

ENTRE A FALIBILIDADE E O CONTROLE: UMA NOVA ABORDAGEM DO ADMINISTRADOR MÉDIO E A HUMANIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DO AGENTE PÚBLICO POR ERRO GROSSEIRO

Between fallibility and control: a new approach to middle management and the humanization of public officials' responsibility for gross negligence

Luis Eduardo Teles Mateus¹

Alaerte Antônio Martelli Contini²

RESUMO

O presente trabalho visa, primeiramente, apresentar o fenômeno recorrente no Poder Público conhecido como “apagão das canetas”, que faz alusão à ausência de tomada de decisões pelos agentes públicos em situações de incerteza (fáticas ou jurídicas), resultado de um excesso de controle pelos Tribunais de Contas; e como esse fenômeno afeta negativamente a gestão pública. Em sequência, dar-se-á ênfase aos novos dispositivos acrescidos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), por meio da Lei nº 13.655/2018, em especial aos artigos 22 e 28, os quais representam mecanismos para o aprimoramento do direito público brasileiro; e como, a partir dessa Lei, surge a necessidade de uma nova percepção acerca do conceito de *administrador médio*, parâmetro utilizado pelos Tribunais de Contas para aferir se determinado ato praticado por agente público, no exercício de suas funções, configura erro grosseiro passível de responsabilização pessoal, razão do medo de decidir dos agentes públicos, que sustenta

ABSTRACT

This article first presents the recurring phenomenon in the Brazilian Public Sector known as “pen paralysis” (apagão das canetas), which refers to the absence of decision-making by public agents in situations of factual or legal uncertainty, resulting from excessive control exercised by the Audit Courts, as well as its negative impact on public management. Subsequently, emphasis is placed on the new provisions introduced into the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law (LINDB) by Law No. 13,655/2018, especially Articles 22 and 28, understood as mechanisms for improving Brazilian public law. It also explores how this legal innovation gives rise to the need for a renewed perception of the concept of the average administrator (administrador médio), a fundamental benchmark used by the Courts of Accounts to determine whether a specific act performed by a public agent in the exercise of their duties constitutes a gross error (erro grosseiro) subject to personal liability — the underlying reason for the fear of decision-making

1 Graduando em Direito. Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD. ORCID: 0009-0005-4734-0146. E-mail: telesluis.adv@gmail.com.

2 Pós-doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Mestre e Doutor pela Università di Pisa - UNIPI (2010) Itália. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu (Mestrado Multidisciplinar) em Fronteiras e Direitos Humanos da Universidade Federal da Grande Dourados. ORCID: 0000-0001-8461-6600. E-mail: alaertecontini@ufgd.edu.br

o apagão das canetas. Ainda, neste artigo serão trabalhados conceitos complementares, como o de erro ou ignorância, além de se destacar os problemas relacionados ao atual conceito de *administrador médio*. Ao final, procurase-á apresentar uma nova percepção sobre o *administrador médio*, fundamentada na ideia de *Business Judgement Rule*– BJRe nos dispositivos da Lei nº 13.655/2018.

Palavras-chave: administrador médio; erro grosseiro; Tribunais de Contas; Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro; *Business Judgement Rule*.

that sustains pen paralysis. Furthermore, this article examines complementary concepts, such as error and ignorance, and highlights the problems related to the current understanding of the average administrator. Finally, it proposes a new approach to the average administrator, grounded in the Business Judgment Rule (BJR) and in the provisions of Law No. 13,655/2018.

Keywords: *average administrator; gross error; Audit Courts; Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law; Business Judgment Rule.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Paralisia decisória: o excesso de controle e seu efeito negativo na administração pública. 3. A lei nº 13.655/2018 e a (in)eficácia de seus dispositivos para segurança jurídica da decisão administrativa—o problema do conceito de administrador médio adotado pelos tribunais de contas para fins de responsabilização do agente público por erro grosseiro. 4. A necessidade de uma nova abordagem acerca do administrador médio em consonância com os novos dispositivos da LINDB, para a promoção da segurança jurídica da decisão administrativa. 5. Conclusão. Referências.

Summary: 1 *Introduction.* 2. *Decision paralysis: excessive control and its negative effect on public administration.* 3. *Law No. 13,655/2018 and the (in)effectiveness of its provisions for the legal certainty of administrative decisions—the problem of the concept of the average administrator adopted by the courts of auditors for the purpose of holding public officials accountable for gross negligence.* 4. *The need for a new approach to the average administrator in line with the new provisions of the LINDB, to promote legal certainty in administrative decisions.* 5. *Conclusion. References.*

1 INTRODUÇÃO

O Estado é responsável pela promoção do bem-estar social³ através de políticas públicas, conforme determinação Constitucional. A exemplo, pode-se citar o art. 6º da Constituição Federal de 1988, que em seu caput afirma serem direitos sociais e, portanto, dever do Estado “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, [...]” (Brasil, 1988).

No entanto, como este não visa ao monopólio dos meios de produção necessários ao cumprimento de seus deveres constitucionais, imprescindível se torna a celebração

3 O Estado de Bem-estar Social, ou *Welfare State*, é um movimento político-econômico que surgiu no final do século XIX, cujo propósito central foi (e permanece) criar um sistema de proteção social capaz de enfrentar os desafios advindos da massificação do trabalho frente à evolução econômica decorrente da industrialização. Nesse contexto, as políticas públicas do *Welfare State* visam proteger o indivíduo para além de salário e emprego, estendendo-se, de forma difusa, a outros pilares sociais, tais como educação, lazer, habitação, saúde, alimentação, participação política, entre outros (Nogueira, 2001).

de acordos com o setor privado, cujo objetivo, em regra, é a aquisição de um bem ou a prestação de um serviço que irá reverberar numa determinada política pública. Nesse sentido, a título de exemplo, pode-se citar o medicamento na prateleira do posto de saúde, a merenda escolar para a rede de ensino, a sala de aula construída, o médico plantonista no hospital, a ambulância para o transporte de paciente, a cesta básica para auxílio às famílias em situação de vulnerabilidade social, o asfalto que valoriza o bairro, a iluminação pública que auxilia na segurança do cidadão, a quadra de esporte para a prática de atividades físicas, os eventos culturais para promoção dos valores locais, entre outros.

Para a celebração desses acordos com o setor privado, o Estado, representado pela Administração Pública, responsável pela condução das políticas públicas e pelo gerenciamento dos recursos públicos e, com vistas à consagração dos princípios constitucionais estabelecidos no caput do art. 37, da Carta Magna⁴, vale-se de procedimentos previamente estabelecidos em Lei, que garantem a seleção do particular (pessoa física ou jurídica) apto a contratar com ela, além de estabelecer regras para a respectiva execução contratual.

