

## O critério do erro grosseiro (art. 28 da LINDB) na recente jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU)

### *The criterion of gross error (article 28 of LINDB) in the Federal Court of Auditors (TCU) recent case law*

*Guilherme Henrique Lima Reinig<sup>18</sup>  
Otávio Sendtko Ferreira<sup>19</sup>*

**Resumo:** O artigo tem como objetivo a análise da recente jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o conceito de erro grosseiro (art. 28 da LINDB) e a sua aplicação concreta. Para tanto, foi usada a pesquisa integrada do portal do TCU para os períodos de 2022 e 2023. Os acórdãos do TCU são individualmente analisados, realizando-se catalogação das hipóteses. Como resultado, avaliou-se em que medida a inclusão do critério do erro grosseiro no artigo 28 da LINDB pela Lei nº 13.655/2018 repercutiu nos critérios concretos de responsabilização dos gestores no âmbito do TCU.

**Palavras-chave:** Tribunal de Contas da União. LINDB. Erro grosseiro. Lei nº 13.655/2018.

**Abstract:** This article aims to analyze the recent case law of the Federal Court of Auditors (TCU) regarding the concept of gross error (Article 28 of the LINDB) and its concrete application. To this aim, the integrated search of the TCU portal for the periods of 2022 and 2023 was conducted. TCU's rulings are individually examined, with cataloging of the hypotheses. As a result, the extent to which the inclusion of the criterion of gross error in Article 28 of the LINDB by Law No. 13.655/2018 impacted the concrete criteria for holding managers accountable within the scope of the TCU was evaluated.

**Keywords:** Brazilian Federal Court of Auditors. LINDB. Gross error. Law No. 13.655/2018.

## 1. Introdução

---

<sup>18</sup> Professor Adjunto da Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre e Doutor em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Advogado.

<sup>19</sup> Graduado em Direito. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Advogado

A Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, incluiu no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (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 grosseiro”.<sup>20</sup> Até então, salvo quanto ao advogado público parecerista,<sup>21</sup> o direito brasileiro não previa qualquer espécie de distinção quanto ao grau ou à qualidade da culpa do agente público para o fim de sua responsabilização pessoal. Nesse contexto, a inclusão do enunciado legislativo vem sendo objeto de crescente análise no âmbito doutrinário e no jurisdicional.

Enquanto na doutrina chega-se a sustentar um **espaço de tolerância jurídica ao cometimento de erros** (DIONÍSIO, 2021, p. 98), a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) reiteradamente registra que, dentre outros objetivos, a exigência de que o agente público tenha agido com **dolo ou erro grosseiro** visa a promover a **individualização das condutas** e, nesse sentido, o **robustecimento das decisões que aplicam sanções** aos responsáveis (BRASIL, 2023a).

Nesse contexto, o escopo deste artigo consiste na análise da mais recente jurisprudência da referida Corte acerca do sentido, do alcance e da aplicação do artigo 28 da LINDB, notadamente quanto ao critério do **erro grosseiro**. O seu objetivo reside em identificar a atual compreensão da Corte acerca da expressão legal e, principalmente, delimitar e sistematizar os principais temas jurisprudenciais relativos à aplicação do critério do **erro grosseiro**, com o escopo de catalogação das questões jurídicas relevantes no âmbito do controle de contas.

Para atingir tal fim, foi utilizada a pesquisa integrada do portal do TCU. Foi pesquisado o termo “erro grosseiro” e coletados os acórdãos dos anos de 2023 e 2022 da jurisprudência selecionada do próprio TCU, totalizando 20

---

<sup>20</sup> Sobre outras modificações cf., dentre outros, NADAL; RHEINHEIMER, 2023.

<sup>21</sup> Quanto ao advogado público parecerista cf. BRASIL, 2002 e BRASIL, 2008.

acórdãos que trataram da configuração de erro grosseiro conforme o artigo 28 da LINDB.

O artigo divide-se em duas sessões. A primeira consiste em uma breve contextualização legislativa e doutrinária do tema, sem qualquer pretensão de aprofundamento doutrinário nas questões (item 2 *infra*). A segunda realiza uma catalogação das hipóteses conforme a análise dos acórdãos acima referidos (item 3 *infra*). Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas sobre a jurisprudência do TCU no tema.

## 2. Contextualização legislativa e doutrinária.

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”.

A análise do enunciado legislativo deve ser segmentada. Inicialmente cumpre **(a)** identificar quais indivíduos ou pessoas se aplica o critério da lei (“o agente público”). Em seguida deve-se definir **(b)** o âmbito material do ato do qual pode exsurgir tal responsabilização (“suas decisões ou opiniões técnicas”), e **(c)** os critérios de imputação da responsabilidade (“no caso de dolo ou erro grosseiro”).

Portanto, primeiramente, impende compreender o sentido da expressão **agente público**. Ela deve ser interpretada no mesmo sentido em que empregada nos artigos 1º e 2º da Lei nº 8.429/1992, a Lei de Improbidade Administrativa, uma vez que, num ou noutro caso, cuida-se de indivíduos que lidam com a coisa pública, correndo, portanto, o risco de alguma espécie de responsabilização. Destarte, o critério do artigo 28 da LINDB, além de abranger os servidores públicos estatutários em geral, os empregados públicos, os agentes políticos e comissionados, alcança qualquer pessoa que exerça função pública, ainda que temporariamente, também se aplicando a

quem gerencia recursos públicos mediante delegação ou em razão de algum tipo de subvenção (BINENBOJM; CYRINO, 2018, p. 207).

A responsabilização pessoal referida no artigo 28 da LINDB pode resultar de **atos decisórios** ou de **opiniões técnicas**. Nesse sentido, destaca a doutrina 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).

As divergências concentram-se na segunda hipótese, o que é claramente constatado na recente evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), notadamente quanto à responsabilidade de advogados públicos no exercício de atividade consultiva. Segundo acórdão que decidiu o Mandado de Segurança nº 24.073/DF, de 2002, a responsabilização dos advogados públicos no exercício de atividade consultiva pressupõe “erro grave, inescusável, ou [...] ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo” (BRASIL, 2003). Em 2007, no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.584/DF, o STF enfrentou questão mais específica, analisando a responsabilidade do advogado público na hipótese de parecer jurídico vinculante, ou seja, no caso de o gestor público estar adstrito ao parecer (BRASIL, 2008).

