispensável ao controle, evitando punições automáticas e garantindo segurança jurídica mínima para que o gestor decida sem temor de sanções injustas. Assim, a regulamentação do erro grosseiro funciona como mecanismo de equilíbrio entre o controle e a autonomia administrativa, reduzindo os efeitos paralisantes do apagão das canetas.

Do ponto de vista constitucional, a responsabilidade objetiva do Estado, prevista no artigo 37, § 6º, assegura direito de regresso contra o agente público apenas em casos de dolo ou culpa, alinhando-se à ideia de erro grosseiro como critério para responsabilização pessoal. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar as ADIs nº 6.421 e 6.428, reconheceu a constitucionalidade do artigo 28 da LINDB e reafirmou que “estão abrangidas pela ideia de erro grosseiro as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves” (Brasil, 2024).. Essa interpretação consolidou a segurança jurídica para os agentes, delimitando com maior precisão as hipóteses de responsabilização pessoal.

No contexto das contratações públicas, o conceito de erro grosseiro assume papel central. A Lei nº 14.133/2021, nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, prevê diferentes modalidades de contratação direta, incluindo dispensa e inexigibilidade, permitindo que a Administração realize contratações de forma célere e eficiente em situações emergenciais ou complexas. Nesses cenários, a atuação do gestor público deve ser pautada por critérios de razoabilidade, oportunidade e legalidade, de modo que o erro grosseiro só se configure quando houver conduta manifesta de negligência, imprudência ou imperícia, sem justificativa plausível.

Exemplos práticos ilustram a aplicação do conceito. Imagine um gestor que, diante de uma emergência de saúde pública, realiza uma contratação direta para aquisição de insumos médicos, mesmo que o preço contratado esteja acima da média de mercado. Se a decisão estiver fundamentada na escassez de produtos, urgência da demanda e ausência de alternativas, não se pode caracterizar erro grosseiro. Por outro lado, se o mesmo gestor dispensar licitação sem urgência real e favorecer determinado fornecedor, a conduta configura erro grosseiro, ensejando responsabilização pessoal.

Além da dispensa de licitação, o conceito de erro grosseiro é aplicável a todas as contratações diretas, sejam elas decorrentes de inexigibilidade, contratação emergencial ou qualquer modalidade em que o agente precise agir rapidamente diante de circunstâncias excepcionais. A avaliação da responsabilidade deve sempre considerar a complexidade da situação, os riscos assumidos e o grau de diligência exigido, equilibrando proteção ao patrimônio público e segurança jurídica do gestor.

A análise do erro grosseiro também permite compreender os limites da atuação do agente público, prevenindo tanto a responsabilização desproporcional quanto a paralisia administrativa. Como ressalta Osório (2015, p. 373), “a exigência de dolo ou culpa grave funda-se na necessidade de preservar os agentes que atuam em nome do Estado, garantindo-lhes um mínimo de estabilidade e tranquilidade para o cumprimento de suas funções”. Assim, a incorporação desse critério normativo representa um avanço significativo na proteção jurídica do gestor público, funcionando como instrumento de racionalização do controle administrativo e de incentivo à eficiência na gestão pública.

Em síntese, o estudo do erro grosseiro revela-se essencial para compreender os limites e as responsabilidades do agente público em todas as contratações diretas, assegurando que decisões tomadas de boa-fé, mesmo em contextos complexos ou emergenciais, não sejam injustamente punidas, ao mesmo tempo em que condutas gravemente negligentes ou dolosas sejam adequadamente sancionadas. A LINDB, o Decreto nº 9.830/2019 e a Lei nº 13.655/2018, nesse sentido, formam um conjunto normativo que busca equilibrar proteção ao gestor, eficiência administrativa e salvaguarda do patrimônio público.

2.1. Fundamentos constitucionais da responsabilidade do agente público

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu, em seu

artigo 37, caput, os princípios que norteiam a Administração Pública, entre os quais se destacam a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Tais princípios confirmam o dever de agir do agente público e constituem balizas para a aferição da legitimidade de sua conduta. A norma central acerca da responsabilidade do Estado e do agente público encontra-se no artigo 37, § 6º, que consagra a responsabilidade objetiva da Administração pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causem a terceiros, assegurando o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. Trata-se de previsão que estabelece um duplo regime: de um lado, a proteção do administrado, que pode buscar reparação diretamente contra o Estado; de outro, a preservação do erário, diante da possibilidade de ação regressiva contra o agente causador do dano.