Nessa perspectiva, cita-se, por exemplo, a Lei nº 14.133/2021, norma geral de licitações e contratos administrativos que, com exceção às empresas públicas e sociedades de economia mista⁵, deve ser observada para a contratação com o setor privado, por todos os entes da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além dos Poderes Legislativo e Judiciário no exercício de sua função administrativa.⁶

Ainda, merece destaque o controle externo, ou apenas controle⁷, que representa uma função que, segundo Azevedo (2016, p. 60), “realiza-se por órgão estranho à

4 Art. 37 da Constituição Federal de 1988: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (Brasil, 1988).

5 O regime de contratação pública das empresas públicas e das sociedades de economia mista é o definido pela Lei nº 13.303/2016, que dispõe sobre seus estatutos jurídicos e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

6 Art. 1º da Lei nº 14.133, de 2021: “Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange: I – os órgãos dos Poderes Legislativos e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa; II – os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública. §1º Não são abrangidas por esta Lei as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, regidas pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, ressalvado o disposto no art. 178 desta Lei [...]” (Brasil, 2021).

7 O controle externo pode ser compreendido como o conjunto de todas as formas de fiscalização exercidas por órgãos alheios ao ente ou poder controlado (Mazza, 2025). Nesse sentido, controle externo refere-se a uma função, e não a um órgão específico. Assim, por exemplo, exercem controle externo o Poder Legislativo ao fiscalizar a execução financeira do Executivo; o Poder Judiciário quando da análise da legalidade de atos praticados pela Administração Pública; O Ministério Público quando questiona atos que atentem contra a ordem jurídica; e a própria sociedade, através do controle social.

Administração responsável pelo ato controlado [...]”, e consiste na análise e julgamento acerca da correta aplicação do dinheiro público. Ademais, apesar de o controle externo ser uma função inerente a diversos órgãos e poderes, a exemplo do Legislativo e do Judiciário e de instituições como o Ministério Público e o Tribunais de Contas, para os fins deste trabalho o controle externo será tratado como sinônimo destes últimos.

Os Tribunais de Contas são órgãos previstos constitucionalmente,⁸ dotados de independência administrativa e financeira, cuja origem remonta o período napoleônico.⁹ Seu objetivo é auxiliar o Poder Legislativo do respectivo ente federal na fiscalização quanto à aplicação dos recursos públicos¹⁰ a fim de prevenir e coibir sua malversação, impedindo excessos e desvios em sua gestão (Viana, 2019).

A harmonia entre a gestão, o processo e o controle, destacados anteriormente, é condição essencial quando se analisa o governo sob a perspectiva de uma Administração Pública Gerencial, pautada na eficiência das políticas públicas governamentais (em contraponto ao “Estado Burocrático” predominante até os anos 1990, cujas características eram a hierarquia, centralização de comando e apego ao formalismo, de modo que a Administração Pública se mostrava lenta, ineficiente e pouco orientada ao atendimento das demandas do cidadão), e que vem sendo ensaiada e, aos poucos, experimentada desde 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, do Governo de Fernando Henrique Cardoso (Bresser-Pereira, 1996).

Sob essa nova visão de Administração Pública é que o princípio da eficiência ascende ao *status* constitucional através da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, devendo ser observado por esta, nos termos do art. 37, caput da Carta Magna. Da mesma maneira, infraconstitucionalmente, a Lei nº 14.133/2021 detém capítulo dedicado aos princípios norteadores de sua aplicação, dos quais a eficiência mostra-se presente.¹¹ Além disso, é

8 Historicamente, a instituição Tribunal de Contas mostrou-se presente desde a primeira Constituição da República, em 1891, que estabeleceu em seu art.89 a instituição de um “[...] Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. [...]” (Brasil, 1891). Desde então, conforme leciona Azevedo (2016), todas as demais constituições do Brasil previram esse órgão de controle, tendo seu ápice de atribuições com a Constituição de 1988.

9 Segundo Motta e Viana (2022, p.112-114), os Tribunais de Contas são uma espécie de *Supreme Audit Institutions*, ou Entidades de Fiscalização Superior, em português, que “[...] inspiradas, mais modernamente, pelo modelo francês napoleônico (nos moldes de *Cour des Comptes* recriada por Napoleão I em 1807) e que se caracterizam, essencialmente, por possuírem poder jurisdicional e um elevado grau de independência e autonomia em relação aos demais poderes estatais”.

10 A competência dos Tribunais de Contas para a fiscalização da aplicação dos recursos públicos, nos termos dos artigos 70, caput, e 71 da Constituição Federal de 1988, compreende as fiscalizações de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública direta e indireta, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas (Brasil, 1988). Ademais, frisa-se que cada Estado da Federação, através da respectiva constituição, também estabelece a competência fiscalizatória do seu respectivo Tribunal que, geralmente, é a mesma redação dada pela Constituição Federal.

11 Art. 5º da Lei nº 14.133, de 2021: “Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da

válido destacar que a competência dos Tribunais de Contas para a fiscalização da aplicação dos recursos públicos, sob o aspecto da economicidade, em última análise, é fruto desse mesmo princípio.

No entanto, o problema surge quando qualquer dessas três dimensões estruturantes da Administração Pública Gerencial: gestão, processo e controle, começa a se sobrepor às demais. Na atualidade, esse fato é percebido em relação aos Tribunais de Contas que, a pretexto de um combate à imoralidade, traduzida na corrupção dentro da Máquina Pública, começam a adotar uma postura fiscalizatória agressiva, muitas vezes atuando além de suas competências, até mesmo caracterizando ingerência na gestão pública, com pouca ou nenhuma diferenciação de tratamento entre aquele agente público probo e o imoral, colocando-os sob a mesma régua sancionatória.

Desse modo, o presente trabalho se propõe, primeiramente, a contextualizar e caracterizar a chamada *Administração Pública do Medo*, fenômeno que decorre do excesso de controle dos Tribunais de Contas; e o seu efeito negativo para a eficiência da gestão pública. Em seguida, far-se-á considerações acerca da Lei nº 13.655/2018 que, na tentativa de garantir maior segurança jurídica na aplicação e na criação do Direito Público, inseriu na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB 10 (dez) novos dispositivos, dos quais dois deles, artigos 22 e 28, receberão maior atenção.

Ainda, na mesma seção, voltar-se-á o foco para a ineficácia desses dispositivos para a segurança jurídica da decisão administrativa, vez que, na prática, o objetivo da Lei nº 13.655/2018 é enfraquecido frente ao chamado *Administrador Médio*, figura criada pela Corte de Contas da União para servir de parâmetro para o erro considerado “grosseiro”, e que concorre para a manutenção da insegurança jurídica do agente público quando necessária a tomada de decisão em cenários de incerteza.

Finalmente, apresentar-se-á uma nova proposta de abordagem da figura do *Administrador Médio*, em consonância com o espírito da nova LINDB, consagrando a ideia de Direito como *sistema lógico*, fundamentado nos princípios da boa-fé e da cooperação entre instituições, além de conceitos derivados do direito privado, como é o caso da *business judgement rule*.

igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (Brasil, 2021).

2 PARALISIA DECISÓRIA: O EXCESSO DE CONTROLE E SEU EFEITO NEGATIVO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A partir de meados da década de 80 percebe-se uma significativa expansão de competência dos Tribunais de Contas, cujo ápice ocorre em 1990, impulsionados especialmente pela Constituição de 1988 (Santos, 2023), reflexo dos escândalos de corrupção do Governo Federal revelados à época.¹²

Com o amplo apoio da sociedade e da mídia, esses órgãos de controle passam a contar com “certo nível de representatividade popular, acima daquela conferida aos políticos tradicionais pelo sufrágio universal” (Santos, 2023, p. 41), ao passo que ocorre uma significativa perda de prestígio da classe política.

