

O erro honesto gera débito no TCU?

Tribunal de Contas da União aponta para mudança do seu entendimento sobre o art. 28 da LINDB

Juliana Bonacorsi de Palma
27/08/2025 | 12:30



Crédito: Antonio Leal/TCU

Logo após a introdução do art. 28 à LINDB, que limita a responsabilização pessoal dos agentes públicos aos casos de dolo ou erro grosseiro, o **TCU** construiu entendimento no sentido de que a regra afastaria apenas a responsabilidade punitiva, mas não se aplicaria ao dever de ressarcimento. Segundo pesquisa desenvolvida pelo Observatório do TCU, a eficácia do art. 28 da LINDB foi mitigada porque acabou não incidindo em casos envolvendo dano ao erário^[1].

Conheça o JOTA PRO Poder, plataforma de monitoramento que oferece transparência e previsibilidade para empresas

Esse entendimento ajuda a compreender as motivações para a edição da MP 966, em 2020, para dispor sobre a responsabilização dos agentes públicos no combate à pandemia de Covid-19. Apesar da redação análoga ao art. 28 da LINDB, há relevante diferença redacional: a MP 966/2020 faz expressa referência à responsabilização na “esfera civil” por dolo ou erro grosseiro.

Dessa forma, o ressarcimento estaria plenamente albergado na cláusula de proteção do gestor público honesto em tempos de pandemia, conferindo maior segurança para decidir quando o erro (honesto) é certo.

O art. 28 da LINDB requer uma leitura mais ampla, que compreenda a responsabilização como um todo. Do contrário, a finalidade de conferir ao gestor público honesto conforto decisório e minimizar o chamado “apagão das canetas” cairia por terra. O TCU dá sinais de mudança de seu entendimento sobre o art. 28 em direção para essa leitura mais ampla, como bem assinala André Rosilho^[2].

No Acórdão 866/2025, o TCU reconheceu a inexigibilidade de conduta diversa no pagamento integral antecipado, “sem as devidas cautelas administrativas”, de trezentos ventiladores pulmonares, que não foram entregues. Sem deixar de reconhecer a necessidade de reparação, o TCU afastou a responsabilidade dos gestores públicos e determinou a obrigação de ressarcimento apenas à contratada, que se beneficiou dos pagamentos sem honrar com o contrato.

No Acórdão 1460/2025, o TCU afastou a imputação de débito também com base na inexigibilidade de conduta diversa de ex-prefeito, que homologou contratos emergenciais em cenário de colapso da saúde pública municipal e tendo que enfrentar crise sanitária da gripe H1N1.

A linha da inexigibilidade de conduta diversa mostra-se oportuna para exame da responsabilização justamente por determinar o exame das circunstâncias reais, em prestígio ao art. 22 da LINDB. É fundamental que os gestores públicos dediquem esforços à motivação administrativa – nas palavras do ministro Antônio Anastasia, “só a motivação salva”^[3].

A inexigibilidade de conduta diversa foi trabalhada como se a situação fática criasse uma vinculação, de modo que apenas a decisão tomada seria cabível, o que levou ao afastamento do erro grosseiro e, conseqüentemente, da sanção e do ressarcimento. Porém, e nas situações em que remanescer a discricionariedade?

Ambas as decisões trabalham para a releitura do art. 28 da LINDB no âmbito do TCU, mais sensível às circunstâncias fáticas e comprometida com a efetiva proteção do gestor público honesto. É um avanço. Para além de casos extremos como os apresentados, cabe trazer esse entendimento para o dia a dia da gestão pública, assim como clarificar na jurisprudência que o erro honesto não pune e nem gera débito: pode ser bem-vindo para o aprendizado institucional e para lidar com as situações mais desafiadoras.

^[1] André Rosilho e Mariana Villela (coord.). *Aplicação dos Novos Dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pelo Tribunal de Contas da União*. São Paulo: FGV Direito SP, 2021. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://direitosp.fgv.br/sites/default/files/2022-03/relatorio-de-pesquisa_observatorio-do-tcu_aplicacao-dos-novos-dispositivos-da-lindb-pelo-tcu.pdf. p. 11.

^[2] *Nova Leitura do Artigo 28 da LINDB pelo TCU*. Conjur, 31 de julho de 2025. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-jul-31/nova-leitura-do-artigo-28-da-lindb-pelo-tcu/.

^[3] *Seminário Sete Anos da Nova LINDB: balanço e desafios para o Estado brasileiro*. Disponível em:



JULIANA BONACORSI DE PALMA

Professora Associada da FGV Direito SP. Coordenadora do Núcleo Público da FGV Direito SP. Mestre e doutora pela Faculdade de Direito da USP. Master of Laws pela Yale Law School

TAGS [ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA](#) [JOTA PRO PODER](#) [LINDB](#) [TCU](#)

COMPARTILHAR [WhatsApp](#) [Facebook](#) [Twitter](#) [LinkedIn](#)

JOTA

Nossa missão é tornar as instituições brasileiras mais previsíveis.

CONHEÇA O JOTA PRO

PRO PODER

- [Apostas da Semana](#)
- [Impacto nas Instituições](#)
- [Risco Político](#)
- [Alertas](#)

PRO TRIBUTOS

- [Apostas da Semana](#)
- [Direto do CARF](#)
- [Direto da Corte](#)
- [Direto do Legislativo](#)
- [Matinal](#)
- [Relatórios Especiais](#)

PRO TRABALHISTA

- [Apostas da Semana](#)
- [Direto da Corte](#)
- [Direto da Fonte](#)
- [Giro nos TRT's](#)
- [Relatório Especial](#)

PRO SAÚDE

- [Apostas da Semana](#)
- [Bastidores da Saúde](#)
- [Direto da Anvisa/ANS](#)
- [Direto da Corte](#)
- [Direto do Legislativo](#)
- [Matinal](#)
- [Relatório Especial](#)
- [Alertas](#)

EDITORIAS

- [Executivo](#)
- [Legislativo](#)
- [STF](#)
- [Justiça](#)
- [Energia](#)
- [Opinião e Análise](#)
- [Coberturas Especiais](#)
- [Direito trabalhista](#)
- [Trabalhista](#)
- [Eleições 2026](#)

SOBRE O JOTA

- [Estúdio JOTA](#)
- [Ética JOTA](#)
- [Política de Privacidade](#)
- [Política de diversidade](#)
- [Seus Dados](#)
- [Termos de Uso](#)
- [Quem Somos](#)
- [Blog](#)