Nesse sentido, a Constituição não excluiu a responsabilidade pessoal do agente público, porém a condicionou à ocorrência de dolo ou culpa. Esse ponto é relevante, pois evidencia que a responsabilização não deve ser automática, mas sim aferida à luz do grau de reprovabilidade da conduta. Como explica Di Pietro (2022, p. 123), “a regra constitucional visa evitar que o servidor seja punido por falhas mínimas ou erros escusáveis, restringindo a responsabilização àquelas condutas marcadas por dolo ou culpa devidamente comprovados”.

A doutrina majoritária entende que essa opção constitucional buscou harmonizar dois valores igualmente relevantes: a proteção ao patrimônio público e a proteção jurídica dos agentes que atuam em nome do Estado. Nessa linha, Celso Antônio Bandeira de Mello (2018, p. 1044) observa que a responsabilidade regressiva prevista no texto constitucional “tem caráter excepcional, aplicando-se apenas quando demonstrada a culpa ou o dolo do agente, sob pena de inviabilizar a própria função administrativa”.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também tem reforçado esse entendimento, ao afirmar que a responsabilização de agentes públicos deve se dar em consonância com os princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade, de modo a não transformar a função pública em atividade de risco pessoal desmedido (Brasil, 2024).

Portanto, os fundamentos constitucionais da responsabilidade do agente público revelam que o constituinte originário buscou um modelo equilibrado: o Estado responde perante a sociedade de forma objetiva, mas o agente público apenas poderá ser responsabilizado regressivamente se houver comprovação de dolo ou culpa em

sua conduta. Essa diretriz é o ponto de partida para a interpretação do artigo 28 da LINDB e do Decreto nº 9.830/2019, que, ao introduzirem a exigência de erro grosseiro, pretendem densificar e operacionalizar o regime constitucional já estabelecido.

2.2 O artigo 28 da LINDB e a exigência de dolo ou erro grosseiro

A Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, introduziu mudanças significativas na LINDB, com o objetivo de reforçar a segurança jurídica, promover a eficiência da administração pública e criar parâmetros claros para a responsabilização de agentes públicos. Entre essas inovações, destaca-se o artigo 28, que estabelece: “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

Essa norma representou um marco na responsabilização administrativa, ao criar uma proteção mais equilibrada para os gestores públicos. Antes de sua promulgação, era comum que agentes fossem responsabilizados até mesmo por falhas leves, o que gerava insegurança na atuação administrativa e contribuía para o fenômeno denominado “apagão das canetas”, situação onde gestores evitam tomar decisões ou inovar, por receio de punições futuras. Esse contexto evidenciava a necessidade de um regime jurídico que equilibrasse a proteção do interesse público com a segurança do agente público no desempenho de suas funções.

Com a inclusão do artigo 28 na LINDB, a responsabilização passou a exigir a demonstração de dolo ou erro grosseiro, conceito que propõe distinguir o erro escusável, inerente à complexidade da administração pública, e o erro inadmissível, resultante de negligência, imprudência ou manifesta inobservância dos deveres funcionais. A doutrina majoritária interpreta o erro grosseiro como equivalente à culpa grave, diferindo das simples falhas de gestão. Conforme Pereira e Garrido (2023, p. 198), “comete erro grosseiro o agente que atua com grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública”. Tal entendimento reforça que a aplicação do artigo 28 não exclui a responsabilização do agente, mas restringe sua incidência a situações em que a conduta se mostra altamente reprovável, protegendo o gestor de responsabilizações consideradas desproporcionais.

A tolerância ao erro administrativo prevista no artigo 28 da LINDB pode ser interpretada como um direito implícito em favor do agente público, em consonância com a teoria do risco constante do art. 37, § 6º, da Constituição Federal, que exige a demonstração de dolo ou culpa para responsabilização civil regressiva. Essa

exigência da Carta Magna busca garantir que os agentes possam desempenhar suas funções com estabilidade e segurança, sem que o temor de punições indevidas inviabilize decisões administrativas legítimas e importantes para a consecução do interesse público. Em outras palavras, o regime jurídico visa equilibrar a necessidade de controle com a preservação da autonomia decisória do agente, evitando que a responsabilidade se torne um instrumento de inércia administrativa.

Do ponto de vista prático, a exigência de dolo ou erro grosseiro funciona como objeto de racionalização do controle administrativo, permitindo que a atuação decisória seja mais segura, transparente e eficiente. A norma incentiva gestores a adotar soluções inovadoras e fundamentadas, sabendo que apenas condutas graves ou dolosas ensejarão responsabilização pessoal. Esse mecanismo também contribui para a proteção do erário, ao direcionar a responsabilização para casos realmente relevantes, evitando gastos processuais e conflitos judiciais que só contribuiriam para a morosidade judiciária.

