

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

CARLOS ANDRÉ BIRNFELD

IRENE PATRÍCIA NOHARA

LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld, Irene Patrícia Nohara, Liane Francisca Hüning Pazinato – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-345-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública II teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 26 de novembro de 2025, durante o XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado na cidade de São Paulo-SP, no campus da Universidade Presbiteriana Mackenzie, entre os dias 26 e 28 de novembro de 2025.

As apresentações foram divididas em blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

O artigo “Estrutura Invisível e Dominância Contraditória nas Instituições Públicas: conceitos, contornos e desafios de governança”, de Josélia Moreira de Queiroga, Lucas Marcello Mendonça Nascimento e Reginaldo José dos Santos, investiga os códigos tácitos, redes informais e forças simbólicas que moldam o funcionamento real das organizações públicas, propondo o conceito de “dominância contraditória” para explicar a estabilização institucional de incoerências como lógica de ação. Articulando aportes da Sociologia, Teoria Institucional, Administração Pública e Direito, os autores defendem que integridade não nasce da simples multiplicação de regras, mas da governança do invisível: zonas de incerteza, dispositivos capilares e capitais simbólicos. O texto oferece contribuições originais — definição operativa de estrutura invisível, formalização da dominância contraditória e articulação entre ambivalência normativa e punição informal — culminando em um tripé de governança que envolve voz protegida, segurança interpretativa e ação educativa instituinte.

O artigo “Mutações Constitucionais nos Direitos e no Regime de Trabalho dos Servidores Públicos: do texto original da Constituição Federal de 1988 ao atual contexto”, de Carlos André Birnfeld, sistematiza as transformações constitucionais do regime jurídico aplicável aos servidores civis ao longo de mais de três décadas, comparando o desenho institucional previsto em 1988 com o panorama normativo atualmente vigente. A investigação, de natureza exploratória e amparada em pesquisa bibliográfico-documental, revela alterações expressivas no regime funcional, na organização do serviço público e na proteção jurídica dos agentes, analisando também o precedente vinculante do STF na ADI 2.135. Ao final, o estudo evidencia os impactos estruturais dessas mutações sobre direitos, garantias e expectativas dos servidores.

O artigo “Licitações, Governança Pública e Tecnologia: caminhos para uma administração mais transparente”, de Renato Evangelista Romão e Barbara Taveira dos Santos, examina como inovações digitais — plataformas eletrônicas, IA e sistemas integrados — redesenharam o campo das contratações públicas. Os autores demonstram que a combinação entre soluções tecnológicas e práticas de governança fortalece a integridade, otimiza fluxos, amplia o controle social e reduz custos, ao mesmo tempo em que previne fraudes e democratiza o acesso às oportunidades. Concluem que a integração entre governança e tecnologia constitui vetor estratégico de modernização do Estado.

O artigo “Regulamentação da Educação Física e a Promoção do Bem Comum à Luz do Agir Comunicativo”, de Matheus da Rocha Bergmann, Hilbert Maximiliano Akihito Obara e Márton Perius Haeberlin, discute a regulamentação da educação física sob perspectiva ético-comunicativa, apoiando-se na teoria do agir comunicativo de Habermas e dialogando com tradições aristotélicas e com o Estado Meritocrático de Direito. O texto reconstrói a trajetória social da regulamentação profissional, analisa decisões judiciais que desconsideram a intersubjetividade e defende que a construção de um Direito justo requer diálogo permanente com movimentos sociais e demandas coletivas.

O artigo “A Responsabilidade Penal nas Contratações Públicas e o Papel do Compliance como Mecanismo de Prevenção”, de Marcilene dos Santos Andrade, investigando o direito penal aplicado às contratações regidas pela Lei 14.133/2021, demonstra que programas de compliance bem estruturados podem reduzir significativamente riscos penais, prevenir corrupção e mitigar responsabilidades de empresas e agentes. A autora identifica desafios práticos — como a ausência de critérios objetivos para aferir a eficácia desses programas — e defende o fortalecimento da governança e o desenvolvimento de padrões de avaliação mais claros.

O artigo “Estrutura Neo-organizacional da Administração Pública: análise crítica do Decreto-lei nº 200/67”, de Luis Fernando da Cunha Matos e Vânia Maria do P. S. Marques Marinho, revisita criticamente o Decreto-lei 200/67, marco histórico da organização administrativa brasileira, destacando seus méritos, limites e descompassos em relação ao modelo democrático-constitucional contemporâneo. A análise evidencia que, embora estruturante, a norma encontra-se desatualizada frente às transformações estatais recentes, justificando sua revisão legislativa.

O artigo “Apontamentos sobre a Recente Jurisprudência do TCU e do STF sobre Responsabilização de Agentes Públicos: o erro grosseiro e a redução equitativa da indenização”, de Guilherme Henrique Lima Reinig e Otávio Sendtko Ferreira, examina a

interpretação do erro grosseiro pelo TCU e a sua constitucionalidade reconhecida pelo STF, bem como a inovadora — e controversa — aplicação da redução equitativa da indenização pelo TCU no caso da Refinaria Abreu e Lima. O estudo aponta riscos de decisões baseadas em juízos amplos de equidade, em detrimento de critérios objetivos de responsabilização.

O artigo “Improbidade Administrativa e Corrupção Empresarial: paralelo da responsabilização das pessoas jurídicas”, de Fabiano Augusto Petean, Lucas Mikael Reys Oliveira e Reinaldo Moreira Bruno, compara o regime sancionatório da improbidade administrativa com o da corrupção empresarial, destacando diferenças de tipicidade, sujeitos ativos, graus de culpabilidade e instrumentos consensuais como leniência e ANPC. A análise demonstra como esses dois sistemas dialogam e se tensionam na construção de um modelo coerente de responsabilização.

O artigo “A Nova Gestão Pública e o Diálogo Competitivo: um caminho para contratações inovadoras e eficientes”, de Marúsia Tatianna de Freitas Dias, apresenta o diálogo competitivo como instrumento estratégico de inovação introduzido pela Lei 14.133/2021. A autora relaciona o instituto aos pilares da Nova Gestão Pública — eficiência, flexibilidade e inovação — e aponta oportunidades e barreiras para sua consolidação no setor público brasileiro.

O artigo “Direito Fundamental à Reunião Familiar e Omissão Estatal: a administração consular brasileira no Haiti”, de Arthur Balthazar Caron e Anna Flávia Costa Silva, analisa a reunião familiar como direito subjetivo constitucional, especialmente quando envolve crianças, e demonstra que práticas consulares baseadas em discricionariedade soberana violam princípios constitucionais e normas contemporâneas de migração. Com base no caso do Haiti, o estudo denuncia omissões estatais recentes, agravadas pela Portaria nº 51/2024, e propõe medidas estruturantes de correção.

O artigo “Licitações para Contratações de Serviços, Obras e Bens Inovadores, Tecnológicos e Científicos”, de Antonio Ricardo Surita dos Santos, sistematiza as hipóteses de contratação inovadora previstas na Lei 14.133/2021, na Lei de Inovação (10.973/2004) e na Lei das Startups (LC 182/2021), analisando impactos sobre propriedade intelectual, risco tecnológico e fomento à pesquisa. O autor demonstra que o legislador buscou conciliar celeridade com princípios da Administração Pública, fortalecendo o uso de compras governamentais como instrumento de inovação.

O artigo “Primeiras Linhas para a Proposição de um Quadro de Análise Empírica para a Abordagem Direito e Políticas Públicas”, de Ivan César Ribeiro, propõe um Quadro de

Análise Empírica (QAE) para pesquisas que articulem direito e políticas públicas, integrando Avaliação Realista, teorias de médio alcance e análise de mecanismos causais. O autor delineia caminhos metodológicos para estudos rigorosos e replicáveis, capazes de explicar como arranjos jurídicos produzem resultados concretos.