O tema foi objeto de outras decisões posteriores do STF,<sup>22</sup> o que comprova a sua importância prática. Sem embargo, ele apenas ilustra e exemplifica a variada gama de situações envolvendo a aplicação do critério do erro grosseiro, previsto no artigo 28 da LINDB, às opiniões técnicas. De qualquer forma, para o limitado escopo deste artigo, é suficiente a constatação dessa dupla vertente de aplicação do dispositivo analisado, quais seja, os atos decisórios e as opiniões técnicas dos agentes públicos.

O artigo 28 refere-se ao dolo e ao erro grosseiro. As controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais concentram-se no sentido e no alcance da

---

<sup>22</sup> Dentre outros cf.: BRASIL, 2020 e BRASIL, 2008.

expressão “erro grosseiro”, já tendo o TCU manifestado-se sobre o tema em mais de uma oportunidade, conforme será exposto no item 3.1.3 *infra*.

### 3. Jurisprudência

A análise da jurisprudência do TCU acerca do artigo 28 da LINDB, notadamente, da expressão **erro grosseiro**, divide-se em duas partes, denominadas de **questões gerais e questões práticas**, respectivamente.

#### 3.1. Questões gerais

Na primeira delas, são sintetizadas as principais questões gerais relativas ao tema. Trata-se, em síntese, da determinação de diretrizes ou de critérios que não dizem respeito à concretização, em cada caso, do conceito de **erro grosseiro**. São três as questões: o âmbito de aplicação material do artigo 28 da LINDB (item 2.1.1. *infra*); a aplicação ou não do dispositivo a fatos anteriores à entrada em vigência da Lei nº 13.665/2018 (item 2.1.2. *infra*); e orientação conceitual do TCU quanto à definição de **erro grosseiro** (item 1.2.3. *infra*).

##### 3.1.1. O âmbito material de aplicação do artigo 28 da LINDB

Dos acórdãos analisados, em apenas um houve enfrentamento do tema do âmbito de incidência material do artigo 28 da LINDB no voto do relator. No **Acórdão nº 1958/2022** consignou-se que “a regra prevista no art. 28 da LINDB (Decreto-lei 4.657/1942), 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” (BRASIL, 2022c). Em outros acórdãos o assunto é enfrentado

apenas no relatório (BRASIL, 2023b; BRASIL, 2023d), todavia sempre no mesmo sentido do entendimento, firmado pelo TCU em acórdãos anteriores, de que o artigo 28 da LINDB somente se aplica às infrações e sanções administrativas.

Portanto, da análise dos acórdãos é possível concluir haver se sedimentado na jurisprudência do TCU a inaplicabilidade do critério do **erro grosseiro** à responsabilidade civil do agente público, cingindo-se a incidência o artigo 28 da LINDB ao âmbito do Direito Administrativo Sancionador. Em síntese, para a Corte, o conceito de gradação da culpa revela-se inadequado quando se trata do dever de reparar ou indenizar por danos causados ao erário. Isso porque a legislação civil brasileira não faria distinção alguma entre os graus de culpa para o fim indenizatório. Outro argumento aduzido em favor da tese é o de que a Lei nº 13.665/2018 não refere o dever de ressarcimento ao erário. Por fim, embora tal argumento não se encontre exposto nos acórdãos do TCU, já se aventou a inconstitucionalidade de se restringir a responsabilização civil à hipótese de culpa grave, uma vez que o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal exigiria apenas dolo ou culpa simples para a responsabilização civil do administrador.

O entendimento não é bem recebido por parte da doutrina, para a qual “essa tese do TCU desidrata em muito a dimensão do artigo 28 da LINDB” (NIEBUHR, 2023).<sup>23</sup> Em resumo, afirma-se que o artigo comentado inovou no ordenamento jurídico nacional, inclusive no que diz respeito à responsabilização civil do administrador público. O texto legal não diferencia as hipóteses de responsabilização pessoal e, muito frequentemente, o dever de ressarcimento é a mais gravosa sanção pessoal imposta ao administrador. Quanto à aventada inconstitucionalidade, contra-argumenta-se que o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal não especificou o grau de intensidade da culpa exigida para a responsabilização pessoal do gestor (DIONÍSIO, 2021, p. 93 e 96).

---

<sup>23</sup> No mesmo sentido cf. FERRAZ, 2018.

### 3.1.2. A aplicação retroativa do critério do erro grosseiro

Nenhum dos acórdãos objeto de análise enfrenta a questão da aplicação retroativa do critério legal do **erro grosseiro**. O tema é mencionado no **Acórdão nº 3972/2023** (BRASIL, 2023g), que indica a aplicabilidade do critério do artigo 28 da LINDB mesmo a fatos anteriores à data da entrada em vigência da nova lei.

Com efeito, não há qualquer controvérsia no âmbito da jurisprudência do TCU quanto à aplicação retroativa do critério do **erro grosseiro**, conforme decisões anteriores da Corte do Contas. Portanto, não surpreende o assunto não receber qualquer destaque nos acórdãos mais recentes.

### 3.1.3. A definição do TCU de erro grosseiro

Os acórdãos analisados reafirmam a tese, já sedimentada na jurisprudência do TCU, de equiparação do **erro grosseiro** à **culpa grave**. A Corte 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, 2018c; BRASIL, 2018a; BRASIL, 2018b; BRASIL, 2019e; BRASIL, 2019c; BRASIL, 2019a).