O Supremo Tribunal Federal, ao analisar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.421 e nº 6.428, reafirmou a constitucionalidade do artigo 28 da LINDB. O Tribunal destacou que a norma não exclui a possibilidade de responsabilização do agente público, mas estabelece parâmetros objetivos para sua configuração, respeitando os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Assim, o dispositivo contribui para consolidar um modelo de responsabilização mais justo, previsível e seguro, compatível com o Estado Democrático de Direito (Brasil, 2020).

Além disso, o artigo 28 da LINDB pode ser interpretado como um instrumento de incentivo à qualificação e à diligência do agente público, na medida em que delimita claramente o âmbito da responsabilidade. Ao definir critérios especiais para a configuração do erro grosseiro, a norma promove uma cultura administrativa pautada na responsabilidade consciente, incentivando o planejamento, a análise de riscos e a fundamentação adequada das decisões. Dessa forma, a lei atua não apenas como instrumento de proteção, mas também como ferramenta preventiva, guiando a atuação do agente público em conformidade com os princípios constitucionais e éticos que regem a administração pública.

Portanto, o artigo 28 da LINDB deve ser compreendido como um marco de transição em matéria de responsabilização administrativa. Ele consolida a distinção entre o erro escusável, que não enseja responsabilização, e o erro grosseiro, que

autoriza a responsabilização pessoal do agente. Ao alinhar-se ao art. 37, § 6º, da Constituição Federal, o dispositivo representa um avanço significativo na proteção jurídica do agente público e na promoção de uma administração pública mais eficiente, transparente e responsável.

2.3 O papel do decreto nº 9.830/2019 na caracterização do erro grosseiro

O Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, foi editado pelo Poder Executivo com o objetivo de regulamentar os dispositivos introduzidos na LINDB pela Lei nº 13.655/2018. Esse decreto buscou dar maior concretude ao conceito de erro grosseiro, fornecendo parâmetros interpretativos claros para a atuação administrativa e para os órgãos de controle.

Entre os dispositivos mais relevantes, destaca-se o artigo 12, parágrafo único, que define o erro grosseiro como ato “manifesto, evidente e inescusável, praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”(Decreto nº 9.830/2019). Essa definição representou um esforço normativo de conferir maior objetividade a um conceito até então marcado por forte indeterminação, harmonizando o regime da LINDB com a tradição do direito civil e administrativo, que reconhece diferentes graus de culpa — leve, grave e dolo. Como ressaltam Pereira e Garrido (2023), essa opção normativa atende à necessidade de fornecer critérios claros para a atuação dos órgãos de controle, reduzindo o espaço de incerteza interpretativa e garantindo maior previsibilidade na responsabilização.

O decreto também estabelece que, na aferição da ocorrência de erro grosseiro, devem ser considerados diversos elementos contextuais, tais como as dificuldades reais enfrentadas pelo agente público, a complexidade da matéria, a incompletude de informações disponíveis e as circunstâncias práticas que condicionaram sua conduta, incluindo contextos de urgência ou emergência. Essa previsão evidencia o reconhecimento de que a administração pública opera frequentemente em cenários de insegurança, pressão de tempo e recursos limitados, tornando inevitável o risco de erros. Ao incluir essas balizas interpretativas, o decreto busca diferenciar erros escusáveis, decorrentes da complexidade da função pública, de erros inescusáveis, que indicam grave descuido ou imprudência, assegurando que a responsabilização seja proporcional à gravidade da conduta.

Sob o ponto de vista prático, o Decreto nº 9.830/2019 fortalece a segurança

jurídica do agente público, prevenindo tanto a impunidade quanto a paralisia administrativa. A normatização garante que decisões legítimas não sejam comprometidas pelo medo de responsabilizações excessivamente rigorosas, estimulando a atuação decisória e inovadora dos gestores, sem descuidar da proteção do erário e do interesse coletivo. Santos (2020, p. 209) destaca que “a responsabilização administrativa deve ser pautada por critérios proporcionais, capazes de distinguir o erro aceitável, fruto da complexidade da função pública, do erro inescusável, que denota grave descuido”.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar as ADIs 6.421 e 6.428, reconheceu a constitucionalidade do decreto, reforçando que a regulamentação foi adequada ao especificar o alcance do artigo 28 da LINDB e ao incorporar limites de proporcionalidade na caracterização do erro grosseiro (Brasil, 2024). Assim, o decreto não apenas define o conceito de erro grosseiro, mas também estabelece critérios objetivos que orientam os órgãos de controle e o próprio Poder Judiciário na análise da responsabilização administrativa.