O artigo “A PEC da Reforma Administrativa, a Vontade do Legislador e os Novos Riscos do Serviço Público”, de Kézia Sayonara Franco Rodrigues Medeiros, analisa criticamente a PEC 32/2020, discutindo seus fundamentos declarados, seus pressupostos ideológicos e seus possíveis efeitos sobre direitos, garantias e a estrutura do serviço público. A autora conjuga abordagem descritiva e exploratória, contextualizando a proposta à luz da teoria do Estado e da dogmática administrativa.

O artigo “Ética nas Organizações: fundamento aristotélico ou kantiano?”, de Saulo de Tarso Fernandes Dias, compara o paradigma aristotélico do bem comum com o paradigma kantiano do dever, examinando suas repercussões para a ética organizacional contemporânea. Argumenta que, embora distintos, ambos os modelos reforçam a importância de culturas organizacionais orientadas por valores, normas e finalidades socialmente legítimas.

O artigo “Os Modelos de Serviços de Água e Esgoto do Estado do Rio de Janeiro: a coexistência entre contratos modernos e antigos”, de João Pedro Alves de Sousa, analisa a complexa convivência entre prestação municipal direta, concessões regionalizadas e contratos de programa ainda vigentes. A partir de dados do SNIS e de pesquisa histórica, o autor discute desafios regulatórios e de governança derivados do novo marco legal do saneamento, ressaltando o papel central da AGENERSA.

O artigo “A Previsibilidade Decisória como Elemento Ético-Jurídico no Comando Militar”, de Jhéssyka Yasminni Lôbo Ferreira Fernandes Felício, Bruno Silva Ferreira e Paulo Roberto Barbosa Ramos, sustenta que previsibilidade e legalidade estrita constituem fundamentos indispensáveis para a autoridade legítima no comando militar. A partir de Weber, Gadamer e Herbert Simon, os autores demonstram que decisões previsíveis protegem a confiança, previnem arbitrariedades e favorecem disciplina voluntária.

O artigo “A Expropriação de Propriedades como Instrumento de Combate ao Trabalho Análogo ao de Escravo”, de Cintia Barudi Lopes e Sérgio Pais Júnior, examina o Projeto de Lei 1102/2023, que regulamenta o art. 243 da Constituição, consolidando a expropriação de propriedades onde forem constatadas condições análogas à escravidão. Conclui que a regulamentação é imprescindível para a efetividade do dispositivo constitucional e para a proteção da dignidade humana.

O artigo “Adequação Administrativa para Demandas por Medicamentos Não Incorporados ao SUS a partir dos Temas 6, 793 e 1.234 do STF”, de Isadora Ribeiro Correa, Juliana de Almeida Salvador Fiorilo e Ednilson Donisete Machado, argumenta que a judicialização do fornecimento de medicamentos não incorporados não assegura, por si só, efetividade ao direito à saúde. Os autores propõem a criação de instâncias administrativas regionais para análise estruturada dessas demandas, reduzindo litigiosidade e aprimorando a gestão pública.

O artigo “A Nova Lei de Licitações sob a Ótica da Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon”, de Fernanda de Magalhães Cavellani e Júlio Dias Taliberti, mostra que a aprovação da Lei 14.133/2021 decorreu da convergência dos fluxos de problema, políticas e política: a obsolescência da Lei 8.666/1993, o ambiente pós-Lava Jato e a mobilização legislativa e institucional. A análise revela que a nova lei deve ser lida como política pública estruturante, não apenas como atualização normativa.

O artigo “A (In)Constitucionalidade do Inciso III do Art. 106 da Lei 14.133/2021 frente à Estrutura Orçamentária Brasileira”, de Morgana Bellazzi de Oliveira Carvalho, Francisco Bertino Bezerra de Carvalho e Bernardo Lopez Souto Maia, discute a compatibilidade do dispositivo que autoriza a extinção contratual por falta de crédito orçamentário com o art. 167 da Constituição. Conclui que há incompatibilidades relevantes, sugerindo interpretação conforme para harmonizar o instituto à ordem fiscal e constitucional.

Após aproximadamente quatro horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG

Irene Patrícia Nohara

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Liane Francisca Hüning Pazinato

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG

APONTAMENTOS SOBRE A RECENTE JURISPRUDÊNCIA DO TCU E DO STF SOBRE A RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS: O ERRO GROSSEIRO E A REDUÇÃO EQUITATIVA DA INDENIZAÇÃO

NOTES ON THE RECENT CASE LAW OF THE TCU AND THE STF REGARDING THE LIABILITY OF PUBLIC OFFICIALS: GROSS ERROR AND THE EQUITABLE REDUCTION OF COMPENSATION

Guilherme Henrique Lima Reinig¹
Otávio Sendtko Ferreira²

Resumo

O presente artigo analisa dois importantes aspectos da responsabilização de agentes públicos e privados por danos ao erário. Primeiramente, examina-se o critério do erro grosso, previsto no artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), explorando sua interpretação pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e a recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre sua constitucionalidade. Em seguida, aborda-se a aplicação da redução equitativa da indenização, conforme o artigo 944, parágrafo único, do Código Civil, em decisão inovadora do TCU no caso da Refinaria Abreu e Lima. A pesquisa, de natureza qualitativa, baseia-se na análise crítica dos principais acórdãos e fundamentos jurídicos apresentados nas decisões desses tribunais. Conclui-se que o critério do erro grosso vem sendo interpretado de forma restritiva pelo TCU, que tende a qualificar como graves diversas condutas dos agentes públicos. Quanto à redução equitativa da indenização, identifica-se uma aplicação problemática do dispositivo, utilizado como abertura para juízos imprecisos de equidade, em detrimento das balizas objetivas do instituto da solidariedade e da reparação integral do dano.

Palavras-chave: Agentes públicos, Erro grosso, Lindb, Redução equitativa, Ressarcimento ao erário

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes two key aspects of the liability of public servants for damages to the public treasury. First, it examines the concept of gross error, as provided in Article 28 of the Law of Introduction to the Brazilian Rules of Law (LINDB), exploring its interpretation by the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU) and the recent ruling by the Brazilian Supreme Court (STF) on its constitutionality. Next, it discusses the application of the equitable reduction of compensation, under Article 944, sole paragraph, of the Brazilian Civil Code, in a groundbreaking decision by the TCU regarding the Abreu e Lima Refinery case. The research, which is qualitative in nature, is based on a critical analysis of leading rulings

¹ Professor Adjunto de Direito Civil da UFSC. Mestre e Doutor em Direito Civil pela FDUSP. Membro da Rede de Pesquisa de Direito Civil Contemporâneo.

² Mestrando em Direito pela UFSC. Membro do Grupo de Estudos em Direito Público da UFSC – GEDIP.

and the legal reasoning presented by these courts. It concludes that the TCU has interpreted the gross error criterion restrictively, frequently characterizing public servants' conduct as severe. As for the equitable reduction of compensation, the article identifies a problematic use of the provision, employed as a gateway to vague assessments of equity, to the detriment of the objective parameters established by the doctrines of joint liability and full reparation of damages.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public servants, Gross error, Lindb, Equitable reduction, Public treasury reparation

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo trata de dois aspectos da responsabilização dos agentes públicos por dano a erário, notadamente a aplicação do critério do erro grosso, previsto no artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), e a redução equitativa da indenização, conforme o disposto no artigo 944, parágrafo único, do Código Civil. Esses dois aspectos têm sido objeto de decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Supremo Tribunal Federal (STF). Quanto ao erro grosso, há centenas de acórdãos da citada Corte de Contas envolvendo o tema. Por sua vez, em 2024, o STF julgou Ação Direta de Inconstitucionalidade sobre o artigo 28 da LINDB. Sobre o parâmetro equitativo previsto no artigo 944, parágrafo único, do Código Civil, em recente decisão, o TCU inovou ao adotar o dispositivo para reduzir a indenização devida por agentes públicos e privados.