Leciona Sundfeld que a partir da redemocratização da década de 1980, o diagnóstico dos órgãos de controle sobre Administração Pública era a de uma instituição tomada por agentes públicos inidôneos e, para que o Estado brasileiro avançasse era necessário um rigoroso controle de seus atos. Nas suas palavras:

[...] tanto nos Ministérios Públicos quanto nos Tribunais de Contas e também entre juízes, difundiu-se a ideia de que a modernização do Estado brasileiro dependeria de ação rígida direta sobre os próprios agentes públicos – não só uma pressão forte e contínua, também com o máximo de ameaças e sanções de caráter pessoal. O diagnóstico implícito era que as administrações públicas abrigavam a banda podre, clientelista e oportunista do Estado, que estaria dentro dele para usar recursos públicos em objetivos ilícitos. Ajudou nesse movimento, por seu turno, o fato de a redemocratização ter liberado as demandas de grupos sociais por serviços e recursos públicos, cobrados de modo crescente dos próprios agentes sem levar em conta os limites materiais da Administração; a judicialização da saúde é o melhor exemplo. Embora sem que fosse declarado de modo explícito, isso tudo conduziu à tendência de, caso a caso, o controle público presumir má-fé na atuação do agente público – sempre que, a critério do controlador, ele não estivesse conduzindo certa questão pública da melhor maneira (Sundfeld, 2022, p. 37-38).

12 Sobre o caso do Governo Collor cf. BLUME, Bruno André. Por que Collor sofreu impeachment? Politize, 30 de abril de 2025. Disponível em: https://www.politize.com.br/impeachment-collor-porque-sofreu/?https://www.politize.com.br/&gad_campaignid=1988281103. Acesso em: 18 de outubro de 2025; cf. 20 anos do impeachment do Collor: departamento de taquigrafia resgata histórico e registra 20 anos do *impeachment* do presidente da república Fernando Collor. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/20-anos-do-impeachment>. Acesso em: 18 de outubro de 2025. Sobre o caso dos anos do orçamento cf. FAVERO, Daniel. Lembre do escândalo dos Anões do Orçamento que completa 20 anos. Terra, 18 de novembro de 2013. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/lembre-do-escandalo-dos-anoes-do-orcamento-que-completa-20-anos%2C3f1376212bd42410VgnVCM3000009af154d0RCRD.html>. Acesso em: 18 de outubro de 2025.

Nesse cenário, emerge uma percepção crescente de poder meritório desses órgãos para além de suas competências. Agora, além da exigência de conformidade legal, o agente público passa a ser avaliado também sob um juízo subjetivo de valor. Sob essa perspectiva afirma Rodrigo Valga dos Santos: “Todo e qualquer ato administrativo emanado por autoridade competente estava não apenas sujeito ao controle externo – o que é desejável – mas suscetível a uma espécie de ‘aval decisório’ desses órgãos, o que claramente implica usurpação de função administrativa” (Santos, 2023, p. 41).

Predominava nesses órgãos uma visão de que a mera observância do disposto na norma bastaria para solucionar os problemas de administração enfrentados pelo agente público. Dessa premissa resultou o seguinte entendimento: “basta ao administrador seguir os comandos normativos, para que não venha a ser punido” (Binenbojm; Cyrino, 2018, p. 3). E nos casos em que a norma assegurasse um certo grau de discricionariedade ao agente público, exigia-se deste sempre o alcance da “melhor decisão”. Esperava-se a “*permanente maximização da utilidade pública* quando a lei não programa[sse] uma única resposta de forma antecipada” (Modesto, 2020, p. 1).

Assim, cultivou-se nessas instituições uma obsessão punitiva, fruto da percepção de um Administração Pública estática, ignorando a multidimensionalidade das decisões públicas, e de uma percepção de que na “Máquina Pública” predomina a imoralidade. Nas palavras de Sundfeld (2014): “falhou, pagou”. Soma-se a esse fato a competência ordinária das Cortes de Contas para aplicação de sanções aos responsáveis por gerir recursos públicos, cuja eficácia é de título executivo.¹³ Como resultado, surge na Administração Pública um cenário de inação em face do medo de punição.

Na dúvida, quando o agente público se encontra em zona cinzenta do ordenamento jurídico, em que a norma não oferece uma resposta clara, ele não decide. Prefere abster-se de tomar uma decisão que, posteriormente, pode ser objeto de questionamento e sanção por parte do controle.

Essa atmosfera de medo é ainda mais evidente quando analisada sob a perspectiva dos agentes que atuam nas contratações públicas, setor notoriamente sensível e sujeito a frequentes auditorias. Sobre esses servidores paira constante medo e insegurança, alimentados pela possibilidade de responsabilização pessoal ainda que atuando de boa-fé.

Uma definição inadequada do objeto da contratação no Estudo Técnico Preliminar

13 A Carta Magna de 1988 em seu art. 71, inciso VIII dispõe que ao Tribunal de Contas da União compete “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário”. E complementa, no §3º do mesmo artigo, que: “as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo” (Brasil, 1988). Posteriormente, em 1992, foi publicada a Lei nº 8.443, lei orgânica do Tribunal de Contas da União, que em seus arts. 57 a 61 estabeleceu parâmetros para o cálculo do valor dessas sanções. Para os Tribunais de Contas Estaduais a lógica é a mesma.

(ETP), entendida posteriormente como restritiva ou antieconômica; uma Pesquisa de Preços considerada irregular por sobrepreço devido a divergência de metodologia de cálculo; uma exigência de qualificação técnica no Termo de Referência considerada indevida; inabilitar um licitante por detalhe posteriormente considerado formal e ser acusado de restrição à competitividade; ou ao contrário, habilitar licitante irregular e ser responsabilizado por omissão; dúvidas sobre reajustes e aditivos contratuais, com receio de que sejam interpretados como superfaturamento ou conluio. Resumindo, um equívoco interpretativo ou uma decisão tomada sob incerteza pode representar sanção que, não raras vezes, é desproporcional à irregularidade cometida.

Nesse cenário, desenha-se uma Administração Pública que, se não for omissa no atendimento ao interesse público, no mínimo, é ineficiente. Fernando Vernalha Guimarães faz sua contribuição em relação a esse fenômeno:

[...] Com isso, instalou-se o que se poderia denominar de crise da ineficiência pelo controle: acudados, os gestores não mais atuam apenas na busca da melhor solução ao interesse administrativo, mas também para se proteger. Tomar decisões heterodoxas ou praticar ações controvertidas nas instâncias de controle é se expor a riscos indigestos. E é compreensível a inibição do administrador frente a esse cenário de ampliação dos riscos jurídicos sobre suas ações. Afinal, tomar decisões sensíveis pode significar ao administrador o risco de ser processado criminalmente. Como consequência inevitável da retratação do administrador instala-se a ineficiência administrativa, com prejuízos evidentes ao funcionamento da atividade pública (Guimarães, 2016).