Portanto, o Decreto nº 9.830/2019 desempenha papel fundamental na consolidação do novo regime de responsabilização dos agentes públicos, equilibrando a proteção do patrimônio público com a preservação da liberdade decisória dos gestores. Ao detalhar os parâmetros interpretativos do erro grosseiro, o decreto contribui para uma administração pública mais segura, eficiente e transparente, garantindo que apenas condutas gravemente reprováveis ensejem responsabilização pessoal, em consonância com o art. 28 da LINDB e o art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

3 O ERRO GROSSEIRO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

O tema do erro grosseiro nas contratações públicas assume papel crucial no debate moderno acerca a responsabilização administrativa dos agentes públicos. A contratação pública é uma das atividades mais fiscalizadas e sensíveis da Administração, envolvendo vultosos recursos e alto grau de exposição a riscos, sobretudo em decisões que demandam discricionariedade e celeridade.

Nesse contexto, o conceito de erro grosseiro, introduzido pelo artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e regulamentado pelo Decreto nº 9.830/2019, surge como instrumento de equilíbrio entre o rigor do controle e a segurança decisória do gestor público.

A Lei nº 14.133/2021, que estabelece as normas gerais de licitações e contratos administrativos, reafirma a licitação como regra e a contratação direta como exceção. A aplicação adequada das hipóteses de dispensa e inexigibilidade necessita do agente elevado grau de diligência, sob pena de incorrer em conduta caracterizadora de erro grosseiro.

Embora o foco prático recaia sobre as dispensas de licitação, em razão da frequência de sua utilização e do maior potencial de responsabilização, é indispensável ressaltar que o erro grosseiro pode ocorrer em qualquer modalidade de contratação direta, inclusive nas inexigibilidades e em outras decisões administrativas relacionadas à execução contratual, à gestão de recursos públicos ou à emissão de pareceres técnicos.

3.1 As hipóteses de contratação direta na Lei nº 14.133/2021

A Lei nº 14.133/2021, consolidou as hipóteses de contratação direta, as quais configuram exceções ao dever constitucional de licitar previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Tais exceções, dispensa e inexigibilidade de licitação, são reconhecidas apenas em situações específicas, devidamente justificadas pela Administração, em que o processo licitatório se mostra inviável ou contraproducente.

Segundo Oliveira (2023, p. 142), “a dispensa de licitação se caracteriza quando, mesmo havendo possibilidade de competição, o legislador autoriza a contratação direta por razões de conveniência administrativa, sempre que houver justificativa legal e motivação técnica adequada”. Já a inexigibilidade, de acordo com Di Pietro (2023, p. 417), ocorre quando “a competição é inviável, como nos casos de contratação de profissional de notória especialização ou de fornecedor exclusivo”.

Nessas hipóteses, o agente precisa atuar com base em critérios de razoabilidade e proporcionalidade, respeitando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A fundamentação técnica é indispensável para demonstrar que a contratação direta atende de forma adequada ao interesse público, sob pena de responsabilização do agente. Assim, conforme Marques Neto (2022, p. 230), “a autonomia decisória do administrador deve caminhar lado a lado com o dever de cuidado e transparência, de modo a prevenir tanto o abuso quanto a inércia administrativa”.

Dessa forma, a nova legislação busca equilibrar a liberdade administrativa com a responsabilidade decisória, promovendo um ambiente mais seguro para a atuação

pública sem deixar de lado o controle de legalidade.

3.2 A responsabilização por erro grosseiro em dispensas de licitação

A responsabilização do agente público por erro grosseiro nas contratações diretas ganhou relevo com a aplicação conjunta do art. 28 da LINDB e do Decreto nº 9.830/2019. O art. 28 dispõe que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro” (Brasil, 2018). Esse dispositivo tem o objetivo de evitar que erros escusáveis, decorrentes de situações complexas, sejam punidos da mesma forma que condutas dolosas.

O Decreto nº 9.830/2019 complementa esse entendimento ao definir o erro grosseiro como “erro manifesto, evidente e inescusável, praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia” (Brasil, 2019, art. 12, §1º). Essa definição orienta a atuação administrativa, especialmente nas contratações diretas, em que o gestor deve conciliar celeridade e prudência.

No âmbito das dispensas de licitação, o erro grosseiro pode se configurar quando o gestor não justifica adequadamente a emergência alegada, deixa de realizar pesquisa de preços ou contrata empresa inidônea. Contudo, de acordo com Di Pietro (2023, p. 498), “não há que se falar em responsabilização do agente quando este atua com base em interpretação razoável e fundamentada, ainda que posteriormente considerada incorreta”.