Esses dois temas são centrais na temática da responsabilização dos agentes públicos pelo TCU. Ambos apresentam evidente importância prática. Quanto ao critério do erro grosso, trata-se de se definir se deve ou não haver a responsabilização do agente público. A Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, incluiu no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (LINDB), a previsão do artigo 28, segundo a qual “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas no caso de dolo ou erro grosso”. A alteração trouxe considerável controvérsia doutrinária e jurisprudencial, chegando-se a sustentar que haveria um *espaço de tolerância jurídica ao cometimento de erros* (DIONÍSIO, 2021, p. 98).

No que diz respeito ao artigo 944, parágrafo único, não houve qualquer inovação legislativa. A novidade decorre da aplicação do dispositivo pelo TCU em caso envolvendo a responsabilização solidária de agentes públicos, privados e pessoas jurídicas em um importante caso de corrupção. Trata-se do caso da *Refinaria Abreu e Lima*, julgado pelo Acórdão nº 1835/2024 do TCU. Em síntese, o TCU, considerando que as pessoas jurídicas envolvidas no esquema de corrupção disporiam, em princípio, de maior patrimônio para ressarcir a integralidade do prejuízo sofrido pelo erário, reduziu o valor da condenação de 3 (três) dos diversos agentes públicos e privados envolvidos no caso, por considerar que a condenação deles, no valor integral do prejuízo, de centenas de milhões de reais, seria desproporcional e injusta.

Nesse contexto, e tendo em vista a centralidade do aspecto jurisprudencial, este artigo objetiva analisar esses dois temas centrais para a jurisprudência quanto à responsabilização, pelo TCU, de agentes públicos e privados. Quanto ao primeiro aspecto, relativo ao critério do erro grosseiro, o seu objetivo consiste em identificar a compreensão da Corte sobre o tema e apontar interpretações para a aplicação da expressão. Relativamente à redução equitativa da indenização, este artigo adota uma posição crítica quanto à fundamentação adotada pelo TCU no referido acórdão, como será exposto no desenvolvimento.

Quanto à metodologia adotada, a pesquisa é de natureza qualitativa. Foram levantados os principais acórdãos do TCU e do STF sobre os temas, bem como consultadas obras e textos jurídicos relativos aos assuntos, visando-se a compreensão crítica dos fundamentos jurídicos apresentados nas decisões analisadas.

Nesse cenário, o artigo divide-se em dois itens. O primeiro que tratará da responsabilização dos agentes públicos por erro grosseiro na forma do artigo 28 da LINDB, considerando o debate sobre a constitucionalidade do dispositivo travado no STF, bem como a jurisprudência do TCU sobre o tema, verificando as principais hipóteses em que o TCU reconhece a ocorrência de erro grosseiro. O segundo abordará o tema da redução equitativa da indenização para reparação de dano, em que o TCU aplicou o artigo 944, parágrafo único, do Código Civil, para reduzir o valor imputado a alguns envolvidos em caso de corrupção.

2 A RESPONSABILIZAÇÃO PESSOAL DO AGENTE PÚBLICO POR ERRO GROSSEIRO (ART. 28 DA LINDB)

O artigo 28 da LINDB dispõe que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas no caso de dolo ou erro grosseiro”.

Para o fim de aplicação do dispositivo, a expressão “agente público” deve ser compreendida no mesmo sentido em que empregada nos artigos 2º e 3º da Lei nº 8.429/1992¹,

¹ Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei. [...]

Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)
§ 1º Os sócios, os cotistas, os diretores e os colaboradores de pessoa jurídica de direito privado não respondem pelo ato de improbidade que venha a ser imputado à pessoa jurídica, salvo se, comprovadamente, houver

a Lei de Improbidade Administrativa. Cuida-se, portanto, de indivíduos que lidam com a coisa pública, sujeitos, pois, que correm algum risco de responsabilização. Assim, o critério do artigo 28 da LINDB alcança qualquer pessoa que exerça função pública, mesmo que temporariamente, também se aplicando a quem gerencia recursos públicos mediante delegação ou em razão de algum tipo de subvenção (JUSTEN FILHO, 2022). Destarte, ele não se aplica apenas aos servidores públicos estatutários em geral, aos empregados públicos, aos agentes políticos e aos comissionados (BINENBOJM; CYRINO, 2018, p. 207).

A responsabilização pessoal referida no artigo 28 da LINDB pode resultar de atos decisórios ou de opiniões técnicas, uma vez que a abrangência da norma alcança tanto a ação concreta que causa transformações na esfera jurídica quanto as contribuições do técnico que indica um rumo a seguir (BINENBOJM; CYRINO, 2018, p. 207). Além disso, a responsabilização pode decorrer de ato doloso ou culposo, ressalvada, quanto a esta hipótese, a exigência legal de configuração de “erro grosseiro”, expressão em relação à qual concentram-se as controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais.

Quanto ao tema, afirma-se que a alteração legislativa promovida pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, teve por objetivo instituir a denominada “cláusula geral de erro administrativo” (BINENBOJM; CYRINO, 2018, p. 207) ou, em outros termos, ela teria objetivado reconhecer um “espaço de tolerância jurídica ao cometimento de erros” (DIONÍSIO, 2021, p. 28). A exigência legislativa de que o ato culposo se qualifique como “erro grosseiro” justificar-se-ia em um contexto de excessos quanto ao exercício do controle sobre o administrador público. Tais excessos decorreriam de diversos fatores, como a existência de um modelo regulatório caracterizado pela vaguedade dos textos normativos, a multiplicidade e a sobreposição de órgãos de controle etc. Haveria assim um considerável risco de os órgãos de controle pautarem a sua atividade em interpretações subjetivas e, muitas vezes, contraditórias e arbitrárias, a ponto de parte da doutrina acusar a existência de um “direito administrativo do medo” (SANTOS, 2023). É nesse cenário que a inclusão legislativa expressão “erro grosseiro” atuaria, precisamente para “evitar um exagerado e desproporcional punitivismo por parte dos órgãos de controle” (MAZZEI; FARIA; SILVEIRA, 2024), e, consequentemente, que o temor decorrente da intolerância ao cometimento de erros desincentive inovações administrativas e

participação e benefícios diretos, caso em que responderão nos limites da sua participação. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

afaste dos quadros públicos administradores bem qualificados.

2.1 A CONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 28 DA LINDB

A constitucionalidade do artigo 28 da LINDB foi objeto de questionamento direto perante o Supremo Tribunal Federal na *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.421/DF*, julgada em março de 2024. Argumentou-se, na ADI, que a exigência de erro grosso contrariaria o princípio republicado (CF, art. 1º) e prejudicaria a sociedade. Entretanto, o STF julgou constitucional o dispositivo.

A Corte concluiu que o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal "carece de especificação quanto ao seu alcance, já que não há no texto constitucional definição do sentido de culpa". Assim, o STF decidiu que a Constituição não impõe a responsabilização pessoal do agente público "em caso de qualquer espécie de culpa", reconhecendo a legitimidade do legislador ordinário para dimensionar a culpa juridicamente relevante para fins de responsabilização.