Esse *status* temerário do agente público não é novidade, porquanto já era tratado em 2017 sob o título de “Administração Pública do Medo”, termo cunhado por Joel de Menezes Niebuhr e Pedro de Menezes Niebuhr, para caracterizar a insegurança jurídica enfrentada pelos agentes responsáveis por gerir recursos públicos. Comentam os autores:

[...] não sem razão, os agentes administrativos, especialmente os honestos, estão com medo, com muito medo, cumprem suas funções pisando em ovos, sob o fio da navalha de um aparato de controle sedento por punições. É difícil, hoje em dia, encontrar alguém que assine ato de dispensa ou inexigibilidade de licitação, que ponha o seu dedo em aditivo contratual, que conceda licença ambiental ou que se disponha a participar de qualquer decisão que possa ser considerada controvertida (Niebuhr; Niebuhr, 2017).

Guimarães também faz observação em relação ao medo do agente público, levando-o a abdicar de seu papel, focando na autopreservação em detrimento da busca pela (melhor) solução para o interesse coletivo. Afirmo o autor:

O administrador público vem, aos poucos, desistindo de decidir. Ele não quer mais correr riscos. Desde a edição da Constituição de 88, que inspirou um modelo de controle fortemente inibidor da liberdade e da autonomia do gestor público, assistimos a uma crescente ampliação e sofisticação do controle sobre suas ações. Decidir sobre o dia a dia da Administração passou a atrair riscos jurídicos de toda ordem, que podem chegar ao ponto da criminalização da conduta. Sob as garras de todo esse controle, o administrador desistiu de decidir. Viu seus riscos ampliados e, por um instinto de autoproteção, demarcou suas ações à sua ‘zona de conforto’ (Guimarães, 2016).

Esse excesso de controle sobre os atos do agente público, que o paralisa, assemelha-se a *iatrogenia*, termo comum à biologia, que faz alusão aos casos nos quais o efeito colateral do tratamento é mais prejudicial ao paciente do que a própria doença tratada. Nesse sentido, assevera Rodrigo Valga dos Santos:

A origem da expressão decorre das expressões gregas, *iatros* (médico) e *genia* (origem), é dizer: quando o próprio médico causa malefícios ao paciente ao tratar da sua doença. No contexto deste trabalho, as disfunções do controle externo ocorrem quando os órgãos e sistemas de controle externo acabam por estimular condutas ou resultados indesejáveis ao exercício da função administrativa (Santos 2023, p.128).

Desse modo, atualmente se observa uma disfunção administrativa decorrente do excesso de controle, que se caracteriza por: “toda atuação insuficiente, ineficiente ou ilegal da Administração decorrente da atuação direta ou indireta dos órgãos de controle externo, que podem produzir condutas ou resultados prejudiciais ao desempenho de função administrativa” (Santos, 2023, p. 39). O excesso de rigor faz com que o agente público probo se afaste da Administração Pública, ou, ainda que permaneça, deixe de decidir, a fim de evitar riscos de futuras sanções.

Ainda, destaca-se que, embora represente uma reação legítima dos Tribunais ao mau uso do dinheiro público, o que se questiona é o “[...] modo com que o exercício do controle externo passou a ser concretizado no cotidiano da Administração Pública” (Santos, 2023, p. 41), cujas ações para prevenção e sanção ultrapassam a esfera daquele gestor imoral, alcançando o probo, de boa-fé.

Carlos Ari Sundfeld corrobora esse entendimento ao afirmar o seguinte:

[...] grande parte dos processos punitivos contra gestores públicos é por falhas operacionais, por questões formais ou por divergência de opinião. [...] é normal as opções do gestor não coincidirem com as preferências do controlador: o direito tem muitas incertezas, não é matemática; divergência de interpretação sobre fatos e leis não é crime. Portanto, punição é um erro para esses casos (Sundfeld, 2014).

Diante desse cenário de temor decisório do agente público em contextos de incerteza, decorrente do excesso de controle, prejudicial às políticas públicas, foi publicada, em 26 de abril de 2018, a Lei nº 13.655, que acresceu dez artigos à LINDB, cuja finalidade era conferir maior segurança jurídica às decisões administrativas.

Todavia, a eficácia pretendida mostrou-se parcialmente esvaziada diante da adoção, pelos Tribunais de Contas, da figura do *administrador médio* como parâmetro para aferição do erro grosseiro para fins de responsabilização pessoal do agente público.

3 A LEI Nº 13.655/2018 E A (IN) EFICÁCIA DE SEUS DISPOSITIVOS PARA SEGURANÇA JURÍDICA DA DECISÃO ADMINISTRATIVA – O PROBLEMA DO CONCEITO DE ADMINISTRADOR MÉDIO ADOTADO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA FINS DE RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO POR ERRO GROSSEIRO

A fim de promover a segurança jurídica nas decisões administrativas para uma melhor eficiência na Gestão Pública, o Senador Antônio Anastasia – PSDB/MG, em abril de 2017, propôs o Projeto de Lei – PL nº 7.448, que, posteriormente, transformou-se na Lei nº 13.655/2018, a qual incluiu na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB 10 (dez) novos dispositivos sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

O objetivo dos novos dispositivos era mitigar os riscos de decisões administrativas serem julgadas de maneira excessivamente formalista pelos Tribunais de Contas e incentivar interpretações mais razoáveis e proporcionais que considerassem as consequências práticas e a complexidade das situações enfrentadas pelo agente público no momento de sua decisão.¹⁴

À época de sua tramitação, no Congresso Nacional, causou grande alvoroço entre os órgãos de controle, principalmente nas Cortes de Contas. O clima era de pessimismo. Havia preocupação de que as novas disposições legais pudessem fragilizar o combate à

14 Nesse sentido, faz-se alusão ao art. 20 da LINDB que dispõe o seguinte: “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento). Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação do ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)” E, em complemento, dispõe o art. 21 o seguinte: “A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento). Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)”. (Brasil, 1942).

improbidade e reduzir a efetividade do controle. O Tribunal de Contas da União até mesmo solicitou ao Presidente da República que vetasse a inclusão desses novos dispositivos na LINDB.¹⁵ Por outro lado, no âmbito da Administração Pública, os gestores cultivavam um sentimento de otimismo, pois acreditavam que a proposta era um marco de racionalidade e modernização capaz de estimular a boa gestão e a inovação.

Sobre essa dualidade de sentimentos comentam Juliana Bonacorsi de Palma e André Rosilho: “Órgãos de controle viram no dispositivo a criação de óbices à fiscalização e a abertura para desmandos e desvios. Gestores públicos, por sua vez, nele enxergaram estímulo necessário à boa gestão pública” (Palma; Rosilho, 2021, p. 46).

Independentemente das controvérsias que marcaram sua tramitação, o fato é que a aprovação de seu texto, ainda que com vetos pontuais, representou a humanização do agente público e o reconhecimento das limitações inerentes a sua atuação. Reconheceu que para uma melhor eficiência da máquina pública era necessária certa *blindagem decisória* para esse sujeito. Esse ponto de inflexão é creditado principalmente ao seu art. 28, o qual determina que o “[...] agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro” (Brasil, 2018).

Esse dispositivo foi a resposta que o legislador encontrou para lidar com o quadro de temor e inação na Administração pública. Gustavo Binenbojm e André Cyrino expõem as razões de sua redação: “Era preciso cuidar do gestor que quer fazer uma boa administração a partir de abordagens inovadoras, mas tem medo de agir. O legislador precisava lidar com o receio de qualquer espécie de criatividade administrativa, de não se querer assumir o risco do erro” (Binenbojm; Cyrino, 2018, p. 4).