O STF reforçou esse entendimento ao julgar as ADIs nº 6421 e 6428, reconhecendo a importância da segurança jurídica e a necessidade de evitar o chamado “apagão das canetas” (Brasil, 2020). De acordo com Marques Neto (2022, p. 241), “a punição do gestor deve ocorrer apenas diante de conduta manifestamente negligente ou desarrazoada, sob pena de inibir a tomada de decisão e comprometer a eficiência administrativa”.

3.3 A responsabilização em contextos emergenciais e de calamidade pública

Os casos de emergência e calamidade pública caracteriza cenários nos quais o gestor público é compelido a agir de maneira célere e eficaz, ainda que diante de informações incompletas. Segundo Oliveira (2023, p. 329), “nesses contextos, a margem de discricionariedade do administrador se amplia, mas também cresce a necessidade de fundamentação legal que demonstre a adequação e a

proporcionalidade da medida adotada”.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 75, inciso VIII, prevê a dispensa de licitação em casos de emergência ou calamidade pública, desde que a contratação seja estritamente necessária e limitada ao atendimento da situação emergencial. O não cumprimento desses parâmetros, como a contratação por prazo superior ao necessário, a ausência de justificativa técnica ou o uso indevido dos recursos, pode configurar erro grosseiro e gerar responsabilização (Brasil, 2021).

Entretanto, a análise da conduta do gestor deve levar em conta o contexto da decisão. O Decreto nº 9.830/2019, no art. 22, determina que o controle da atuação administrativa leve em conta “os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo” (Brasil, 2019). Assim, a responsabilização do agente deve observar as delimitações da razoabilidade, reconhecendo que a atuação em cenários excepcionais não pode ser julgada com o mesmo rigor das decisões tomadas em circunstâncias ordinárias.

Dessa forma, a responsabilização por erro grosseiro em contextos emergenciais deve se basear em critérios objetivos que permitam diferenciar o erro escusável do comportamento negligente. Como destaca Di Pietro (2023, p. 501), “não se trata de eliminar o controle sobre o administrador, mas de assegurar que a sua atuação seja avaliada de forma justa, à luz das condições concretas em que a decisão foi tomada”.

O ordenamento jurídico brasileiro, portanto, caminha para um modelo de responsabilização equilibrado, que assegura a proteção do patrimônio público sem comprometer a autonomia decisória do gestor. O desafio consiste em garantir o controle eficiente dos atos administrativos, impedindo tanto a impunidade quanto a inércia decisória.

4 ERRO GROSSEIRO E SUA IMPLICAÇÃO NA RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS: UMA ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

A compreensão prática do conceito de erro grosseiro e sua aplicação na responsabilização de agentes públicos depende da análise da jurisprudência e dos precedentes administrativos formados pelos órgãos de controle e pelos Tribunais Superiores. O exame desses entendimentos revela como os critérios teóricos estabelecidos pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e pelo Decreto nº 9.830/2019 vêm sendo interpretados na prática, especialmente em

contextos de contratações diretas.

4.1 O posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU)

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem papel relevante na consolidação do entendimento sobre a responsabilização de gestores públicos por erro grosseiro. Após a entrada em vigor da Lei nº 13.655/2018, o TCU passou a adotar uma postura mais cautelosa na imputação de responsabilidade pessoal, reconhecendo expressamente a necessidade de demonstrar dolo ou erro grosseiro para justificar a aplicação de sanções.

No Acórdão nº 1.647/2020 – Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, o Tribunal destacou que a mera ocorrência de dano ao erário não implica automaticamente culpa do gestor, sendo indispensável demonstrar a existência de conduta gravemente negligente. O voto vencedor enfatizou que “a responsabilização do agente público deve se pautar por critérios de proporcionalidade, evitando-se punir erros escusáveis ou decisões tomadas em boa-fé diante de contextos complexos” (TCU, Ac. 1.647/2020, Plenário, rel. Zymler, 13 de dezembro de 2023).

Em outros precedentes, como o Acórdão nº 2.435/2021 – Plenário, o TCU reafirmou que a atuação administrativa deve ser avaliada levando em conta as informações disponíveis à época dos fatos, e não apenas com base em resultados posteriores. Tal entendimento reforça a ideia de que o erro grosseiro não se confunde com o simples insucesso da gestão, mas com a adoção de condutas manifestamente imprudentes, negligentes ou desproporcionais.