Dentre outros fundamentos, o STF utilizou sua própria jurisprudência sobre a responsabilização de pareceristas, lembrando que já havia consolidado o entendimento de que ele somente deve ser responsabilizado nos casos de erro grave, grosso ou inescusável.² Efetivamente, a jurisprudência do STF sobre a responsabilidade de advogados públicos por pareceres técnico-jurídicos apresentou relevante evolução para a compreensão do conceito de "erro grosso". Desde o julgamento do MS nº 24.073-3 (BRASIL, STF, 2003a), a Corte tem se posicionado contra a responsabilização solidária do parecerista com o administrador, exigindo a demonstração de "erro grave" ou "inescusável". O STF qualifica o parecer como ato meramente opinativo, não vinculante, ressalvando a responsabilização apenas nos casos de evidente má-fé. Em julgados posteriores (MS nº 24.584-1 (BRASIL, STF, 2008a) e MS nº 24.631-6 (BRASIL, STF, 2008b)), o Tribunal diferenciou pareceres meramente opinativos daqueles vinculantes por expressa disposição legal. Consolidou-se o entendimento de que "o erro capaz de imputar responsabilidade ao parecerista é o erro claro, baseado naquilo que se poderia exigir do profissional de formação jurídica aprovado em concurso público" (BRASIL,

² A Corte mencionou ainda várias previsões legais restritivas da responsabilização civil já existentes no ordenamento jurídico brasileiro, como as dos artigos 143, I, 181, 184 e 187 do Código de Processo Civil, que tratam da responsabilidade civil dos juízes, membros do Ministério Público, membros da Advocacia Pública e membros da Defensoria Pública, respectivamente.

STF, 2020).

Além desses aspectos, no julgamento da *ADI nº 6.421/DF* o STF também reconheceu as razões que levaram à inclusão do artigo 28 na LINDB pela Lei nº 13.655/2018, referindo-se à noção de "erro tolerável". Para a Corte, "a responsabilização do agente público por erros toleráveis pode resultar em importantes prejuízos à boa gestão pública", sendo legítima a opção legislativa pela categoria do erro grosseiro.

Importante destacar que o STF ressaltou a inter-relação do critério do erro grosseiro com a previsão do artigo 22, § 1º, da LINDB, segundo o qual "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". Esta consideração contextual é fundamental para a aplicação adequada do conceito de erro grosseiro.

Assim, a Corte Constitucional fixou a seguinte tese:

1. Compete ao legislador ordinário dimensionar o conceito de culpa previsto no art. 37, § 6º, da CF, respeitado o princípio da proporcionalidade, em especial na sua vertente de vedação à proteção insuficiente. 2. Estão abrangidas pela ideia de erro grosseiro as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves. (BRASIL, STF, 2024)

Vale ressaltar que, embora declarada a constitucionalidade da expressão "erro grosseiro" contida no artigo 28 da LINDB, o STF não afastou a possibilidade de controle constitucional da aplicação desse critério em casos concretos. Ou seja, a Corte reservou-se o direito de analisar futuramente a constitucionalidade da aplicação do conceito em situações específicas, especialmente quanto à adequação ao previsto no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal.

2.2 O CRITÉRIO DO ERRO GROSSEIRO NA JURISPRUDÊNCIA DO TCU

De modo geral, o TCU considera como erro grosseiro aquele "que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave" (BRASIL, TCU, 2022g). O referido *Acórdão nº 2012/2022* também faz referência ao entendimento segundo o qual, se seguida a diretriz de equiparação do erro grosseiro à culpa grave, deve-se fazê-lo "mantendo o referencial do homem médio" (BRASIL, TCU, 2022g). Nesse sentido, incorreria 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” (BRASIL, TCU, 2023b).

As dificuldades conceituais enfrentadas pela Corte de Contas não passaram despercebidas pela doutrina, que destaca a divergência de entendimento sobre o tema entre os ministros da Corte (NIEBUHR, 2023). A questão conceitual não é objeto deste artigo. Sobretudo, interessa constatar que as dificuldades de definição defrontadas pela jurisprudência representam um forte indício da inadequação dessa tentativa para a solução do problema. Não se deve esperar da jurisprudência do TCU, ou mesmo da doutrina, que ofereça à comunidade jurídica uma definição clara e precisa do que seria um erro grosseiro.

Nesse contexto, cumpre referir algumas situações enfrentadas pelo TCU na aplicação do critério do erro grosseiro.

Uma delas, é a *omissão ou deficiência na prestação de contas*, algumas vezes qualificada pela Corte como erro grosseiro, conforme o art. 28 da LINDB. A título ilustrativo, no *Acórdão nº 7685/2022*, mesmo com a apresentação de "expressivo volume documental" por um município, a falta de comprovação específica da execução do objeto (capacitações) resultou em multa de R\$ 1.600.000,00 ao gestor (BRASIL, TCU, 2022b). Igualmente, o *Acórdão nº 1740/2023* estabeleceu que é ônus do gestor comprovar a utilização integral dos recursos e demonstrar o nexo causal entre recursos e despesas (BRASIL, TCU, 2023c). Já no *Acórdão nº 9007/2023*, o TCU qualificou como erro grosseiro a conduta que se distancia "daquela esperada de um conveniente médio". O critério aplicado pelo Tribunal é o do "administrador minimamente diligente", como expresso no *Acórdão nº 1643/2022*, não havendo qualquer hesitação do TCU em classificar como erro grosseiro a omissão na prestação de contas ou comprovação da execução do objeto (BRASIL, TCU, 2022h.). Com base em casos julgados pelo plenário do TCU em 2025, verifica-se que o critério permanece o inalterado, a exemplo dos Acórdãos nº 579/2025 (BRASIL, TCU, 2025a), 336/2025 (BRASIL, TCU, 2025b), 301/2025 (BRASIL, TCU, 2025c), 223/2025 (BRASIL, TCU, 2025d) e 121/2025 (BRASIL, TCU, 2025e).

Na jurisprudência do TCU, a *execução parcial de termos de compromisso ou convênios* também configura erro grosseiro nos termos do art. 28 da LINDB. No *Acórdão nº 11674/2023* (BRASIL, TCU, 2023b), o TCU concluiu haver erro grosseiro na conduta do gestor

que não executou completamente o objeto de um termo de compromisso para implantação de sistemas de água em comunidades rurais. A fundamentação da decisão destacou a ausência de circunstâncias práticas que tivessem limitado a atuação conforme a lei, reafirmando posição anterior da Corte de que "considera-se erro grosseiro a execução de objeto conveniado em desacordo com o plano de trabalho aprovado pelo concedente" (BRASIL, TCU, 2023b; BRASIL, TCU, 2020a). Esta posição demonstra que o TCU mantém consistência ao considerar que desvios na execução de ajustes administrativos, sem justificativas plausíveis, caracterizam erro grosseiro.

Outrossim, o TCU frequentemente *analisa casos de pagamentos realizados sem as devidas providências de cautela*, considerando tais situações como erro grosseiro. Em diversos acórdãos, a Corte consolidou seu entendimento sobre o tema, indicando que o TCU considera o descumprimento de regras expressas e a falta de providências básicas de cautela na realização de pagamentos como erro grosseiro, caracterizado por "culpa grave, em razão da profunda inobservância do dever de cuidado".