Dessa maneira, o art. 28 da LINDB confere ao agente público maior liberdade de inovação na gestão pública, pois estabelece que sua responsabilização pessoal somente poderá ocorrer nos casos em que suas decisões ou opiniões técnicas caracterizarem dolo ou erro grosseiro. É o legislador incentivando o *experimentalismo administrativo*. Reconhece-se, que a busca por soluções criativas e eficientes envolve, inevitavelmente, a possibilidade de falhas (Binenbojm; Cyrino, 2018).

Em complemento ao art. 28, o art. 22 da LINDB reforça que o controlador passa a ser obrigado, ao julgar determinada conduta do agente público, a considerar os reais desafios enfrentados por ele, além de considerar as exigências políticas inerentes ao seu cargo, *in verbis*:

15 Cf. Presidente e ministros do TCU pedem a Temer que vete mudanças na LINDB, Consultor Jurídico, 18 de abril de 2018. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2018-abr-18/presidente-ministros-tcu-pedem-temer-vete-lindb/>>. Acesso em: 15 de outubro de 2025.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato (Brasil, 2018).

Esse dispositivo representa a materialização do reconhecimento do dinamismo e complexidade da Administração Pública. Procurou-se “reconhecer as dificuldades práticas que o administrador público tenha enfrentado e que possam respaldar sua decisão” (Moraes Júnior, 2024, p. 28). Desse modo, para que se identifique o erro grosseiro primeiro será necessário ao controlador valorar as circunstâncias práticas contemporâneas à decisão sob análise.

Sem desmerecer os demais dispositivos introduzidos à LINDB pela Lei nº 13.655/2018, é inegável que os artigos 22 e 28 se tornaram os principais símbolos de esperança para os agentes públicos quanto à conquista de maior segurança jurídica em suas tomadas de decisão.

No entanto, essa sensação de alívio mostrou-se passageira diante do surgimento de um novo foco de incerteza, decorrente do caráter subjetivo de um dos conceitos centrais da norma: afinal, o que se deveria entender por “erro administrativo grosseiro”?

Para que se possa caracterizar um erro administrativo como “grosseiro”, primeiro é necessário compreender o que seria o erro em sua essência. Nesse sentido, doutrinariamente, Elpidio Donizetti, Felipe Quintella e Tatiane Donizetti conceituam o erro ou ignorância como a “*ideia falsa da realidade* que leva o sujeito a manifestar sua vontade em sentido diverso daquele em que a manifestaria se conhecesse a verdadeira realidade” (Donizetti; Quintella; Donizetti, 2023, p. 147).

Ainda, Flávio Tartuce trata o erro como vício de vontade que afeta o plano da validade do negócio jurídico, fundamentando-se no art. 138 do CC/2002, e afirma que o Direito Civil não mais valora se esse erro é ou não escusável para fins de anulação do negócio, por força do princípio da confiança. Nas suas palavras:

O erro é um engano fático, uma falsa noção, em relação a uma pessoa, ao objeto do negócio ou a um direito, que acomete a vontade de uma das partes que celebrou o negócio jurídico. [...] Dessa forma, de acordo com esse mesmo art. 138 do CC, não mais interessa se o erro é

escusável (justificável) ou não. Isso porque foi adotado pelo comando legal o princípio da confiança. Na sistemática do atual Código Civil, está valorizada a eticidade, motivo pelo qual, presente a falsa noção relevante, merecerá o negócio a anulabilidade (Tartuce, 2024, p. 406).

Especificamente quanto ao erro administrativo, Ariane Shermam Moraes Vieira, em sua tese de doutorado, afirma o seguinte:

De tudo quanto exposto quanto à natureza jurídica do erro para o direito administrativo, pode-se sintetizar seu significado a partir do amálgama das vertentes subjetiva e objetiva, tratadas acima: erro é a falsa percepção ou completa ignorância da realidade circundante a determinada conduta do agente público, a qual, embora não deliberadamente voltada à produção de resultado antijurídico, se materializa na violação de específico dever de cuidado exigido do agente, conforme a avaliação da situação concreta, podendo provocar dano a bem, direito ou relação jurídica regulada pelas normas de direito administrativo (Vieira, 2024, p. 81).

Desse modo, o erro pode ser compreendido, no campo jurídico, como uma falsa percepção da realidade. Representa uma discrepância entre aquilo que o sujeito acredita ser e aquilo que de fato é. Noutros termos, é uma falha cognitiva ou de valoração do fato sob análise, que afeta a vontade ou o juízo do sujeito.

Ademais, no que tange à qualificação deste como “grosseiro”, importante o destaque para o Acórdão TCU nº 1628/2018 – Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymmler que, na tentativa de preencher lacuna interpretativa existente em relação ao alcance do art. 28 da LINDB, empregou, pela primeira vez, a figura do *Administrador Médio* como referencial para caracterização do erro administrativo grosseiro, a fim de responsabilizar agente público, Secretário de Gestão Administrativa, pela homologação de certame licitatório irregular. Segundo o Relator:

44. Entendo, pois, que a conduta desse responsável foge do referencial do “administrador médio” utilizado pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação. Tratou-se, a meu ver, de erro grosseiro, que permite que os agentes respondam pessoalmente por seus atos, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (com redação dada pela Lei 13.655/2018):[...] (Brasil, 2018, TCU).

A partir de então, consolidou-se nos Tribunais de Contas a figura do administrador médio como parâmetro de aferição do grau de reprovabilidade e gravidade da conduta sob análise, para fins de responsabilização pessoal do agente público. Esse entendimento

pode ser ilustrado pelo Acórdão TCU nº 1565/2024, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, cujo enunciado é o seguinte:

O erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, fica configurado quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto (Brasil, 2024).

Ainda mais recente, o mesmo entendimento foi utilizado no Acórdão TCU nº 755/2025, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, com o seguinte enunciado:

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, o erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Líndb) fica configurado quando a conduta do agente público se distancia acentuadamente daquela que seria esperada do administrador médio, parâmetro que retrata o dever de cuidado objetivo esperado de um gestor comum, capaz e prudente (Brasil, 2025).

Ademais, a utilização dessa figura como parâmetro para fins de responsabilização pessoal do agente público não se restringe ao âmbito federal, uma vez que os Tribunais de Contas Estaduais também vêm adotando esse referencial em suas decisões, a exemplo do Acórdão 273/2023 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR, sob relatoria do Ministro Ivens Zschoerper Linhares, que ao julgar o Recurso de Revista interposto pelo ex-Prefeito de Piraquara, contra acórdão que aplicou multa e restituição de valores ao município, devido à irregularidade em instrumento de parceria, afirma:

[...] os atos que ensejaram a aplicação das multas transcendem meros erros formais, traduzindo inescusáveis ilegalidades. Aliás, foram justamente esses vícios que ensejaram os pagamentos indevidos ao [...] (em razão de pagamentos em duplicidade, do não desconto de faltas e do pagamento de encargos em valor superior ao contratado), o que ratifica seu nível de reprovabilidade. Logo, além de não configurar meros erros formais, os atos que ensejaram a aplicação das multas conformam erros que extrapolam a conduta esperada do administrador médio. Em outras palavras, as condutas em questão revelam que o recorrente incidiu em flagrante erro grosseiro, o que bem justifica as sanções impostas pela decisão recorrida (Paraná, 2023).