No **Acórdão nº 2012/2022** (BRASIL., 2022h),<sup>24</sup> também é feita referência ao entendimento segundo o qual, se seguida a diretriz de equiparação do erro grosseiro à culpa grave, deve-se fazê-lo “mantendo o

---

<sup>24</sup>No mesmo sentido: BRASIL, 2023g: “Com relação ao art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), cabe ressaltar que o dispositivo prevê a prática de ato com erro grosseiro como um dos pressupostos para a responsabilização do agente público. Este tipo de falha é definido pela jurisprudência deste Tribunal como aquele cometido com culpa grave (a exemplo dos Acórdãos 11.762/2018-TCU Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, 2.028/2020-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, 1.691/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, e 8.879/2021-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler). Aliás, nessa mesma linha, foi editado o Decreto 9.830/2019, que traz definição no mesmo sentido em seu art. 12, § 1º”.

referencial do homem médio”. 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, 2023c).<sup>25</sup>

Esse aspecto não passou despercebido pela doutrina, a qual, destaca a divergência de entendimento sobre o tema entre os ministros da Corte. Em crítica à orientação jurisprudencial que retoma o critério do homem médio, indica-se uma paulatina retomada, pelo TCU, do “parâmetro pré-LINDB do ‘administrador médio’” (NIEBUHR, 2023), acerca do qual chega-se a sustentar haver, até mesmo, um “conteúdo bastante próximo da responsabilidade objetiva” (FERRAZ, 2018).

Todavia, deve-se ressaltar que a equiparação do erro grosseiro à culpa grave e a adequação ou não do “referencial do homem médio” não são objeto de análise deste artigo, que se concentra no escopo de catalogação de parâmetros concretos de concretização do critério legal do **erro grosseiro**. Em alguma medida, tal perspectiva prática pode até mesmo contribuir para o aprimoramento ou para a análise crítica do aspecto conceitual, uma vez que a sua validade ou a sua adequação pressupõem coerência em sua aplicação concreta e a existência de uma correlação entre a diretriz abstrata e a aplicação concreta do conceito.

### 3.2. Parâmetros de concretização

Como observado acima, o precípuo escopo deste artigo consiste na catalogação de hipóteses práticas de aplicação, pelo TCU, do critério do erro grosseiro.

---

<sup>25</sup> No mesmo sentido: BRASIL, 2023d.

Nesse contexto, os acórdãos levantados foram classificados em sete grupos. No primeiro deles, encontram-se acórdãos relativos à omissão da prestação de contas ou de comprovação da execução de objeto (item 3.2.1. *infra*), seguindo-se a análise da situação de execução parcial (item 3.2.2. *infra*). Em terceiro lugar, são analisados acórdãos que versam sobre a realização de pagamentos sem alguma providência de cautela (item 3.2.3. *infra*). O quarto grupo é composto por acórdãos envolvendo certames (item 3.2.4. *infra*), havendo um único acórdão sobre contratação de pessoas (item 3.2.5. *infra*). Nos dois últimos grupos, são analisados acórdãos acerca da responsabilidade do gestor que adota parecer opinativo (item 3.2.6. *infra*) e da fiscalização de contratos e convênios (item 3.2.7. *infra*).

### 3.2.1. Omissão de prestar contas e a ausência de comprovação da execução do objeto

Nesse primeiro critério inserem-se os Acórdãos nº 9007/2023, 1740/2023 e 7685/2022.

No **Acórdão nº 7685/2022** (BRASIL, 2022b), o TCU julgou Tomada de Contas Especial envolvendo convênio do Ministério da Justiça com Município consistente no repasse de recursos financeiros para a realização de evento e esportivo e formação de jovens em cursos de capacitação para o mercado de trabalho. No caso, o Município realizou um “subconvênio” com uma instituição do terceiro setor, cuja prestação de contas teve várias irregularidades. De modo geral, foram constatadas diversas “lacunas” na prestação de contas. O Município, para comprovar a execução do objeto, encaminhou “expressivo volume documental”. Contudo, não demonstrou a realização das capacitações, nem comprovou a vinculação dos bens utilizados na execução do objeto com os recursos repassados.

Por fim, o TCU concluiu que “o envio de prestação de contas incompleta, com omissão de documentos essenciais à comprovação da boa e regular gestão

dos recursos públicos, constitui conduta praticada com grave inobservância do dever de cuidado, ou seja, com grave negligência”, o que configura erro grosseiro, e decidiu por aplicar multa individual ao gestor no valor de R\$ 1.600.000,00 (um milhão e seiscentos mil reais).

A prestação de contas incompleta e a sua qualificação como erro grosseiro pelo TCU ocorrem com significativa frequência, havendo, no universo dos acórdãos analisados, outras quatro decisões com o mesmo entendimento (BRASI, 2023j; BRASIL, 2022i; BRASIL, 2022j; BRASIL, 2022k).

No mesmo sentido, mas merecendo destaque específico em razão de sua especificidade, o **Acórdão nº 1740/2023** (BRASIL, 2023e) entendeu que, segundo o artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal,<sup>26</sup> é ônus do gestor demonstrar que os recursos por ele recebidos foram integralmente utilizados na compra e distribuição de merenda escolar, concluiu, no caso envolvendo recursos do Programa de Alimentação Escolar (PNAE), que a falta de comprovação da execução físico-financeira da integralidade dos recursos, assim como a ausência de demonstração de nexos causal entre os recursos e as despesas realizadas, podem ser tipificadas como erro grosseiro, nos termos do artigo 28 da LINDB.

Portanto, para o TCU a ausência de comprovação de execução físico-financeira de recursos públicos configura **erro grosseiro**, não havendo se cogitar em princípio de afastamento da responsabilidade do gestor responsável.

Igualmente, no **Acórdão nº 9007/2023**, a Corte de Contas qualificou como **erro grosseiro** a ausência de comprovação da execução do objeto e do alcance dos objetivos pactuados, pois, na hipótese, “a conduta do responsável se distanci[a] daquela que seria esperada de um conveniente médio, a revelar

---

<sup>26</sup> “Art. 70. [...] Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária”.

grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB”.

O caso envolvia a aplicação de recursos repassados pela União por meio de Contrato de Subvenção Econômica (CSE) para o desenvolvimento de atividade inovadora de microempresas e empresas de pequeno porte nacionais. Citado, o responsável deixou de carrear aos autos elementos comprobatórios da incorreta aplicação dos recursos, contexto no qual o acórdão analisado referiu decisões anteriores da Corte no sentido da configuração de erro grosseiro na ausência de demonstração da regular aplicação de verba federal recebida por meio de convênio (BRASIL, 2022k; BRASIL, 2023f).

O **Acórdão nº 1643/2022** (BRASIL, 2022i) analisou ainda a não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio de contrato de repasse entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário e uma associação privada, que tinha por objeto a capacitação de agricultores familiares.