A título ilustrativo, no *Acórdão nº 3972/2023* (BRASIL, TCU, 2023d), o TCU analisou pagamentos contratuais baseados apenas em planilhas elaboradas pelas próprias empresas contratadas, sem comprovação de verificação efetiva dos serviços. A Corte estabeleceu que é "indispensável que a aprovação da fiscalização decorra de efetivo trabalho de rígida conferência", rejeitando expressamente alegações de "carga de trabalho excessiva" como justificativa para omissões fiscalizatórias. Igualmente, no *Acórdão nº 3768/2022* (BRASIL, TCU, 2022d), o Tribunal definiu que "pode ser tipificado como erro grosseiro o descumprimento de regra expressa em instrumento de convênio", caracterizando-o como conduta que "revela nível de atenção aquém ao de uma pessoa com diligência abaixo do patamar médio". Este acórdão refinou o conceito, referindo-se ao erro grosseiro como aquele "que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal" (BRASIL, TCU, 2019b). Por fim, nos *Acórdãos nº 3328/2023* (BRASIL, TCU, 2023f) e *nº 9209/2022* (BRASIL, TCU, 2022a), o TCU considerou erro grosseiro a antecipação de pagamentos sem os requisitos legais necessários (interesse público, previsão em edital e garantias). No caso mais grave, houve pagamento de 40% do valor contratual "ainda no início dos trabalhos, sem que houvesse a mínima comprovação quanto à execução física da obra". Pôde-se verificar que o posicionamento do TCU vem se reafirmado em relação aos pagamentos sem providências de

cautela, como nos acórdãos do plenário nº 755/2025 (BRASIL, TCU, 2025f), 736/2025 (BRASIL, TCU, 2025g), 433/2025 (BRASIL, TCU, 2025h), 303/2025 (BRASIL, TCU, 2025i) e 66/2025 (BRASIL, TCU, 2025j).

Igualmente, encontram-se na jurisprudência do TCU decisões que qualificam *irregularidades em procedimentos de contratação* como erro grosseiro. No *Acórdão nº 2783/2022* (BRASIL, TCU, 2022f), a Corte qualificou como erro grosseiro a homologação de dispensa de licitação e assinatura de contrato sem projeto básico, violando o art. 7º, § 2º, I, da Lei 8.666/1993, caracterizando a grave inobservância do dever de cuidado. No *Acórdão nº 3972/2023* (BRASIL, TCU, 2023d), o TCU rejeitou o argumento de que o ordenador de despesas responderia por atos de subordinados apenas em condições específicas. A Corte entendeu que, em uma licitação de R\$ 347 milhões, a existência de propostas aparentemente inexequíveis e rejeições de recursos deveriam ter alertado o gestor, evidenciando falta de postura minimamente zelosa. O acórdão estabeleceu que o ato de homologação constitui "ato de controle no qual a autoridade competente fiscaliza todos os atos praticados no certame", sendo possível eximir o gestor da responsabilidade apenas quando os vícios forem "difícilmente perceptíveis ou ocultos". Por fim, no *Acórdão nº 3569/2023* (BRASIL, TCU, 2023e), o Tribunal considerou erro grosseiro a elaboração de orçamento sem dimensionamento adequado de quantitativos e com pesquisa de preços exclusivamente junto a potenciais fornecedores. A Corte destacou que "o afastamento geográfico não pode justificar pesquisa deficiente" quando "uma simples consulta à internet seria suficiente para a obtenção de referenciais de custos". Também foi considerada erro grosseiro a recusa sumária de propostas por meros erros de digitação, quando diligências poderiam ter sido realizadas. Novamente, nessa hipótese, o TCU tem mantido seu posicionamento, como nos acórdãos do plenário nº 785/2025 (BRASIL, TCU, 2025k), 296/2025 (BRASIL, TCU, 2025l), 210/2025 (BRASIL, TCU, 2025m) e 60/2025 (BRASIL, TCU, 2025n).

Estes acórdãos reafirmam a tendência do TCU em não afastar a responsabilidade do gestor com base no critério do erro grosseiro, aproximando-o do parâmetro do administrador médio e demonstrando acentuada cautela em isentar gestores mesmo em atos de homologação.

Também cumpre mencionar um caso envolvendo *contratação de pessoas*. No *Acórdão nº 1918/2022* (BRASIL, TCU, 2022c), o TCU julgou representação sobre irregularidades na gestão de pessoal, considerando erro grosseiro a contratação de funcionários

comissionados para executar serviços de natureza permanente e rotineira (como recursos humanos, comunicação e informática). A Corte entendeu que seria "exigível do responsável, ocupando o cargo de maior nível hierárquico da instituição que soubesse que o arcabouço legal vedava a contratação de comissionados para realização de atividades rotineiras", decidindo que tal conduta configurou "erro grosseiro na utilização de normas na contratação de empregados, nos termos do art. 28 da LINDB".

Observe-se que a conclusão do TCU divergiu significativamente da análise técnica. Esta divergência entre o relatório técnico e a decisão final demonstra o rigor da Corte na aplicação do critério do erro grosseiro, sugerindo que, mesmo diante de circunstâncias atenuantes, o TCU tende a manter a responsabilização do gestor, afastando o erro grosseiro apenas em situações excepcionais.

O TCU tem analisado situações em que gestores alegam ausência de culpa grave por terem *baseado suas decisões em pareceres técnicos, jurídicos ou financeiros*. No Acórdão nº 10196/2023 (BRASIL, TCU, 2023a), que tratou da contratação de consultores para serviços rotineiros administrativos, a Corte estabeleceu que "não cabe o afastamento nem a atenuação da responsabilidade do dirigente que decide com base em pareceres técnicos que contenham erros grosseiros, de fácil detecção pela autoridade superior". No caso concreto, o TCU entendeu que era "evidente e de fácil percepção" que as contratações eram ilícitas por não se enquadrarem nas hipóteses autorizadoras de consultoria, tratando-se de serviços rotineiros sem complexidade. O erro dos pareceres foi considerado facilmente identificável, não podendo eximir o gestor de responsabilidade, conforme jurisprudência anterior da Corte (BRASIL, TCU, 2005; BRASIL, TCU, 2019a). Embora não afirme expressamente, o acórdão sugere uma possível exceção: pareceres técnicos com conclusões equivocadas poderiam, em tese, afastar a responsabilização do gestor se o erro não fosse "de fácil percepção". De qualquer forma, a jurisprudência do TCU indica que o simples embasamento da decisão em pareceres técnicos não afasta automaticamente a configuração de erro grosseiro, mantendo a responsabilidade do gestor que acolhe orientações técnicas com falhas evidentes.

Por fim, cumpre mencionar uma hipótese de *supervisão de empresa contratada para a fiscalização do contrato* e uma de *falha na identificação de irregularidade de caráter estritamente técnico*.

O Acórdão nº 1241/2022 (BRASIL, TCU, 2022e.) julgou caso em que gestores

alegaram que a responsabilidade pela aprovação de planilhas orçamentárias seria da empresa contratada para "gerenciamento, supervisão e fiscalização" da obra. O TCU rejeitou essa tese, afirmando que é "pacífica a inafastabilidade da obrigação do gestor e do fiscal do contrato no acompanhamento da obra", sendo a função do terceiro contratado apenas de assistência. A Corte considerou erro grosseiro a falta de supervisão, pois a verificação da compatibilidade entre quantitativos "era conduta exigível dos responsáveis, à qual não se furtaria o gestor de diligência abaixo da mediana" (BRASIL, 2022).

Em contraste, o *Acórdão nº 2012/2022* (BRASIL, TCU, 2022g) afastou a responsabilização de ex-prefeito por culpa in vigilando, sendo o único julgado analisado a não reconhecer erro grosseiro. O TCU concluiu que seria necessário "que se evidenciem, de forma clara, os atos do ex-prefeito" que autorizaram a execução diversa da prevista, destacando que a "teoria da má escolha (*in eligendo*) ou da culpa da ausência de fiscalização (*in vigilando*) não impõe ao prefeito o dever de fiscalizar todo e qualquer ato", especialmente considerando a natureza técnica das questões de engenharia (BRASIL, TCU, 2022e). O *Acórdão nº 2012/2022* evidencia a necessidade de uma análise específica das condutas omissivas na hipótese de suposta violação de dever de vigilância, notadamente em caso de execução de obra, destacando, ademais, o fator do conhecimento técnico específico, o qual deve ser levado em consideração para a concretização dos padrões de cuidado do gestor na fiscalização de obras de engenharia.