Ademais, o TCU tem enfatizado que a aplicação do artigo 28 da LINDB não reduz a capacidade de controle do Tribunal, mas exige que o exame da culpa seja pautado por critérios objetivos, valorizando a boa-fé, a razoabilidade e a diligência do agente público.

4.2 O entendimento dos Tribunais Superiores (STJ e STF)

No âmbito do Poder Judiciário, tanto o Supremo Tribunal Federal (STF) quanto o Superior Tribunal de Justiça (STJ) têm contribuído para a consolidação de uma jurisprudência que privilegia a segurança jurídica e a proporcionalidade na responsabilização de agentes públicos.

O STF, ao julgar as ADIs 6421 e 6428, reconheceu a constitucionalidade do art. 28 da LINDB, destacando que o dispositivo exige que o agente público seja

responsabilizado apenas em casos de dolo ou erro grosseiro, e que tais hipóteses devem ser avaliadas com rigor. Conforme o relator, Ministro Luís Roberto Barroso, “estão abrangidas pela ideia de erro grosseiro as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves”. (STF, ADI 6421/DF & ADI 6428/DF, Rel. Min. L. R. Barroso, julgado em 21 de maio de 2020).

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), por sua vez, tem aplicado a LINDB em diversos julgados envolvendo a responsabilização de agentes públicos por supostos atos de improbidade administrativa. Em decisões recentes, o Tribunal vem reconhecendo que a responsabilização por improbidade requer comprovação de dolo ou, no mínimo, erro grosseiro, conforme previsto no artigo 28 da LINDB e reforçado pela Lei nº 14.230/2021, que reformou a Lei de Improbidade Administrativa.

No REsp nº 1.853.137/RS, julgado em 2022, a Segunda Turma do STJ decidiu que a mera irregularidade formal na contratação direta, desacompanhada de má-fé ou negligência grave, não é suficiente para caracterizar ato de improbidade. O acórdão enfatizou que “a punição do gestor deve se restringir às hipóteses em que reste demonstrado comportamento doloso ou erro grosseiro capaz de causar dano ao erário”.

Portanto, tanto o STF quanto o STJ têm reafirmado que a atuação administrativa deve ser avaliada de forma ampla e contextualizada, evitando-se interpretações que possam inibir a ação legítima dos agentes públicos.

4.3 Casos práticos de responsabilização de agentes públicos em contratações diretas

A análise de casos concretos julgados pelos Tribunais de Contas e pelos Tribunais Superiores demonstra como o conceito de erro grosseiro vem sendo aplicado na prática.

Durante a pandemia da COVID-19, por exemplo, diversos gestores municipais e estaduais foram investigados por contratações emergenciais realizadas com fundamento no artigo 24, inciso IV, da antiga Lei nº 8.666/1993, e no artigo 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021. O TCU e os Tribunais de Contas Estaduais, em sua maioria, reconheceram que a excepcionalidade da situação exigia decisões céleres, tolerando falhas formais menores quando demonstrada a boa-fé e a razoabilidade das medidas adotadas.

Entretanto, em contrapartida, houve responsabilização em casos nos quais

restou comprovado que o gestor atuou com evidente descuido ou favorecimento indevido. No Acórdão nº 1.728/2021 – Plenário (TCU), por exemplo, o Tribunal considerou caracterizado erro grosseiro na contratação emergencial de empresa inidônea, sem verificação mínima da regularidade fiscal e técnica, resultando em prejuízo ao erário.

No âmbito judicial, o STJ também tem reconhecido a existência de erro grosseiro em situações nas quais o agente público ignora alertas de ilegalidade emitidos por órgãos de controle interno ou pareceres jurídicos. Por outro lado, quando demonstrado que o gestor seguiu orientações técnicas e adotou providências compatíveis com a urgência do momento, a Corte tem afastado a responsabilização pessoal.

Esses precedentes revelam que a caracterização do erro grosseiro depende sempre da análise do contexto fático, das informações disponíveis e do grau de diligência efetivamente demonstrado pelo agente.

4.4 A suficiência (ou não) dos critérios atuais para garantir segurança jurídica aos gestores

Embora o artigo 28 da LINDB e o Decreto nº 9.830/2019 tenham representado um avanço significativo ao introduzir parâmetros objetivos para a responsabilização do agente público, ainda há debates sobre a suficiência desses critérios para assegurar segurança jurídica plena aos gestores.

Parte da doutrina sustenta que, na prática, os órgãos de controle ainda aplicam o conceito de erro grosseiro de forma desigual, o que pode gerar insegurança e receio entre os agentes públicos. Pereira e Garrido (2023, p. 206) observam que “a subjetividade inerente à avaliação do erro grosseiro ainda permite interpretações amplas, que variam conforme o órgão julgador e o contexto político-administrativo”.