Neste caso foi considerado que a omissão na prestação de contas constituiu grave inobservância de dever de cuidado, revelando culpa grave passível de penalização. O critério exposto para a configuração do erro grosseiro foi de uma conduta abaixo do esperado de um “administrador minimamente diligente”.

Dos referidos acórdãos analisados, conclui-se não haver qualquer hesitação do TCU na qualificação como erro grosseiro da omissão do responsável em prestar contas ou em comprovar a execução de objeto.

### 3.2.2. Execução parcial de termos de compromisso, de convênio etc.

Situação semelhante ocorre na execução parcial de objeto de termo de compromisso, convênio etc. Assim como na omissão no dever de prestar contas ou na não comprovação de execução, na referida hipótese o TCU entende

configurado o **erro grosseiro**, conforme se decidiu no **Acórdão nº 11674/2023** (BRASIL, 2023c).

No acórdão, a Corte concluiu haver erro grosseiro na conduta do gestor que não executa totalmente objeto de termo de compromisso de implantação de sistemas coletivos de captação, armazenamento e distribuição de água em comunidades rurais no âmbito do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – Água para Todos.

Na fundamentação, o voto registrou não se vislumbrar no caso “a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação dos agentes em conformidade com a lei, uma vez que tinham a possibilidade de conhecer a ilicitude de seus atos e evitar o cometimento”. No relatório também houve referência a uma decisão anterior da Corte, em situação semelhante, segundo a qual “para fins de responsabilização perante o TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 -Lindb) a execução de objeto conveniado em desacordo com o plano de trabalho aprovado pelo concedente” (BRASIL, 2023c).

### 3.2.3. Realização de pagamentos sem providências de cautela

Com frequência o TCU analisa hipóteses de realização de pagamentos sem a devida comprovação pelo gestor de algumas providências de cautela. No universo dos acórdãos pesquisados foram encontrados os Acórdãos nº 9209/2022, 3328/2023 3972/2023 e 3768/2022.

No **Acórdão nº 3972/2023** (BRASIL, 2023g), a Corte analisou pedidos de reexame quanto à condenação de responsáveis ao pagamento de multa em razão da realização de pagamentos relativos a contratos sem amparo em boletins de medições atestando a execução dos serviços. Na hipótese, a remuneração das empresas contratadas baseou-se somente em planilhas orçamentárias elaboradas pelas próprias empresas.

No acórdão, o TCU concluiu não haver impedimento algum para que a aferição efetuada pelo fiscal do contrato tenha com ponto de partida relatórios elaborados pela empresa contratada. Todavia, decidiu ser “indispensável que a aprovação da fiscalização decorra de efetivo trabalho de rígida conferência da real concretização do serviço, sendo essa atividade demonstrada de forma documental”. Para a Corte, não havia no processo elemento algum comprovando que tal verificação tenha sido feita, o que, segundo o acórdão, configurou ausência de ação fiscalizatória, citando decisões no sentido de que os pagamentos de serviços são condicionados à evidência documental de sua realização, dependendo do efetivo controle dos fiscais do contrato, com a demonstração da medição/verificação, que pode ser feita com a apresentação de memoriais de cálculo.

Nesse contexto, o acórdão do TCU concluiu pela configuração de **erro grosseiro**, nos termos do artigo 28 da LINDB, por se tratar de “falha grave e inescusável, o que permite concluir que houve culpa grave e, por consequência, erro grosseiro”. A Corte de Contas consignou expressamente que “foram devidamente consideradas as circunstâncias em que foram cometidas as irregularidades (art. 22, § 2º, da Lindb)”, ressaltando, todavia, que “a alegação da existência de carga de trabalho excessiva não poderia afastar a responsabilidade de os responsáveis cumprirem suas funções referentes às medições dos serviços contratuais”.

Esse registro é importante, pois indica a relutância da jurisprudência do TCU em aceitar alegações genéricas de excesso de trabalho. Tal circunstância, ao menos em termos genéricos, não é suficiente para afastar o caráter *grosseiro* do erro.

Em situação semelhante, o **Acórdão nº 3768/2022** julgou tomada de contas especial envolvendo convênio da CEF que tinha por objeto obras de pavimentação asfáltica na sede de município e identificou a “inexecução parcial do objeto do contrato de repasse descrito como ‘Pavimentação Asfáltica na sede do município de Santo Antônio dos Lopes-MA’ com aproveitamento

da parcela executada” com a realização de “pagamento relativo a parcela do objeto do instrumento em questão maior que a efetivamente executada” (BRASIL, 2022e).

A conclusão foi de que “para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificado como erro grosseiro o descumprimento de regra expressa em instrumento de convênio”. Segundo a decisão, “tal conduta revela nível de atenção aquém ao de uma pessoa com diligência abaixo do patamar médio, o que configura culpa grave, passível de multa”.

Observe-se que no **Acórdão nº 3768/2022**, após anotar a definição de erro grosseiro como “a grave inobservância do dever de cuidado”, é feita referência a um “maior detalhamento” do conceito. Citando o **Acórdão nº 3327/2019** (BRASIL, 2019f), que, por sua vez, embasa-se no **Acórdão nº 2391/2018**, o aresto em comento conclui que o erro grosseiro é aquele “que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado”.

Nesse aspecto, verifica-se uma expressa relação da análise do caso com o aspecto conceitual e abstrato da definição de erro grosseiro, conforme referido no item 3.1.3. *supra*, e a sua aplicação concreta.

Sem embargo desse aspecto, o acórdão comentado evidencia uma importante circunstância para a verificação da ocorrência ou não de erro grosseiro, a saber a existência de uma regra expressa no instrumento em análise e da qual se desvia o gestor. Mesmo não sendo possível extrair do acórdão uma orientação geral e absoluta da Corte nesse sentido, conclusão essa que seria prematura, trata-se de uma importante diretriz para a constatação, *in concreto*, da ocorrência de erro grosseiro.

Em situação análoga, no **Acórdão nº 3328/2023** (BRASIL, 2023i.), o TCU analisou Tomada de Contas Especial instaurada pelo Comando do Exército em que se verificou a inversão dos estágios da despesa pública, com

uma “liquidação fictícia” e o pagamento antecipado, reconhecendo o erro grosseiro do gestor responsável.