Desses enunciados, depreende-se a seguinte lógica: uma vez definido o administrador médio para o caso concreto, à medida que a conduta sob análise se afasta do comportamento esperado, maior é o grau de culpabilidade do agente público, de tal modo que “desvios mínimos configuram culpa simples; por outro lado, casos acentuados, com grosseira falta

de cautela e descuido injustificável, levam a culpa grave, passível de sanção” (Brasil, 2025).

Porém, questiona-se: o que definitivamente significa ser um “administrador médio”? A própria Corte de Contas da União ainda não conseguiu defini-lo com precisão. Na prática, suas características, pulverizadas em diversos julgados da Corte, revelam um ser de conduta impecável, que posto em uma situação de incerteza, reunirá todas as informações que circundam o caso, tomará nota das mais pertinentes e, mediante um juízo criterioso, escolherá aquela que melhor atenderá ao interesse público.

Juliana Bonacorsi de Palma, analisando alguns julgados da Corte de Contas da União, apresenta algumas características do administrador médio:

[...] o administrador médio é, antes de tudo, um sujeito leal, cauteloso e diligente (Ac. 1781/2017; Ac. 243/2010; Ac. 3288/2011). Sua conduta é sempre razoável e irrepreensível, orientada por um senso comum que extrai das normas seu verdadeiro sentido teleológico (Ac. 3493/2010; Ac. 117/2010). Quanto ao grau de conhecimento técnico exigido, o TCU titubeia. Por um lado, precisa ser sabedor de práticas habituais e consolidadas, dominando com mestria os instrumentos jurídicos (Ac.2151/2013; Ac. 1659/2017). Por outro, requer do administrador médio o básico fundamental, não lhe exigindo exame de detalhes de minutas de ajustes ou acordos administrativos que lhe sejam submetidos à aprovação, por exemplo (Ac.4424/2018; Ac. 3241/2013; Ac. 3170/2013; 740/2013). Sua atuação é preventiva: ele devolve os valores acrescidos da remuneração por aplicação financeira aos cofres federais com prestação de contas, e não se apressa para aplicar esses recursos (Ac. 8658/2011; Ac. 3170/2013). Não deixa de verificar a regularidade dos pagamentos sob sua responsabilidade (Ac. 4636/2012), não descumprir determinação do TCU e não se envolve pessoalmente em irregularidades administrativas (Ac. 2139/2010) (Palma, 2018).

Infere-se que para o Tribunal de Contas da União, o chamado administrador médio representa um conceito de natureza abstrata, cujo conteúdo é definido apenas no momento da análise individualizada da conduta sob exame.

Trata-se de um conceito jurídico indeterminado, que o possibilita amoldar-se ao caso concreto *a posteriori*, a partir de um juízo do controlador carregado das próprias experiências, valores e entendimentos do que seria a “conduta razoável” do agente público em uma determinada situação, permitindo ao controlador uma amplitude de interpretação quase ilimitada.

No entanto, o problema é que esse grau de subjetividade conferido ao controlador representa risco à boa e eficiente gestão pública, uma vez que seu julgamento está sujeito a influências intrínsecas e extrínsecas.

Nesse sentido, destaca-se o fator da diferença de instrução técnica entre o agente público que praticou o ato e aquele responsável pela sua fiscalização. Este, geralmente,

detém maior instrução técnica, fato que influencia no seu julgamento, pois quanto mais elevado o seu nível de instrução, maior é a régua da conduta considerada “razoável”.

Desse modo, por exemplo, o ato de agente público municipal, pregoeiro, que, nos termos do art. 64, da Lei 14.133/2021¹⁶, inabilita licitante por ausência de documento exigido no Edital, pode, em sede de controle e sob o fundamento de que não seria a conduta razoável de um *administrador médio*, ser questionado, e possivelmente penalizado, por excesso de formalismo.

Felipe Rezende Loureiro Hobaica contribui com essa reflexão ao relacionar o nível de instrução técnica ao salário do agente público, e como essa diferença no grau de instrução precisa ser considerada para os fins de responsabilização, sob pena de violação ao princípio da igualdade material. Para o autor:

No serviço público, a remuneração está estritamente relacionada ao nível de capacitação dos servidores, os órgãos de maiores salários tendem a atrair os melhores quadros. Para fins de comparação, o salário médio, em dos 2019, dos agentes do Poder Executivo foi de R\$ 4.026,45; do Poder Legislativo foi de R\$ 6.011,99; e do Poder Judiciário foi de R\$ 12.115,76. Em termos percentuais, o salário médio dos agentes do legislativo é 49% maior do que os do executivo e o salário médio dos agentes do judiciário é 201% maior do que os do executivo. A discrepância de valores é ainda maior se detalharmos a análise aos níveis da federação: no executivo, o agente público percebe a remuneração média à nível federal de R\$ 9.438,62, à nível estadual de R\$ 4.810,58, e à nível municipal de R\$ 2.970,36; no legislativo, a remuneração média à nível federal foi de R\$ 9.298,01; à nível estadual de R\$ 7.685,48; e à nível municipal de R\$ 4.238,67; e no judiciário, a remuneração média à nível federal foi de R\$ 15.274,03; e a nível estadual de R\$ 10.195,98. Os dados apresentados comprovam a grande diferença que existe de remuneração e, consequentemente, de capacitação tanto entre os agentes públicos dos poderes quanto entre os agentes públicos de um mesmo poder, considerando os níveis federativos. Agentes públicos com níveis de remuneração distintos devem ser submetidos à graus de exigência diversos, sob pena de violação do princípio da igualdade material. O próprio órgão controlador, por muitas vezes, não pode exigir dos agentes controlados o mesmo nível de conhecimento e ação que os seus próprios agentes possuem, devendo ter, nesses casos, uma atuação muito mais didática do que propriamente punitiva (Hobaica, 2021, p. 37-38).

16 Art. 64 da Lei nº 14.133, de 2021: “Após a entrega dos documentos de habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para: I – complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame; II – atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas. [...]” (Brasil, 2021).

O “conhecimento razoável” não é uniforme, não é um padrão médio socialmente compartilhado, varia conforme o nível de instrução técnica do próprio intérprete que julga o ato, desconsiderando, por vezes, as limitações técnicas do agente avaliado.

O julgamento de determinado ato não pode ser o *espelho cognitivo* do próprio julgador. Caso contrário, haverá uma distorção epistemológica na qual este transforma o administrador médio em um “administrador ideal”, que age com o mesmo grau de conhecimento técnico, jurídico e prudencial de quem o julga, fazendo com que erros, que num primeiro momento poderiam ser tidos como justificáveis, na visão do controlador o deixem de ser.