Além disso, a ausência de critérios uniformes na definição da culpa grave dificulta a previsibilidade das decisões, o que contraria o objetivo da LINDB de promover estabilidade nas relações entre o Estado e os administrados. Por outro lado, há quem defenda que a legislação atual é adequada e que o desafio reside não em novos parâmetros legais, mas na mudança de cultura institucional e na capacitação dos agentes públicos e órgãos de controle.

O equilíbrio ideal, portanto, parece residir na conjugação de dois valores: o controle efetivo, que coíbe abusos e má gestão, e a segurança jurídica, que protege

o gestor diligente e de boa-fé. A consolidação da jurisprudência do TCU, do STJ e do STF tende a contribuir para essa harmonização, reduzindo a margem de incerteza e promovendo maior confiança no exercício da função administrativa

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo analisar a responsabilização do agente público à luz do conceito de erro grosseiro, com base na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e no Decreto nº 9.830/2019. Partindo de uma abordagem teórico-normativa e jurisprudencial, buscou-se compreender como o ordenamento jurídico brasileiro delimita os critérios de responsabilização administrativa, conciliando o controle da legalidade com a segurança jurídica e a eficiência na gestão pública.

A pesquisa demonstrou que o erro grosseiro constitui parâmetro jurídico essencial, limitando o poder sancionador do Estado e garantindo que apenas condutas gravemente reprováveis, caracterizadas por negligência, imprudência ou imperícia grave, ensejem responsabilização pessoal. Tal concepção reforça a importância de se considerar a boa-fé e a diligência do gestor na avaliação de sua conduta, especialmente em decisões tomadas sob circunstâncias complexas.

O exame do arcabouço normativo revelou que o artigo 28 da LINDB, regulamentado pelo Decreto nº 9.830/2019, introduziu diretrizes objetivas e critérios interpretativos para uniformizar a aferição da culpa administrativa. Ao exigir dolo ou erro grosseiro, o legislador procurou evitar punições automáticas e arbitrárias, assegurando equilíbrio entre o dever de controle e a proteção ao agente público.

No âmbito da Administração Pública, independentemente do tipo de ato praticado, sejam contratações públicas, atos regulatórios ou decisões administrativas de rotina, notou-se que o erro grosseiro deve ser avaliado de forma contextualizada. A simples ocorrência de dano ao erário ou falhas formais não implica necessariamente responsabilidade, sendo indispensável demonstrar conduta gravemente negligente. Essa compreensão é importante para garantir funcionalidade ao processo decisório administrativo, evitando paralisação da atuação dos gestores por temor de responsabilização indevida.

A análise da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) e dos Tribunais Superiores (STJ e STF) evidenciou evolução interpretativa significativa, reconhecendo que a responsabilização deve considerar as condições concretas de atuação do agente e as informações disponíveis no momento da decisão. O erro

grosseiro deve ser identificado apenas quando configurada falha inescusável, reafirmando a constitucionalidade do artigo 28 da LINDB e fortalecendo o princípio da proporcionalidade.

Casos práticos, como os relacionados à gestão emergencial durante a pandemia da COVID-19, demonstraram que o critério do erro grosseiro funciona como instrumento de equilíbrio: permite punir a má gestão e a negligência grave, mas protege o gestor diligente que atua em cenários de incerteza e urgência.

Apesar dos avanços normativos e institucionais, persistem desafios quanto à uniformização do conceito de erro grosseiro entre órgãos de controle e Poder Judiciário. A subjetividade inerente à avaliação da culpa grave ainda pode gerar insegurança e interpretações divergentes, realçando a necessidade de padronização dos critérios e capacitação dos agentes públicos.

Conclui-se, portanto, que o regime jurídico atual de responsabilização administrativa, centrado no dolo e no erro grosseiro, representa avanço relevante, capaz de fortalecer a eficiência, a segurança jurídica e a confiança na Administração Pública. Sua plena efetividade depende, contudo, de aplicação proporcional, contextual e fundamentada, respeitando o princípio da boa-fé e valorizando a razoabilidade das decisões. O erro grosseiro deve ser entendido não como instrumento de punição indiscriminada, mas como instrumento de justiça administrativa, distinguindo o erro humano inevitável da conduta gravemente reprovável, promovendo um modelo de responsabilização que concilie controle, responsabilidade e confiança no agente público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Altera a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 25 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 25 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, [2021a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 25 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 2.435/2021**. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 24 nov. 2021b. Brasília, DF: TCU, 2021b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 25 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.421 e nº 6.428**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 19 maio 2020a. Brasília, DF: STF, 2020a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 25 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 1.647/2020**. Relator: Min. Benjamin Zymler. Sessão de 17 jun. 2020b. Brasília, DF: TCU, 2020b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 25 out. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022. Disponível em: Acesso em: 31 out. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023. Disponível em: Acesso em: 19 out. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei nº 14.133/2021. 19. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Disponível em: Acesso em: 23 out. 2025.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A responsabilidade do gestor público e o erro grosseiro. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 54, p. 223–241, 2022. Disponível em: Acesso em: 01 out. 2025.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. Disponível em: Acesso em: 22 out. 2025.