Neste caso o TCU adotou o critério de que o erro grosseiro seria aquele percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, que se distancia de um administrador médio. O erro grosseiro seria então configurado pela culpa grave, em uma conduta decorrente de grave inobservância de dever de cuidado.

A conclusão foi de que a antecipação de pagamentos em descompasso com a execução do objeto, sem previsão em edital e sem as devidas garantias, configura erro grosseiro.

Por fim, ainda nesse tópico, no **Acórdão nº 9209/2022** (BRASIL, 2022a), o TCU julgou Tomada de Contas Especial acerca de repasses do FNDE no âmbito do programa Pro-Infância para um Município.

Constatou-se a realização de antecipação de pagamentos em descompasso com o cronograma físico-financeiro da obra de construção de escola, sem demonstração dos requisitos legais para a antecipação, quais sejam o interesse público, a previsão em Edital e Contrato da possibilidade de antecipação de pagamento e as demais cautelas e garantias.

Nessa ocasião, o TCU considerou que a realização do pagamento antecipado é uma exceção e que existem, em tese, diversas hipóteses em que ela é vantajosa ou “**quase obrigatória**”. Contudo, por se tratar de exceção à regra, “deve ficar demonstrada a existência de interesse público e o atendimento a dois critérios indispensáveis: a prévia inclusão no edital e a existência de garantias, tais como cartas-fiança ou seguros, que mitiguem os riscos à Administração”.

No caso concreto foi realizado o pagamento de cerca de 40% do valor total do contrato, “ainda no início dos trabalhos, sem que houvesse a mínima comprovação quanto à execução física da obra”, impondo riscos ao erário.

Ao verificar que nenhum dos critérios para a antecipação de pagamento foram cumpridos, o TCU decidiu que o gestor cometeu erro grosseiro na forma

do 28 do Decreto-lei 4.657/1942, que seria caracterizado pela “culpa grave, em razão da profunda inobservância do dever de cuidado”.

### 3.2.4. Regularidade em certames

Sobre a regularidade de certames, no universo dos acórdãos analisados, há três que enfrentam o tema. Trata-se do Acórdão nº 2783/2022, do Acórdão nº 3972/2023 e do Acórdão nº 3569/2023, todos reconhecendo haver, em cada hipótese, erro grosseiro.

No **Acórdão nº 2783/2022** (BRASIL, 2022g), o TCU concluiu haver erro grosseiro na conduta do responsável pela homologação de dispensa de licitação e assinatura de contrato sem a existência de projeto básico, irregularidade que violaria os art. 7º, § 2º, inciso I, e § 9º, da Lei 8.666/1993.

Neste caso o TCU adotou o critério de configuração do erro grosseiro como sendo aquele caracterizado por grave inobservância de dever de cuidado, ou seja, com culpa grave, sem adentrar em maior detalhamento sobre o critério.

No **Acórdão nº 3972/2023** (BRASIL, 2023g), o TCU concluiu haver erro grosseiro na conduta do responsável por homologação de licitação orçada em aproximadamente R\$ 347 milhões, uma vez que dele se esperava a adoção de postura minimamente zelosa no sentido de se informar a respeito de questões relevantes do processo licitatório.

Em sua defesa, o gestor alegou, dentre outros aspectos, que o ordenador de despesas somente deve responder por atos de seus subordinados em condições específicas, sendo que o pregoeiro tinha amparo legal para promover a desclassificação de propostas manifestamente inexequíveis. Entretanto, para o TCU, “a existência de propostas aparentemente inexequíveis e as rejeições das intenções de recurso deveriam ter-lhe chamado a atenção quanto a possíveis problemas, possibilitando o exame mais acurado desses temas e a eventual determinação das providências corretivas

adequadas”, já que, segundo a jurisprudência da própria Corte, a autoridade que homologa pregão deve, sob pena de responsabilização, verificar a existência de fundamentos na manifestação do pregoeiro pelo não provimento de recurso interposto por licitante.

Para o TCU, o ato de homologação não representa mera formalidade burocrática, consistindo em “ato de controle no qual a autoridade competente fiscaliza todos os atos praticados no certame”, sendo que “apenas nos casos em que os vícios forem dificilmente perceptíveis ou ocultos, é possível eximir o gestor homologador da responsabilidade solidária pelas irregularidades”.<sup>27</sup>

No **Acórdão nº 3569/2023** (BRASIL, 2023h), relativo à representação sobre possíveis irregularidades em edital de pregão eletrônico para registro de preços, o TCU qualificou como erro grosseiro a elaboração de orçamento estimado de licitação sem o dimensionamento adequado dos quantitativos e com base em pesquisa de mercado exclusivamente junto a potenciais fornecedores.

Na hipótese, que envolvia a aquisição de materiais gráficos e brindes, não foram adotados critérios técnicos para a mensuração de quantitativos, entendendo a Corte de Contas que eles deveriam ter sido explicitados em memórias de cálculo. Além disso, não foram consideradas contratações similares realizadas pela Administração Pública, com substancial sobrepreço no orçamento do certame.

Quanto à realização de pesquisa de preços apenas junto a alguns potenciais fornecedores, o acórdão do TCU cuidou em referir decisões anteriores da Corte de Contas no sentido de que a pesquisa de preços para a elaboração de orçamento estimativo não deve restringir-se a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, sendo necessária a utilização de

---

<sup>27</sup> O acórdão cita como referência as seguintes decisões, BRASIL, 2022i; BRASIL, 2021b; e BRASIL, 2017b.

outras fontes como parâmetros.<sup>28</sup> Ainda quanto a esse ponto, o TCU registrou que:

em um mundo globalizado, o afastamento geográfico não pode justificar pesquisa deficiente de preços junto a poucos potenciais fornecedores, quando se observa que uma simples consulta à internet seria suficiente para a obtenção de referenciais de custos unitários tanto para aquisições de material gráfico para consumo (canetas, envelopes, pastas, cadernos etc.), como para a compra de pequenos brindes (caneca personalizada, troféu em acrílico, bandeira em tergal e roseta de bandeira).