2.3 APONTAMENTOS SOBRE A JURISPRUDÊNCIA DO TCU

As oscilações na definição da expressão erro grosseiro levantam considerável dúvida quanto à realização desse escopo legislativo. A menção ao “referencial do homem médio”, como ocorre no Acórdão nº 2012/2022, seria um indício de que a alteração legislativa promovida pela Lei nº 13.655/2018 não repercutiu ou pouco repercutiu nos parâmetros decisórios da referida Corte de Contas. De fato, o critério do erro grosseiro é aplicado mais como uma exigência de aprimoramento da individualização das condutas e de robustecimento da fundamentação das decisões que aplicam sanções aos responsáveis. Assim, a inclusão na LINDB da expressão aparenta ter a sua relevância prática circunscrita ao plano da fundamentação. Ela exige que o órgão de controle analise efetivamente as circunstâncias concretas, especialmente “os obstáculos e dificuldades reais” apresentados ao gestor.

Essa imposição poderia representar uma mitigação dos parâmetros substanciais de

responsabilização, mas apenas indiretamente. Ela não representa uma necessária alteração dos critérios substanciais utilizados pelo TCU para concluir in concreto se o gestor deve ou não ser responsabilizado.

Raros são os julgados que consideram não haver *in concreto* a configuração de erro grosseiro. Na jurisprudência do TCU, a inovação da Lei nº 13.655/2018 em nada ou pouco alterou os critérios de responsabilização dos agentes públicos. Os acórdãos da Corte indicam que a jurisprudência mantém e manterá o rigor de sempre na qualificação jurídica das condutas dos gestores.

3 A REDUÇÃO EQUITATIVA DA INDENIZAÇÃO COM FUNDAMENTO NO ARTIGO 944, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CÓDIGO CIVIL

O artigo 12 da Lei nº 8.443, de 16 de junho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências, determina que, em decisões em Processo de Tomada ou Prestação de Contas, verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal, definirá a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão inquinado. Por sua vez, o artigo 16, inciso III, “c” e “d”, da referida lei, reza que as contas serão julgadas irregulares, quando comprovado dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico ou quando houver desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos. Em qualquer dessas hipóteses, o Tribunal “fixará a responsabilidade solidária” (itálico nosso) do agente público que praticou o ato irregular e do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado, segundo previsão do § 2º do citado artigo 16.

Nesse contexto, discute-se se seria possível uma solução equitativa consistente na responsabilização proporcional ou mitigada de gestores que, embora tenham concorrido culposa e ilicitamente para a produção de consideráveis prejuízos ao erário, seriam injustamente condenados ao pagamento de indenizações de elevado valor, com as quais, com quase absoluta certeza, não poderiam arcar. O tema foi enfrentado pelo TCU na Tomada de Contas Especial n. 026.840/2016-2, que teve seu julgamento de mérito em 04/09/2024, pelo Acórdão 1835/2024, do Plenário, de Relatoria do Ministro Benjamin Zymler (BRASIL, TCU, 2024). Agentes públicos teriam recebido, como propina, o valor total estimado de R\$ 18 milhões para que determinadas empresas fossem contratadas pela Petrobrás. O prejuízo estimado ao erário seria

da ordem de centenas de milhões de reais. O citado acórdão do TCU indica um superfaturamento de R\$ 457 milhões. A aplicação literal da previsão do artigo 16, § 2º, da Lei nº 8.443/1992, imporia a condenação das empresas e de cada gestor envolvido no dever de reparar, solidariamente, o valor total do prejuízo aos cofres públicos. Todavia, não foi essa a solução aplicada pela Corte de Contas ao caso, que é objeto de análise deste artigo.

No voto do relator o problema é apresentado da seguinte maneira:

O instituto da solidariedade, em sua conformação geral trazida pelo Código Civil e a partir da sistemática criada pela Lei nº 8.443/1992, não se compatibiliza com o estabelecimento de quotas diferenciadas entre responsáveis solidários (BRASIL, TCU, 2024).

De fato, o artigo 942, *caput*, do Código Civil estabelece claramente que, “se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação”. No regime da solidariedade, não se distingue, relativamente à vítima, eventuais graus de contribuição causal de cada um dos responsáveis para a produção do dano. Questões relativas a uma eventual “divisão da quota de responsabilidade” dizem respeito à relação interna entre os autores do ilícito, solucionando-se o problema nos termos do artigo 283 do Código Civil:

Art. 283. O devedor que satisfez a dívida por inteiro tem direito a exigir de cada um dos co-devedores a sua quota, dividindo-se igualmente por todos a do insolvente, se o houver, presumindo-se iguais, no débito, as partes de todos os co-devedores.

Portanto, o credor, na hipótese em discussão, o Estado, “tem direito a exigir e receber de um ou de alguns dos devedores, parcial ou totalmente, a dívida comum” (artigo 275 do Código Civil). Assim, relativamente à vítima, nenhum dos sujeitos passivos do dever de indenizar pode opor, a fim de redução do quantum indenizatório, eventual menor contribuição sua para a produção do dano, relativamente aos demais responsáveis solidários. Destarte, no direito da responsabilidade civil, em havendo dois ou mais autores do ilícito ou responsáveis pelo fato que originou o prejuízo indenizável, o quantum indenizatório segue, primeiramente, as balizas do caput do artigo 944, devendo haver fixação de indenização correspondente à extensão do prejuízo sofrido pela vítima. Nesse dever todos os responsáveis concorrem, igualmente, na condição de sujeitos passivos, pela integralidade do débito, não se fazendo qualquer diferenciação entre eles de acordo com o fundamento da sua responsabilidade, o grau de sua culpa, a sua eventual maior ou menor participação causal na produção do dano. Esses aspectos somente são considerados na relação interna entre os devedores solidários. Apenas

entre eles e jamais entre qualquer deles e a vítima deve-se discutir qual seria a sua quota no valor da indenização a ela devida.

Esse posicionamento é acolhido pelo Superior Tribunal de Justiça em acórdãos nos quais a Corte enfrentou a aplicação do disposto no artigo 942 do Código Civil.³ A concorrência de mais de um autor para o prejuízo importa na responsabilização solidária de todos.

Por sua vez, o voto do reator do Acórdão do TCU concluiu não haver na regra do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil “qualquer restrição a sua aplicação a situações em que houver potencial solidariedade entre os responsáveis em concurso pelo dano”. Como fundamento, afirmou-se que “[a] lei não estabeleceu tal exceção e não cabe ao intérprete fazê-lo, sob pena de se violar um princípio básico do direito que é a busca da justiça”.

Ocorre que, se admitida a aplicação da redução equitativa às hipóteses de solidariedade passiva, corre-se o risco de frustrar o escopo da previsão da responsabilização solidária do artigo 942 do Código Civil. Há fortes razões para se reservar o tema da divisão das quotas à relação interna entre os codevedores, conforme previsão expressa do artigo 283 do Código Civil. Em princípio, a divisão das quotas seria igualitária, nada impedindo, ao menos hipoteticamente, que, no juízo relativo às relações internas (e com os quais a vítima não tem interesse), o magistrado decida, com base em critérios de causalidade e, eventualmente, também com fundamento no artigo 944, parágrafo único, estabelecer uma divisão distinta das quotas.

É interessante observar que essa solução atingiria o mesmo objetivo declarado no acórdão do TCU:

O montante total continuará a ser cobrado de quem efetivamente tem capacidade para tanto, qual seja, a empreiteira ou contratada que se beneficiou do ilícito.