Esse problema da subjetividade do conceito de administrador médio é agravado quando analisado sob a perspectiva do tempo. O lapso entre a conduta e sua avaliação posterior pelo controle externo é da ordem de anos. Esse distanciamento temporal faz com que as decisões pareçam mais fáceis de avaliar, e os erros pareçam mais óbvios, pois as justificativas (fatos, circunstâncias, etc.) que sustentavam a decisão à época vão se perdendo com o passar do tempo, tornando a reconstrução do contexto cada vez mais desafiadora. O tempo sob essa perspectiva representa óbice para a própria eficácia do artigo 22 da LINDB.

Nicholas Nassim Taleb, em sua obra intitulada “Iludidos pelo acaso: a influência da sorte nos mercados e na vida”, trabalha essa obviedade retrospectiva: “Quando olhamos para o passado, ele sempre parece determinístico, já que uma única probabilidade ocorreu. Nossa mente interpreta a maior parte dos eventos não considerando os precedentes, mas os seguintes. [...] um erro não é algo que se determina depois do fato, mas à luz das informações que se tinha até então” (Taleb, 2019, p. 76).

Dessa maneira, percebe-se que, na prática, a adoção da figura do administrador médio pelos Tribunais de Contas fragiliza a eficácia dos dispositivos da Lei nº 13.655/2018, uma vez que reintroduz o subjetivismo do julgador que a norma buscou eliminar.

Juliana Bonacorsi de Palma até mesmo indaga se sequer poderia ser utilizado tal conceito como parâmetro para a dedução do erro grosseiro, uma vez que essa figura nem mesmo existe. Segundo a autora, é uma “idealização forjada a partir da premissa de que gestores públicos, ungidos pelo concurso público, seriam seres sublimes” (Palma, 2018).

Assim, ao recorrerem a essa figura para aferir a ocorrência do erro grosseiro, os órgãos de controle reintroduzem um grau elevado de subjetividade na apreciação da conduta do agente público, permitindo que critérios pessoais, experiências e valores individuais do julgador interfiram na avaliação do caso concreto.

Desse modo, sob o pretexto de dar conteúdo ao erro grosseiro, o controle acaba revivendo a cultura da punição e da desconfiança, recolocando o agente público no mesmo ambiente de insegurança jurídica que o legislador tentou superar. O resultado é a

manutenção da ineficiência da gestão pública em face inação do agente público por medo de punição.

4 A NECESSIDADE DE UMA NOVA ABORDAGEM ACERCA DO ADMINISTRADOR MÉDIO EM CONSONÂNCIA COM OS NOVOS DISPOSITIVOS DA LINDB, PARA A PROMOÇÃO DA SEGURANÇA JURÍDICA DA DECISÃO ADMINISTRATIVA

A ideia de administrador médio, conforme hoje utilizada pelos Tribunais de Contas, funciona como um padrão abstrato e idealizado de conduta, próximo ao que se pode dizer do “homem médio” do Direito Civil, porém deslocando sua função original. Ao invés de servir como limite de tolerância à falha humana, serve mais como medida para exigências excessivas.

Daí decorre a necessidade de se dar à essa figura uma nova roupagem de significado, a fim de dar eficácia aos novos dispositivos da LINDB, principalmente no que tange aos artigos 22 e 28, de modo a garantir a segurança jurídica da decisão administrativa, e, assim, compatibilizar esse conceito ao espírito reformista da Lei nº 13.655/2018.

Sob essa perspectiva, o *administrador médio* precisa ser compreendido como o agente público razoável que está inserido nas limitações reais da Administração. É necessário humanizá-lo, reconhecê-lo como um sujeito passível de erro, cuja atuação não pode ser medida por padrões de perfeição técnica inatingíveis.

Nessa linha de raciocínio, Gustavo Binenbojm e André Cyrino assinalam que o agente público, “longe de ser um médium, capaz de antecipar juízos dos órgãos de controle e avaliar todas as consequências, [...] deve ser tomado como um sujeito que erra, como qualquer pessoa” (Binenbojm; Cyrino, 2018, p. 13).

A ideia de que o agente público é um ser humano falível está intrinsecamente ligada à presunção de boa-fé, que deve orientar tanto a atuação do agente público quanto o controle de seus atos. Nessa esteira, infere-se que a LINDB, em seu art. 28, ao restringir a responsabilidade pessoal do agente aos casos de dolo ou erro grosseiro, reafirma essa presunção de boa-fé, partindo do entendimento de que o agente público, ao decidir, busca o interesse público, ainda que possa se equivocar diante de incertezas, carências informacionais ou ambiguidade normativa.

Sob essa nova ótica, espera-se que os Tribunais de Contas passem a avaliar a conduta do agente público considerando o contexto decisório e as limitações inerentes à sua função, e não apenas o resultado da conduta sob análise.

Exemplifica-se: numa situação na qual um servidor é responsável pela elaboração do valor estimado de futura contratação cujo objetivo é a aquisição de medicamentos. A

pesquisa de preços é realizada em fontes oficiais disponíveis à época, mas, em razão de variações repentinas de mercado, o Tribunal de Contas, posteriormente, percebe que a licitação foi realizada com preços acima daqueles praticados no mercado. Num primeiro momento, poder-se-ia argumentar a possível presença de sobrepreço, nos termos do art. 6º, inciso LVI da Lei nº 14.133/2021.¹⁷ Entretanto, nessa hipótese, a falha não decorre de descuido ou desídia, mas de circunstâncias alheias ao controle do agente. Assim, numa abordagem coerente com o espírito da nova LINDB, o órgão de controle deveria reconhecer a boa-fé do agente e a diligência empregada, compreendendo o erro como escusável, afastando a possibilidade de responsabilização.

Ainda, importa destacar que o entendimento de um ser humano falível não é novidade inserida no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 13.655/2018, dada sua presença já em 1976 com a Lei 6.404, Lei das Sociedades Anônimas, que em seu art. 159, §6º disciplinou limites à responsabilização do administrador da S.A por falhas em sua gestão.¹⁸

Esse entendimento fundamenta-se no conceito de *Business Judgement Rule (BJR)*, que deriva de construção jurisprudencial do estado americano de Delaware, e tem como premissa a proteção do gestor privado nos casos em que suas decisões se demonstram diligentes e pautadas na boa fé. É o reconhecimento jurídico de uma sociedade de riscos, segundo Hobaica (2024).

Em suas lições, Rodrigo Valga dos Santos alude a uma possível interconexão entre a BJR e a LINDB:

Em um primeiro olhar, a interlocução entre a BJR e a LINDB parece um tanto difícil. Todavia, nos parece juridicamente sustentável a existência de correlações possíveis ou mesmo similitudes na consagração da BJR no âmbito do Direito Privado e Societário, em cotejo com as normas que protegem o gestor público no processo de tomada de decisão nos moldes da Lei 13.655/2018, especialmente nos artigos 22, caput e § 1º, e 28 da norma. A principal constatação é que tanto a BJR como a LINDB visam certo nível de blindagem ou imunidade decisória do administrador dos riscos inerentes ao processo de tomada de decisão. As razões pelas quais se consagrou a jurisprudência no desenvolvimento da BJR são muito similares às preocupações e tratamento normativo prescrito na LINDB (Santos, 2023, p. 298).

17 Art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021: “Para os fins desta Lei, consideram-se: [...] LVI - sobrepreço: preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-integrada ou integrada; [...]” (Brasil, 2021).