Relativamente à mensuração dos quantitativos, destacou o acórdão que os responsáveis não trouxeram aos autos qualquer justificativa para o fato de as estimativas de demanda dos produtos orçados serem muito superiores aos históricos de consumo do órgão licitante, sendo que essas deficiências, tanto na pesquisa de preços quanto na estimativa de quantitativos, já tinham sido detectadas em parecer anterior, não observado pelos gestores.

Ao justificar o erro como grosseiro, o TCU citou diversos julgados, merecendo destaque o **Acórdão nº 2459/2021, do Plenário (BRASIL, 2021a)**, segundo o qual, para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro a elaboração de documentos que fundamentem a contratação de serviços sem justificativas para os quantitativos a serem adquiridos.

---

<sup>28</sup> Trata-se das seguintes decisões: BRASIL, 2016: "A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sites especializados e contratos anteriores do próprio órgão"; BRASIL, 2020b: "A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sites especializados e contratos anteriores do próprio órgão."; BRASIL, 2022m: "As pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em uma 'cesta de preços', devendo-se dar preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames. A pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na ausência de preços obtidos em contratações públicas anteriores ou cestas de preços referenciais (Instrução Normativa Seges-ME 73/2020)."

Outro aspecto abordado no acórdão, foi a recusa indevida de propostas e a desclassificação sumária de licitantes, com caracterização de restrição à competitividade do certame, tendo havido, ademais, utilização indevida do *token* pertencente ao pregoeiro na condução da sessão pública do pregão.

Para o TCU, a hierarquia militar não pode justificar o fato de um pregoeiro deixar que seu superior hierárquico o substitua na condução do certame, utilizando indevidamente seu *token* para atuar de forma irregular. Ainda de acordo com a decisão:

restou demonstrado que as empresas licitantes tiveram suas propostas recusadas sumariamente, apenas por conta de erros de digitação que poderiam ser corrigidos se o condutor do certame tivesse adotado todas as cautelas necessárias ao exame das propostas, realizando inclusive as diligências pertinentes com vistas aos esclarecimentos sobre deficiências nos orçamentos apresentados.

Considerando que essa dinâmica originou restrição indevida à competitividade do certame, com contratação com substancial sobrepreço, o TCU concluiu haver, também nesse aspecto, erro grosseiro por parte do pregoeiro que deixou, de maneira consciente, outro militar conduzir o certame em seu nome.

Os dois acórdãos envolvendo certames reafirmam a tendência do TCU de não se afastar a responsabilidade do gestor com fundamento no critério do erro grosseiro. Notadamente no **Acórdão nº 3972/2023** (BRASIL, 2023g) a Corte indica uma acentuada cautela dos ministros em se afastar a responsabilidade do gestor mesmo em hipótese de homologação, ato que não deve ser reduzido, segundo o Tribunal, a uma mera formalidade burocrática. Na hipótese, somente vícios **“difícilmente perceptíveis ou ocultos”** afastariam a responsabilidade do gestor, o que evidencia, novamente, uma tendência da jurisprudência da Corte de equiparação do critério do erro grosseiro ao parâmetro do administrador médio.

### 3.2.5. Contratação de pessoas

No universo das decisões pesquisadas, há uma única decisão acerca da contratação de pessoas.

No **Acórdão nº 1918/2022** (BRASIL, 2022d) o TCU julgou representação formulada acerca de irregularidades na gestão de pessoal em razão de contratações sem concurso público e de pagamentos indevidos de remunerações e benefícios a empregados comissionados.

No caso concreto, o responsável contratou funcionários comissionados para integrar a estrutura organizacional da entidade executando serviços de natureza permanente, como recursos humanos, relações acadêmicas, comunicação, transporte, informática etc. Portanto, cuidava-se, em verdade, de atividades administrativas rotineiras de execução técnica, operacional ou meramente burocrática de aplicação de normas e regulamentos, razão pela qual concluiu o TCU que tais atribuições prescindem da relação de confiança própria dos cargos em comissão”.

Nesse contexto, a Corte de Contas 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 da entidade, as quais prescindem da relação de confiança atinente aos cargos em comissão e que deveria ter optado pela contratação com base na Lei 8.745/93.

Dessa sorte, o TCU decidiu que a conduta do responsável configurou “erro grosseiro na utilização de normas na contratação de empregados, nos termos do art. 28 da LINDB”, sendo passível de punição por multa.

É importante salientar não haver no voto argumentos mais específicos quanto à configuração, *in concreto*, do erro grosseiro. Além disso, a conclusão divergiu da análise técnica, segundo a qual, não obstante a irregularidade do procedimento adotado, “o gestor procurou, de certo modo, atender a uma necessidade urgente, de forma que é factível admitir que com seu ato buscou atender um interesse público preeminente”. Segundo o relatório, a conduta

foi razoável “em decorrência da controvérsia jurídica existente à época, da decisão judicial de não realização de concurso público e dos recorrentes pedidos de demissões, que impactam nas atividades fim” da entidade.

A rejeição da opinião do relatório técnico pelo TCU indica, novamente, um grau acentuado de rigor da Corte na apreciação do critério do **erro grosseiro**, o qual, quando constatada uma irregularidade, somente é afastado em situações muito excepcionais.

### 3.2.6. Pareceres opinativos

Há situações nas quais o defendente alega ausência de dolo e de culpa grave, uma vez que sua decisão teria sido embasada em pareceres técnicos, jurídicos e/ou financeiros.

Isso ocorreu no **Acórdão nº 10196/2023** (BRASIL, 2023b), relativo à contratação de consultores para a execução de serviços rotineiros de apoio administrativo. A Corte de Contas concluiu que a contratação somente é lícita se tiver por objetivo o desenvolvimento de produtos específicos que demandam do executor especialização técnica e profissional. Quanto ao erro grosseiro, concluiu 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, entendeu o TCU que “era evidente e de fácil percepção que referidas contratações não poderiam ser concretizadas por não se enquadrarem nas hipóteses autorizadas da contratação de consultoria”. Como se tratava de serviços rotineiros, desprovidos de qualquer complexidade, o erro dos pareceres era de fácil percepção, não podendo tal circunstância eximir o gestor de responsabilidade, conforme julgados anteriores da Corte (BRASIL, 2005 e BRASIL, 2019b).

