



TCU: debates e embates sobre o artigo 28 da Lindb

A responsabilização de gestores pelo Tribunal de Contas da União (TCU) tem passado por sobressaltos desde as mudanças advindas do artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb) — inserido pela Lei 13.655/18 —, que prevê: “*o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro*”.

Em um primeiro momento, o TCU assentou sua linha de decisão no sentido de que “*a conduta culposa do responsável que foge ao referencial do ‘administrador médio’ utilizado pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação caracteriza o ‘erro grosseiro’ a que alude o art. 28*” (enunciado formulado a partir do Acórdão 1628/2018-Plenário).

Algum tempo depois, o órgão de controle externo percebeu que associar o “erro grosseiro” ao parâmetro do “administrador médio” seria simplesmente desconsiderar a mudança introduzida pela Lei 13.655/2018, que intentou criar um espaço de tolerância para com o erro do gestor que ultrapassa a culpa leve ou ordinária. Afirmou que:

“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” (enunciado formulado a partir do Acórdão 63/2023-1ª Câmara).

Deveras, se a finalidade da reforma legislativa da Lindb foi evitar que o gestor público ficasse “preso a ritos e cautelas que tendem a gerar paralisia decisória”, além de viabilizar soluções inovadoras e impedir que carreiras públicas se tornassem armadilhas para pessoas honestas, capazes e bem-intencionadas” [\[1\]](#), a manutenção do padrão precedente de entendimento tende a obstar a aplicação de um novo e mais flexível critério de responsabilização.

Todavia, mesmo após a decisão citada, cuja tese foi reafirmada pelo plenário da Corte de Contas (Acórdão 591/2025-Plenário), julgados continuaram a caminhar na direção anterior, adotando como parâmetro de aferição de culpa grave a caricatura do homem médio. Isso denota o enraizamento do critério usual e resistente, em descompasso com os parâmetros legislativos fixados pela Lindb. Veja-se:

“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



” (enunciado formulado a partir do Acórdão 755/2025-Plenário).

Ademais disso, a Corte de Contas compreendia ter havido, após a edição do artigo 28 da Lindb, uma cisão entre os requisitos para a responsabilização pecuniária e a imputação de sanções aos gestores. Exigia-se o “erro grosseiro” como requisito apenas para o sancionamento, permanecendo, para fins de responsabilidade financeira (ressarcimento ao erário), a mera presença da culpa ordinária, nos termos do artigo 37, § 6º da Constituição, parte final:

“O dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins do direito de regresso (art. 37, § 6º, da Constituição Federal). As alterações promovidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb) pela Lei 13.655/2018, em especial a inclusão do art. 28, não provocaram modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por débito” (enunciado formulado a partir do Acórdão 2391/2019-Plenário).

Extensão do parâmetro ainda oscila no TCU

Como já havia consignado um dos subscritores deste texto nos idos de 2018, aqui mesmo [neste espaço](#), o § 6º do artigo 37 da Constituição dedica-se aos danos causados pelos agentes públicos a terceiros (externos), e não aos danos causados pelos agentes públicos à própria administração pública (internos). O texto constitucional, com efeito, é categórico, ao dizer que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros...” — e como consequência o legislador democrático pode definir a responsabilidade interna de seus agentes de maneira diversa, como fez nos casos de responsabilidade funcional dos magistrados, dos membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.

Spacca

Em 2024, no julgamento Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.421 e 6.428, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela constitucionalidade do artigo 28 da Lindb, e fixou a tese segundo a qual é competência atribuída pelo constituinte ao legislador ordinário dimensionar o conceito de culpa, respeitado o princípio da proporcionalidade e a vedação à proteção insuficiente. De forma crucial, o STF não excluiu a pretensão ressarcitória do alcance da Lindb, sinalizando que o parâmetro de dolo ou erro grosseiro é compatível com o regime constitucional de responsabilidade dos agentes públicos.

Em linha com esse movimento, o TCU reformulou sua orientação, consignando, no Acórdão 1460/2025-Plenário (enunciado), que “*a regra prevista no art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), que 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. A responsabilização do agente público pelo débito depende da comprovação de que sua conduta contribuiu para o prejuízo com, no mínimo, culpa grave*”.



A extensão do parâmetro do erro grosseiro ao ressarcimento ao erário, contudo, ainda oscila no órgão de controle externo, como se percebe pela leitura do seguinte enunciado, posterior ao julgado acima citado (datado de setembro de 2025):

“a regra prevista no art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), que estabelece que o agente público só responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, não se aplica à responsabilidade financeira por dano ao erário. O dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (art. 37, § 6º, da Constituição Federal)” (enunciado formulado a partir do Acórdão 5284/2025-2ª Câmara).

Por outro lado, em novembro do mesmo ano, no Acórdão 8007/2025-1ª Câmara, a linha de entendimento adotada pelo tribunal foi a mesma do Acórdão 1460/2025-Plenário, compreendendo-se pela necessidade do erro grosseiro (culpa grave) também para efeito da responsabilização financeira (ou



alcance).

Conclusão

A análise do histórico de julgados do TCU, como se vê, por vezes desconsidera que as alterações promovidas pela Lei 13.655/18 na Lindb foram praticamente uma resposta do legislador à ausência de parâmetros de controle e responsabilização no exercício das funções administrativa, controladora e judicial. As idas e vindas da sua jurisprudência não ajudam em termos de prevalência da segurança jurídica e na construção de um padrão de comportamento uniforme.

É como se não bastassem a nova lei, a decisão vinculante do STF e as próprias decisões do órgão para se ter que mudar o padrão decisório. É uma questão que mexe com as culturas, desestabiliza as estruturas.

[1] BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O Art. 28 da Lindb – A cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito brasileiro – Lindb (Lei nº 13.655/2018), p. 203-224, nov. 2018, p. 205 e 221.

Autores: Luciano Ferraz, João Paulo Forni