18 Art. 159 da Lei nº 6.404, de 1976: “Compete à companhia, mediante prévia deliberação da assembléia-geral, a ação de responsabilidade civil contra o administrador, pelos prejuízos causados ao seu patrimônio. [...] § 6º O juiz poderá reconhecer a exclusão da responsabilidade do administrador, se convencido de que este agiu de boa-fé e visando ao interesse da companhia [...]” (Brasil, 1976).

Certamente, ainda que possa haver argumento no sentido de que a *BJR* protege decisões que visam interesses privados ao passo que no setor público o gestor lida com o patrimônio coletivo, razão pela qual a margem de tolerância ao erro, em tese, deveria ser menor, o fato é que a *BJR* carrega uma lógica que dialoga diretamente com os desafios da gestão pública.

Variáveis jurídicas, políticas, sociais, organizacionais e até emergenciais circundam a decisão do agente público, podendo levá-lo a erro.

Desse modo, à boa e eficiente gestão pública, objetivo da Administração Pública Gerencial, é imprescindível certo grau de “blindagem decisória”, assim como ocorre no setor privado.

5 CONCLUSÃO

Essa nova perspectiva do *Administrador Médio* propõe um ajuste hermenêutico essencial tanto para uma Administração Pública eficiente, que passa a ter espaço para tentativas e inovações, quanto para o Controle, que passa a ser mais justo. A figura do *Administrador Médio* passa a servir como um parâmetro de razoabilidade, e não como um modelo de perfeição.

Obviamente, não dispensa o Controle da análise das circunstâncias do caso, mandamento do art. 22 da LINDB, apenas possibilita que este o faça sem projetar sobre o agente público sua própria “régua de competência”.

A nova LINDB, reforçada com os dispositivos trazidos pela Lei nº 13.655/2018, representa um instrumento normativo paradigmático, de transição entre um modelo de governança pública punitivo-burocrático para um gerencial. Ao se exigir que o Controle considere as circunstâncias práticas (art. 22) e limitar a responsabilização do agente público apenas nos casos de dolo ou erro grosseiro (art.28), a LINDB visa proporcionar um ambiente jurídico de confiança e previsibilidade, sem o qual não há gestão orientada a resultados, diretriz de uma Administração Pública Gerencial, inaugurada em 1995.

A Administração Pública Gerencial busca inovação e eficiência, com foco em resultados, e isso exige autonomia decisória acompanhada de responsabilidade contextual.

Desse modo, em sede de Controle, faz-se necessária a superação do conceito contemporâneo de *Administrador Médio*, porquanto tal conceito representa o alicerce que mantém o agente público sob o domínio do medo de punição, paralisando-o.

A reformulação proposta do conceito de *Administrador Médio*, para um sujeito que erra, visa possibilitar a superação de um controle retrospectivo e punitivo e, aos poucos, constituir um controle cooperativo, construtivo e prospectivo junto à Administração Pública, transformando-o num controle orientado a resultados, em consonância com o

espírito da nova LINDB e com a própria concepção de Administração Pública Gerencial.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Jordana Moraes. Tribunais de Contas e suas competências constitucionais: limites à atuação do Poder Judiciário. **Fórum Administrativo**- FA, Belo Horizonte, ano 16, n.184, p. 59-67, jun. 2016. Disponível em: <https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/09/tribunais-de-contas.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2025.

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. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77655>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 13 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre as Sociedades Anônimas. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm. Acesso em: 17 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direitos Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 13 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_

ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão 755/2025. Relator: Min. Jhonatan de Jesus, 02 de abril de 2025. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:755%20ANOACORDAO:2025%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0. Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão 1628/2018**. Relator: Min. Benjamin Zymler, 18 de julho de 2018. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1628%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 21 ago. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público - RSP**, Ano 47, Volume 120, jan./abr. 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>. Acesso em: 21 out. 2025.

DONIZETTI, Elpídio; QUINTELLA, Felipe; DONIZETTI, Tatiane. **Curso de Direito Civil**. 11. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559774654/>. Acesso em: 20 out. 2025.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. **Blog Zênite**. 2020. Disponível em: <https://zenite.blog.br/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle/>. Acesso em: 21 ago. 2024.

HOBICA, Felipe Rezende Loureiro. **Disfuncionalidades e tolerância ao erro na responsabilização perante os Tribunais de Contas**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Universidade Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/237534>. Acesso em: 13 ago. 2025.

MAZZA, Alexandre. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553624959/>. Acesso em: 12 out. 2025.

MODESTO, Paulo. O erro grosseiro administrativo em tempos de incerteza. **Rev. Direito**

UNIFACS, nº 272. fev. 2023. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/8068/4759>. Acesso em: 14 jul. 2025.

MORAIS JÚNIOR, Antônio Vital de. **A proteção do agente público gestor para a eficiência da gestão pública**: uma análise dos artigos 22 e 28 da Lei nº 13.655/2018. São Paulo, Ed. Dialética, 2024.

MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar. **Improbidade Administrativa e Tribunais de Contas**: as inovações da Lei nº 14.230/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

NIEBUHR, Pedro de Menezes; NIEBUHR, Joel de Menezes. **Administração Pública do Medo**: Ninguém quer criar, pensar noutras soluções. O novo pode dar errado e o erro é punido severamente. Jota. 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/administracao-publica-do-medo>. Acesso em: 09 set. 2024

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeira. Estado de Bem-estar Social – origens e desenvolvimento. **Katálysis**, nº 5, jul./dez. 2001. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/5738/5260>. Acesso em: 26 mai. 2025.

PALMA, Juliana Bonacorsi de; ROSILHO, André. Constitucionalidade do Direito ao Erro do Gestor Público do art. 28 da Nova LINDB. **Revista da CGU**, vol. 13, nº 13, jan./jun. 2021. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/386/266. Acesso em: 09 ago. 2025.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Quem é o ‘administrador médio’ do TCU?. **Jota**. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/quem-e-o-administrador-medio-do-tcu>. Acesso em: 09 set. 2024.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Pleno). **Acórdão 237/2023**. Relator: Min. Ivens Zschoerper Linhares, 13 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://viajuris.tce.pr.gov.br/Pesquisa/Visualizar/237-2023-tribunal-pleno-ivens-zschoerper-linhares-recurso-de-revista-6/25012>. Acesso em: 18 out. 2025.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Chega de axé no direito administrativo**. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/01/artigos-carlos-ari-sundfeld-chega-de-axe-no-direito-administrativo.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2025.

SANTOS, Rodrigo Valga dos. **Direito Administrativo do Medo**: risco e fuga dos agentes públicos. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

TALEB, Nicholas Nassim. **Iludidos pelo acaso: a influência da sorte nos mercados e**

na vida. Tradução: Sérgio Moraes Rego. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil:** Lei de Introdução e Parte Geral. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

VIANA, Ismar. **Fundamentos do Processo de Controle Externo:** uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de contas. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

VIEIRA, Ariane Sherman Moraes. **Fundamentos do controle do erro administrativo, pelo Tribunal de Contas, sob a égide da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).** 2024. Tese (Doutor em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/items/93909ab4-31d3-4959-b795-6cfff366141f>. Acesso em: 17 abr. 2025.

Revista Jurídica Unigran

Registrado em: 12.11.2025 Aceito em: 15.12.2025
--