O julgado analisado não o afirma expressamente, mas indica que a existência de parecer técnico com conclusão equivocada pode afastar a

responsabilização do gestor, desde que o erro do parecer não se qualifique como “**de fácil percepção**”. Certamente nem sempre será fácil determinar *in concreto* o que seria um erro de fácil percepção. De qualquer modo, a jurisprudência do TCU é clara em ao menos um aspecto: o embasamento da decisão do gestor em pareceres técnicos não afasta, por si, a configuração de erro grosseiro quanto a decisão daquele de acolhimento da orientação do parecerista.

### 3.2.7. Supervisão de empresa contratada para a fiscalização do contrato e falha na identificação de irregularidades de caráter estritamente técnico

O **Acórdão nº 1241/2022** (BRASIL, 2022f) julgou recursos de reexame de caso em relatório de auditoria na qual foi identificada irregularidade de:

alterações significativas dos quantitativos de serviços constantes das planilhas orçamentárias dos projetos executivos dos lotes 01, 02, 03, 04 do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, que desfiguraram o projeto básico. Essas modificações não foram refletidas em atualização dos valores globais das planilhas de rerratificação dos Contratos 007/2008, 008/2008, 009/2008 e 010/2008, as quais, juntamente com os respectivos aditivos, foram aprovadas pelos responsáveis” prática conhecida como “jogo de planilha”.

No caso em análise havia sido contratada empresa para “gerenciamento, supervisão e fiscalização” da obra. Os gestores alegaram que a responsabilidade pela aprovação das planilhas e dos termos aditivos dos contratos seria da empresa gerenciadora e supervisora das obras, tese não acolhida pelo TCU, para quem “é pacífica quanto à inafastabilidade da obrigação do gestor e do fiscal do contrato no acompanhamento da obra, mesmo que a Administração contrate terceiro para auxiliá-la na fiscalização do empreendimento, conforme artigo 67 da Lei 8.666/1993”, Para a Corte, a função do terceiro contratado é de assistência, não sendo ele um substituto do gestor e fiscal da avença, conforme entendimento já acolhido pelo TCU em

outras oportunidades (BRASIL, 2019g, BRASIL, 2018d, BRASIL, 2017a, e BRASIL, 2019d).

Quanto à configuração de erro grosseiro, o acórdão entendeu que os:

responsáveis incorreram em culpa grave decorrente de erro grosseiro em não supervisionar a correção dos trabalhos supervisionados pela empresa Concremat. A verificação da compatibilidade entre os quantitativos de serviços das planilhas de rerratificação anexas aos termos aditivos dos contratos, com as correspondentes planilhas orçamentárias dos projetos executivos, era conduta exigível dos responsáveis, à qual não se furtaria o gestor de diligência abaixo da mediana. A própria materialidade dos contratos justificaria cautela mínima por parte dos agentes públicos.

Verifica-se expressa referência à “**diligência abaixo da mediana**”. Aparentemente trata-se de uma referência ao critério do *administrador médio*, conforme referido no item 3.1.3 *supra*, o que reforçaria e seria congruente com a tendência do TCU de uma aplicação parcimoniosa e criteriosa do critério do erro grosseiro. Entretanto, não há no voto qualquer esclarecimento específico quanto ao sentido da expressão **erro grosseiro**.

De qualquer forma, em termos práticos conclui-se do acórdão não ser a mera contratação de empresa para gerenciamento, supervisão e fiscalização da obra fator que, por si, justificaria afastar-se o erro grosseiro do gestor e fiscal da obra.

O **Acórdão nº 2012/2022** julgou Embargos de Declaração de Embargos de Declaração em Tomada de Contas Especial, conferindo efeitos infringentes para afastar a responsabilização de ex-prefeito por culpa *in vigilando* (BRASIL, 2022h).

No universo das decisões objeto da pesquisa, conforme item 1 *supra*, esse é o único julgado em que se afastou a responsabilidade do gestor por ausência de erro grosseiro.

Originalmente as condenações decorreram de irregularidades identificadas na execução do Convênio 50/1995, celebrado com uma Prefeitura, tendo por objeto a "Continuidade das obras relativas ao controle

de enchentes no Vale do Rio dos Sinos", e que culminaram em glosas parciais das despesas efetuadas.

As decisões anteriores do TCU e a proposta de encaminhamento do relatório foram no sentido da ocorrência in concreto de erro grosseiro. Todavia, o voto do Acórdão nº 2012/2022 concluiu que a execução de convênio em desacordo com plano de trabalho não caracteriza, por si e necessariamente, erro grosseiro do gestor, sendo necessário “que se evidenciem, de forma clara, os atos do ex-prefeito que tenham autorizado a execução de forma diversa à prevista, ou a realização de serviços de manutenção, necessários mas não previstos no instrumento original”. Para o TCU, sem tais especificações a responsabilidade resvalaria “para o lugar-comum da responsabilidade por culpa in vigilando”, o que contrariaria o disposto no artigo 12, § 7º, do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. O Acórdão nº 2012/2022 também registra 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 praticado pelos gestores municipais sob sua tutela”. Quanto a esse aspecto, o voto conclui que o ex-prefeito não poderia ser responsabilizado notadamente em razão da natureza técnica das questões, não dispondo o gestor médio de conhecimentos de engenharia.

O **Acórdão nº 2012/2022**, único do universo das decisões analisadas a afastar o erro grosseiro do gestor, 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 levando em consideração para a concretização dos padrões de cuidado do gestor na fiscalização de obras de engenharia.

### 3. Conclusão

O Lei nº 13.655/2018, ao incluir na LINDB a previsão do artigo 28, segundo o qual “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas no caso de dolo ou erro grosseiro” teria por objetivo instituir a denominada **cláusula geral de erro administrativo** (BINENBOJM; CYRINO, 2018) ou, em outros termos, reconhecer um **espaço de tolerância jurídica ao cometimento de erros** (DIONÍSIO, 2021). Portanto, em princípio, a inovação legislativa teria o objetivo de **flexibilizar** o rigor dos órgãos de controle quanto aos critérios de responsabilização do gestor público.

Em relação ao TCU, as suas oscilações na definição da expressão **erro grosseiro**, conforme já observado pela doutrina, levantam considerável dúvida quanto à realização desse escopo legislativo. Nesse sentido, a menção, em seus acórdãos, 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.