Assim, em uma análise consequencialista, não vislumbro que a busca pela reparação integral do dano seja afetada em situações da espécie [...]

Cabe, pois, prevalecer o entendimento de que o dispositivo legal busca evitar

³ cf. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 605.438/DF**. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Terceira Turma. Julgado em: 19 nov. 2013. Publicado em: DJe 29 nov. 2013. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.366.676/RS**. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Terceira Turma. Julgado em: 11 fev. 2014. Publicado em: DJe 24 fev. 2014. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.350.267/MA**. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. Terceira Turma. Julgado em: 19 mar. 2015. Publicado em: DJe 7 abr. 2015. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.679.154/SP**. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma. Julgado em: 22 ago. 2017. Publicado em: DJe 25 ago. 2017. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravio Interno no Agravo em Recurso Especial n. 1.687.511/MS**. Relator: Ministro Raul Araújo. Quarta Turma. Julgado em: 4 abr. 2022. Publicado em: DJe 4 maio 2022. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravio Interno no Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n. 2.029.303/RJ**. Relator: Ministro Moura Ribeiro. Terceira Turma. Julgado em: 13 maio 2024. Publicado em: DJe 15 maio 2024.

situações de injustiças, caracterizadas por desproporção excessiva entre a culpa e o dano, não havendo restrições sobre o grau de culpa verificado para ser permitida a aplicabilidade do dispositivo. (BRASIL, TCU, 2024)

Ora, se as pessoas jurídicas envolvidas nas fraudes e ilícitos dispuserem de patrimônio suficiente para fazer frente ao prejuízo ao erário, não haverá, da referida perspectiva ‘consequencialista’, maiores dificuldades em se alcançar a solução que o TCU considera justa para o caso, mesmo sem a redução equitativa do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil. Isso porque a questão seria solucionada na relação interna, entre os devedores da indenização. Nesse momento, critérios como o do enriquecimento sem causa, o grau de contribuição causal, a desproporção entre a culpa e o prejuízo poderiam ser levados em consideração. Ao final e ao cabo, para aplicar o artigo 944, parágrafo único, do Código Civil, o TCU acaba por pressupor a inexistência do problema de fundo: eventual insuficiência de recursos das pessoas jurídicas para arcar com o valor total da indenização. Da lógica da solidariedade é precisamente o cenário contrário que se deve cogitar, o da ausência de bens suficientes para tanto. Nesse caso, é duvidoso afastar o dever de indenizar o valor integral do prejuízo com amparo em ponderações vagas e imprecisas sobre um possível (mas discutível) senso ético de justiça no caso concreto.

Em verdade, a solução passaria pelos conceitos de autoria e de nexo de causalidade (PÜSCHEL, 2024). Seria necessário ao TCU indicar não serem determinados corresponsáveis autores da integralidade do prejuízo sofrido pelo erário. A aplicação do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil, servindo como uma espécie de abertura para juízos imprecisos de equidade e justiça, acabou por impedir essa espécie de análise.

Ainda quanto ao excerto acima transscrito do acórdão, deve-se registrar a existência de entendimento doutrinário no sentido de não ser necessário, para o fim de aplicação do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil, que a culpa seja qualificada como levíssima. Em princípio, a tripartição da culpa em grave, leve e levíssima sequer se sustenta dogmaticamente, como demonstra Bruno de Ávila Borgarelli (2023). Assim, para o fim de aplicabilidade do artigo em comento basta que a culpa seja leve. Em outros termos, a culpa não deve ser grave.

No caso em comento, o TCU aplicou o artigo 944, parágrafo único, do Código Civil exclusivamente em benefício de três agentes públicos.

O primeiro deles não se encontrava diretamente envolvido nas práticas ilícitas. A ele foram imputados ilícitos por omissão, notadamente no que diz respeito à sua função de supervisor das atividades da empresa. O TCU qualificou a sua omissão como grave, o que, por

si, afastaria a aplicabilidade do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil. Mesmo assim limitou a sua responsabilização em R\$ 4.649.338,85. A Corte de Contas utilizou como critério os parâmetros adotados pelo TCU nos Acórdãos 2.677/2018 e 1.361/2021, ambos do Plenário, que tratam de fraudes em contratações da RNEST em que TCU aplicou multas de 60% sobre o valor atualizado do débito para as pessoas jurídicas e de 0,6% para as pessoas físicas envolvidas. A dosimetria das sanções, nesses casos, considerou a gravidade diferenciada das condutas e o nível de responsabilidade de cada agente, em consonância com o art. 57 da Lei nº 8.443/1992⁴. O acórdão considera especialmente a capacidade financeira do responsável. A ponderação é mais afeita a um juízo punitivo do que propriamente de reparação civil.

A qualificação da omissão como grave afasta, por completo, o cabimento da redução equitativa. Todavia, especialmente por se tratar de hipótese de conduta omissiva, um vínculo causal entre o ilícito e o prejuízo ao erário não seria de todo simples. Mas o TCU não adentra nessa questão. Seria necessário investigar se o dano ao erário teria de fato ocorrido e em que medida, houvesse o ex-presidente da Petrobrás exercido a sua função de supervisão. O problema se afiguraria por demasiado complexo, e, se efetivamente enfrentado, talvez conduzisse à não condenação do ex-presidente ao resarcimento ao erário. E, evidentemente, totalmente prejudicada estaria a aplicação do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil. Mas, da leitura do acórdão, resta a impressão de que a Corte não desejava ‘exonerar’ a referida pessoa da aludida ‘sanção’ resarcitória. Ao final e ao cabo, no juízo imiscuem-se claras ponderações típicas da aplicação de penas, o que, mais uma vez, coloca em dúvida a aplicabilidade do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil ao caso em testilha.

Relativamente aos outros dois gestores, a Corte de Contas também aplicou o artigo 944, parágrafo único, mas “considerando o comportamento *post facto* dos colaboradores”. Portanto, a redução não se fundamentou verdadeiramente no critério do referido dispositivo, que prevê, tão somente, a desproporção entre a gravidade da culpa e o dano. A referência ao artigo 944, parágrafo único, não passou de um expediente de legitimação argumentativa para uma solução de equidade, considerando a colaboração das referidas pessoas para a investigação, o que é afirmado expressamente no acórdão:

Em suma, embora os colaboradores não devam ficar em situação idêntica àquela dos não colaboradores, eles também não devem ficar em uma situação

⁴ Art. 57. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário.

melhor ou similar àquela que seria verificada caso não tivessem praticado o ilícito. (BRASIL, TCU, 2024)

Portanto, a aplicação do artigo 944, parágrafo único, no caso, revela-se juridicamente questionável. No tocante aos colaboradores, a imputação foi fundada em condutas dolosas, circunstância que, por si só, afastaria a incidência da norma de mitigação, destinada a hipóteses de culpa de menor gravidade. A Corte de Contas, no entanto, utilizou o dispositivo como justificativa formal para premiar a colaboração, embora essa finalidade esteja mais próxima de um juízo de política pública do que de uma análise de responsabilidade civil em sentido estrito.

Em relação ao então presidente da Petrobrás, a Corte reconheceu omissão grave em sua atuação como gestor, o que, igualmente, inviabilizaria a redução com base na culpa leve. Ainda assim, houve limitação de sua responsabilidade em valor muito inferior ao prejuízo total, com fundamento em precedentes que se referem, majoritariamente, a critérios de dosimetria de sanções, e não propriamente a critérios indenizatórios fundados no princípio da reparação integral.