OLIVEIRA, Rafael. **Licitações e Contratos Administrativos**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. Disponível em: Acesso em: 19 out. 2025.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. Disponível em: Acesso em: 20 out. 2025.

PEREIRA, Rodrigo; GARRIDO, Vinícius. Responsabilidade do agente público e erro grosseiro: a aplicação do art. 28 da LINDB. **Revista do Ministério Público de Contas do Paraná**, Curitiba, n. 21, p. 192–208, 2023. Disponível em: Acesso em: 31 out. 2025.

SANTOS, José dos. Erro grosseiro e responsabilidade do gestor público: uma análise à luz da LINDB e do Decreto nº 9.830/2019. **Revista Brasileira de Direito**

Público, Belo Horizonte, v. 18, n. 72, p. 205–214, 2020. Disponível em: Acesso em: 22 out. 2025.

VALGAS, Rodrigo. O apagão das canetas e os limites da responsabilização do agente público. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, 2021. Disponível em: Acesso em: 19 nov. 2025.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo evidenciou que a responsabilização do agente público por erro grosseiro, à luz da LINDB e do Decreto nº 9.830/2019, é essencial para equilibrar a proteção ao patrimônio público e a segurança jurídica do gestor. Observou-se que, embora a legislação e a jurisprudência ofereçam parâmetros claros, a subjetividade na avaliação do erro grosseiro ainda representa desafios práticos, ressaltando a necessidade de uniformização e capacitação institucional. A análise demonstrou que a aplicação adequada desse conceito fortalece a atuação administrativa responsável, incentivando decisões fundamentadas, promovendo diligência, transparência e boa-fé, ao mesmo tempo em que preserva a autonomia decisória do gestor e contribui para a consolidação de critérios consistentes de fiscalização.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB. Diário Oficial da União, Brasília, 1942. Acesso: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4657-4-setembro-1942-414605-publicacaooriginal-68798-pe.html>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019.** Regulamenta dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Diário Oficial da União, Brasília, 2019. Acesso: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2019/decreto-9830-10-junho-2019-788287-norma-pe.html>. Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** Altera a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Diário Oficial da União, Brasília, 2018. Acesso: <https://legis.senado.leg.br/norma/26582350>. Acesso em: 20 out. 2025.

ANEXO A - COMPROVANTE DE SUBMISSÃO OU APROVAÇÃO DO ARTIGO NA REVISTA ONDE CONSTE O NOME DE TODOS OS AUTORES DO TRABALHO



Beatriz Oliveira Silva <beatrizoliveirasilva905@gmail.com>

[RDU] Agradecimento pela submissão

1 mensagem

ALEXANDRE AUGUSTO BATISTA DE LIMA via Portal de Revistas <pen-bounces@emnuvens.com.br>

31 de outubro de 2025 às
23:29

Responder a: ALEXANDRE AUGUSTO BATISTA DE LIMA <alexandre.lima@uninovafapi.edu.br>

Para: Beatriz Oliveira Silva <beatrizoliveirasilva905@gmail.com>

Beatriz Oliveira Silva,

Agradecemos a submissão do trabalho "RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO POR ERRO GROSSEIRO EM CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS: Análise à Luz da LINDB e do Decreto nº 9.830/2019" para a revista Revista de Direito UNINOVAFAPI.

Acompanhe o progresso da sua submissão por meio da interface de administração do sistema, disponível em:

URL da submissão: <https://uninovafapi.emnuvens.com.br/revinterdireito/authorDashboard/submission/2263>

Login: b_12o

Em caso de dúvidas, entre em contato via e-mail.

Agradecemos mais uma vez considerar nossa revista como meio de compartilhar seu trabalho.

ALEXANDRE AUGUSTO BATISTA DE LIMA

Revista de Direito UNINOVAFAPI <http://revistainterdisciplinar.uninovafapi.edu.br/index.php/revinterdireito>