Com efeito, a previsão do artigo 28 da LINDB acaba por ser interpretada e aplicada mais como uma espécie de exigência “com vistas a aprimorar a individualização das condutas e a robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis”, conforme consta no exame técnico do **Acórdão nº 11674/2023**, do que como uma mitigação dos critérios responsabilização. Segundo o voto do citado aresto de 2023, o erro grosseiro, embora definido como “a grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública”, configura-se se o gestor falha em uma situação “em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais apresentados à época da prática do ato impugnado”. Portanto, a inclusão na LINDB da expressão **erro grosseiro** aparenta ter a sua relevância prática circunscrita ao plano da fundamentação da decisão, notadamente no sentido de se exigir ou reforçar que o órgão de controle analise efetivamente as circunstâncias

concretas, especialmente “**os obstáculos e dificuldades reais**” apresentados ao gestor, reforçando, nesse sentido, a fundamentação da decisão.

Essa imposição de um **robustecimento** da fundamentação das decisões, especialmente quanto à **individualização das condutas**, 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. Nesse contexto, as oscilações conceituais encontradas nos acórdãos do TCU quanto ao sentido e ao alcance da expressão **erro grosseiro** reforçam o acerto da percepção da doutrina quanto a uma retomada paulatina do “parâmetro pré-LINDB do ‘administrador médio’” (NIEBUHR, 2023).

A análise dos mais recentes acórdãos da Corte acerca do tema ratifica essa conclusão.

Apenas um julgado considerou não ter havido *in concreto* a configuração de erro grosseiro. Em todos os outros, a decisão da corte foi no sentido da responsabilização. Por si, esse dado é insuficiente como base para a conclusão segundo a qual, na jurisprudência do TCU, a inovação da Lei nº 13.655/2018 em nada ou pouco alterou os critérios de responsabilização dos agentes públicos. No entanto, a fundamentação das decisões analisadas concorre para a percepção segundo a qual a jurisprudência do TCU mantém e manterá o rigor de sempre na qualificação jurídica das condutas dos gestores.

Um exemplo dessa perspectiva é a conclusão da Corte no sentido de que, na homologação de certames, somente vícios “**difícilmente perceptíveis ou ocultos**” afastariam a responsabilidade do gestor (**Acórdão nº 3572/2023**). Igualmente a diretriz segundo a qual a existência de parecer técnico com conclusão equivocada não afasta a responsabilidade do gestor, se a falha for “**de fácil percepção**” (**Acórdão nº 10196/2023**).

Também chama a atenção o destaque dado ao Tribunal a que alegações genéricas de excesso de trabalho não afastam a responsabilização do gestor (**Acórdão nº 3979/2023**) ou a que a existência de uma regra expressa, violada pelo gestor, indica ter havido erro grosseiro em sua violação (**Acórdão 3327/2019**).

Não se trata aqui de realizar um juízo de valor quanto a tendência da jurisprudência do TCU. Em termos práticos, ao menos no que diz respeito aos acórdãos mais recentes da Corte, a alteração legislativa promovida pela Lei nº 13.655/2018 pouco ou nada alterou em termos substanciais os critérios já utilizados pelo Tribunal para o fim de decidir-se acerca da responsabilização pessoal dos agentes públicos. Nesse sentido, tudo indica que a relevância prática da expressão **erro grosseiro** tem se limitado ao referido escopo de **robustecimento** da fundamentação dos acórdãos, não se vislumbrando uma flexibilização dos critérios que já vinham sendo praticados pela Corte antes da Lei nº 13.655/2018 na responsabilização dos agentes públicos.

## 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.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Mandado de Segurança 24.584/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio, 09 de agosto de 2007. *DJe*: Brasília; DF, 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Mandado de Segurança 24.073**. Relator: Ministro Carlos Velloso, 06 de novembro de 2002. *DJe*: Brasília: DF, 2002.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (1ª Câmara). Processo n. 039.891/2021-6. **Acórdão 11674/2023**. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus, 24 de outubro de 2023. Brasília: DF, 2023.

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, 2023.

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, 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Segunda Câmara). Processo 021.908/2021-4. **Acórdão 9007/2023**. Relator: Ministro Marcos Bemquerer, 05 de setembro de 2023. *DJe*: Brasília, DF, 2023.

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, 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Segunda Câmara). Processo 003.894/2020-7. **Acórdão 6463/2023**. Relator: Ministro Marcos Bemquerer, 18 de julho de 2023. DJe: Brasília, DF, 2023.

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, 2023.

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, 2023.

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, 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Primeira Câmara). Processo 005.795/2022-2. **Acórdão 63/2023**. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 24 de janeiro de 2023. DJe: Brasília, DF, 2023.

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, 2022.

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, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Processo 033.809/2015-1. **Acórdão 1958/2022**. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 24 de agosto de 2022. DJe: Brasília, DF, 2022.

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, 2022.

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, 2022.

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, 2022.

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, 2022.

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, 2022.

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, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Primeira Câmara). Processo 003.884/2020-1. **Acórdão 778/2022**. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 15 de fevereiro de 2022. DJe: Brasília, DF, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Segunda Câmara). Processo 036.489/2018-2. **Acórdão 26/2022**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro, 25 de janeiro de 2022. DJe: Brasília, DF, 2022.

DE NADAL, Herneus; RHEINHEIMER, Daniel Augusto. Consequencialismo jurídico e desconsideração da personalidade jurídica: aplicação nos processos de controle externo. **Revista do Tribunal de Contas de Santa Catarina**, Belo Horizonte, ano 01, n. 01, p. 81-1000, mai./out. 2023.

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

FERRAZ, Luciano. Alteração na LINDB e seus reflexos sobre a responsabilidade dos agentes públicos. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 29 nov. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-nov-29/interesse-publico-lindb-questao-erro-grosseiro-decisao-tcu>. Acesso em: 5 abr. 2024.

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.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Quem é o ‘administrador médio’ do TCU?. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 22 de agosto de 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/control-publico/quem-e-o-administrador-medio-do-tcu-22082018>. Acesso em 27/11/2018.

Artigo recebido em: 20/04/2024.

Aceito para publicação em: 11/12/2025.