Conclui-se, portanto, que a aplicação do artigo 944, parágrafo único, na hipótese concreta foi instrumentalizada como cláusula aberta de equidade, desconectada de seus pressupostos legais e dogmáticos. A jurisprudência do TCU caminha, nesse ponto, em direção perigosa: o esvaziamento das balizas objetivas do instituto da solidariedade, em nome de juízos subjetivos de justiça e proporcionalidade. Essa tendência pode comprometer a segurança jurídica e a função reparatória do direito da responsabilidade civil, especialmente quando a reparação dos danos ao erário se vê relativizada com base em fatores externos ao nexo causal e à extensão do dano. A crítica ao acórdão do TCU não se dirige à solução em si – que até pode ter sido a mais adequada ao caso – mas à fundamentação adotada, que pode fragilizar o sistema normativo caso venha a consolidar-se como padrão decisório.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme exposto no desenvolvimento, o critério do erro grosseiro previsto no artigo 28 da LINDB é considerado constitucional pelo STF. Para a Corte, em síntese, o legislador pode dimensionar o conceito de culpa desde que respeitado o princípio do contraditório.

No que diz respeito à jurisprudência do TCU, contudo, constata-se que a alteração

legislativa promovida pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018 não trouxe significativas alterações na prática. A Corte de Contas não indica qualquer alteração no rigor anteriormente adotado no que diz respeito à responsabilização dos agentes públicos. O critério do erro grosseiro tem representado mais um critério de exigência de fundamentação concreta da decisão de responsabilização, do que propriamente uma mudança do critério para tal fim.

Por outro lado, recentemente o TCU indicou uma possível tendência de flexibilização da quantificação da indenização devida ao erário, aplicando o artigo 944, parágrafo único, do Código Civil. Contudo, essa diretriz merece críticas. Não em razão da solução adotada no caso concreto, mas da fundamentação empregada pela Corte para tal fim. O TCU não observou os critérios dogmáticos para a redução equitativa da indenização, socorrendo-se, na prática, de juízos imprecisos de equidade. Um caminho mais coerente seria eventualmente analisar a contribuição causal do agente público, na hipótese de responsabilização solidária. É questionável, todavia, afastar-se o regime da responsabilidade solidária, que impõe a responsabilização de todos os responsáveis pela integralidade do débito, com base no artigo 944, parágrafo único. A jurisprudência da Corte precisa, portanto, corrigir a sua linha argumentativa nesse aspecto.

REFERÊNCIAS

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

BORGARELLI, Bruno de Ávila. **Responsabilidade civil e graus de culpa: a redução equitativa da indenização**. São Paulo: YK Editora, 2023, p. 77 a 118.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3^a Turma). **Agravio Interno no Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 2.029.303/RJ**. Relator: Ministro Moura Ribeiro, 13 de maio de 2024. DJe, Brasília, DF, 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3^a Turma). **Recurso Especial 605.438/DF**. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, 19 de novembro de 2013. DJe, Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3^a Turma). **Recurso Especial 1.366.676/RS**. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, 11 de fevereiro de 2014. DJe, Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3^a Turma). **Recurso Especial 1.350.267/MA**. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, 19 de março de 2015. DJe, Brasília, DF, 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3^a Turma). **Recurso Especial 1.679.154/SP**. Relatora: Ministra Nancy Andrighi, 22 de agosto de 2017. DJe, Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4^a Turma). **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1.687.511/MS**. Relator: Ministro Raul Araújo, 4 de abril de 2022. DJe, Brasília, DF, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direita de Inconstitucionalidade 6.421/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, 11 de março de 2024. DJe, Brasília, DF, 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Processo 026.840/2016-2. **Acórdão 1835/2024**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. 4 setembro de 2024. DJe: Brasília, DF, 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Segunda Câmara). Processo 019.779/2022-4. **Acórdão 10196/2023**. Relator: Ministro Antonio Anastasia, 31 de outubro de 2023. DJe: Brasília, DF, 2023a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Primeira Câmara). Processo 039.891/2021-6. **Acórdão 11674/2023**. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus, 24 de outubro de 2023. DJe: Brasília, DF, 2023b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Processo 017.456/2016-9. **Acórdão 1740/2023**. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues, 23 de agosto de 2023. DJe: Brasília, DF, 2023c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Segunda Câmara). Processo 011.679/2015-8. **Acórdão 3972/2023**. Relator: Ministro Antonio Anastasia, 06 de junho de 2023. DJe: Brasília, DF, 2023d.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Segunda Câmara). Processo 005.186/2019-6. **Acórdão 3569/2023**. Relator: Ministro Marcos Bemquerer, 25 de maio de 2023. DJe: Brasília, DF, 2023e.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Segunda Câmara). Processo 041.899/2018-0. **Acórdão 3328/2023**. Relator: Ministro Marcos Bemquerer, 09 de maio de 2023. DJe: Brasília, DF, 2023f.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Primeira Câmara). Processo 025.536/2017-6. **Acórdão 9209/2022**. Relator: Ministro Jorge Oliveira, 29 de novembro de 2012. DJe: Brasília, DF, 2022a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Primeira Câmara). Processo 033.932/2019-0. **Acórdão 7685/2022**. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 25 de outubro de 2022. DJe: Brasília, DF, 2022b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Processo 023.591/2018-8. **Acórdão 1918/2022**. Relator: Ministro Augusto Sherman, 17 de agosto de 2022. DJe: Brasília, DF, 2022c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Segunda Câmara). Processo 013.164/2020-1. **Acórdão 3768/2022**. Relator: Ministro Augusto Nardes, 26 de julho de 2022. DJe: Brasília, DF, 2022d.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Processo 014.919/2010-9. **Acórdão 1241/2022**. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues, 01 de junho de 2022. DJe: Brasília, DF, 2022e.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Segunda Câmara). Processo 005.582/2015-6. **Acórdão 2783/2022**. Relator: Ministro Augusto Nardes, 31 de maio de 2022. DJe: Brasília, DF, 2022f.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Segunda Câmara). Processo 012.972/2017-7. **Acórdão 2012/2022**. Relator: Ministro Antonio Anastasia, 03 de maio de 2022. DJe: Brasília, DF, 2022g.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Segunda Câmara). Processo 036.811/2019-0. **Acórdão 1643/2022**. Relator: Ministro Bruno Dantas, 12 de abril de 2022. DJe: Brasília, DF, 2022h.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Processo 015.316/2016-5. **Acórdão 1529/2019**. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 03 de julho de 2019. DJe: Brasília, DF, 2019a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Primeira Câmara). Processo 032.642/2010-5. **Acórdão 3327/2019**. Relator: Ministro Vital do Rêgo, 23 de abril de 2019. DJe: Brasília, DF, 2019b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Processo 010.122/2003-1. **Acórdão 723/2005**. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar, 08 de junho de 2005. DJe: Brasília, DF, 2005.

DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. **O direito ao erro do administrador público no Brasil: contexto, fundamentos e parâmetros**. Rio de Janeiro: GZ, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada**: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MAZZEI, Marcelo Rodrigues; FARIA, Lucas Oliveira; SILVEIRA, Sebastião Sérgio da. O erro grosseiro previsto no art. 28 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942: aportes teóricos para uma conceituação constitucional. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 14, n. 1, p. 69-82, 14 jun. 2024. Centro de Ensino Unificado de Brasilia. <http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v14i1.9407>

NIEBUHR, Joel de Menezes. Erro grosseiro na visão do TCU: a divergência entre Anastasia e Benjamin. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 05 de abril de 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-10/joel-niebuhr-tcu-divergencia-erro-grosseiro/>. Acesso em: 5 abr. 2024.

PÜSCHEL, Flavia Portella. O parto da montanha: um caso de redução da reparação de dano patrimonial com base no grau de culpa no STJ. **Revista de Direito Civil Contemporâneo**, v. 38, p. 201-218, jan./mar. 2024. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo**: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2023.