

Contratos, LINDB e TCU

Como o Tribunal de Contas tem utilizado a LINDB na fiscalização de contratos?

Gabriela Duque, Rodrigo Luís Kanayama

08/04/2026 | 15:00



Vista aérea do Tribunal de Contas da União (TCU) / Crédito: Reprodução/TCU

As alterações da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), em 2018, visaram inovações relevantes para a Administração Pública, que proporcionassem estabilidade e segurança nas decisões administrativas. A *nova LINDB* deveria ter impacto não apenas na atuação da Administração, mas nas decisões dos órgãos controladores, em especial dos Tribunais de Contas.

Em tese, os arts. 20, 21 e 22 da LINDB introduziram no direito administrativo brasileiro uma exigência de racionalidade decisória. Na prática, porém, a internalização dessa lógica pelo controle externo parece ainda parcial.

Observando esse contexto, o presente artigo traz o resultado de análise acerca da forma como as decisões do TCU vêm adotando a LINDB, quando invocada pela Corte, em matéria que envolve contratos administrativos. Pretendeu-se verificar se a LINDB vem sendo utilizada como mero argumento retórico – uso como fundamento jurídico *obiter dictum* –, ou se seu uso é central, como *ratio decidendi*, utilizando-a como, por exemplo, calibrador de aplicação de sanções.

As informações foram levantadas a partir da pesquisa no sistema de jurisprudência do TCU^[1]. Os parâmetros de busca adotados foram os termos “Contato e LINDB”. Reconhecemos o risco de a amostra obtida desconsiderar acórdãos que mencionem outros termos (Lei de Introdução, Decreto-Lei 4.657/1942 etc.), mas, para fins deste artigo, compreendemos que eventual erro no universo de acórdãos é marginal, principalmente porque o termo LINDB é amplamente utilizado pelo TCU.

A pesquisa retornou 3.588 acórdãos. Desse universo foram extraídos com auxílio de inteligência artificial (e confirmado manualmente em planilha) as decisões cuja ementa menciona o termo LINDB. Chegou-se ao número 46 acórdãos. Essa foi a amostra adotada (admitimos que, estatisticamente, ela é insuficiente; porém, a abordagem poderá ser expandida em pesquisa futura).^[2]

O conteúdo dos 46 acórdãos foi analisado por leitura individual pelos autores e, em seguida, pela mesma ferramenta de inteligência artificial, que apontou que a distribuição dos julgados revela concentração significativa em três eixos decisórios: (i) a exigência de dolo ou erro grosseiro para responsabilização pessoal do gestor (10 acórdãos), (ii) a utilização do art. 22 da LINDB como fundamento para modulação, redução ou afastamento de sanções, especialmente à luz da proporcionalidade e das circunstâncias atenuantes (11 acórdãos), e (iii) a consideração das dificuldades reais e dos condicionamentos concretos da atuação administrativa (8 acórdãos).

Em conjunto, esses três eixos concentram a maior parte dos julgados analisados, evidenciando que o TCU vem progressivamente deslocando o foco do controle de uma lógica estritamente objetiva, fundada na mera irregularidade, para um modelo que incorpora elementos subjetivos, contextuais e consequencialistas na aferição da responsabilidade administrativa.^[3]

Apenas a título de exemplo, conforme a base consultada, podemos mencionar: (i) no Acórdão 8007/2025, relativo a contrato de serviços de informática, o TCU aplicou o art. 28 da LINDB para afastar a responsabilidade ressarcitória do gestor, assentando a inexistência de erro grosseiro em contexto marcado por incertezas quanto à efetiva prestação dos serviços; (ii) no Acórdão 926/2024, em contratação por inexigibilidade de serviços de contabilidade, o Tribunal rejeitou as justificativas, mas, com fundamento no art. 22, deixou de aplicar penalidade, o que evidencia o uso da LINDB como critério de individualização de sanção; (iii) já no Acórdão 1639/2024, em controvérsia sobre aquisição de medicamentos, o art. 24 foi adotado para reconhecer que a situação estava fundada em orientação geral da época, o que conduziu à reforma do acórdão; (iv) e, no Acórdão 2518/2022, referente à contratação de alimentação para colaboradores de hospital de campanha, o TCU ponderou o contexto excepcional da pandemia, à luz do art. 22, § 1º, para afastar sanção.

Em síntese, a jurisprudência examinada indica a consolidação de um padrão decisório no qual a LINDB – quanto utilizada como base legal – opera como instrumento de racionalização do controle e calibragem das sanções. Ainda que não elimine a possibilidade de punição em hipóteses de erro grosseiro, o conjunto dos julgados demonstra tendência de afastamento de soluções descoladas da realidade administrativa.

[1] <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>

[2] O ChatGPT, modelo 5.4 Pro, respondeu: “Para definir uma amostra estatisticamente razoável do universo de 3 588 acórdãos encontrados na busca “Contrato e LINDB”, é útil aplicar fórmulas de amostragem aleatória simples. Considerando uma população finita (N = 3 588) e buscando estimar proporções com um nível de confiança de 95% e erro máximo de 10%, chega-se a uma amostra mínima em torno de 94 decisões. Para aumentar a precisão (erro de 5%), a amostra recomendada sobe para cerca de 347 acórdãos. Por outro lado, um nível de confiança de 90% com erro de 10% reduz o tamanho da amostra para aproximadamente 66 decisões. Em síntese, uma amostra entre 60 e 100 acórdãos proporciona um equilíbrio razoável entre confiabilidade estatística e viabilidade de leitura; algo em torno de 90 decisões é um ponto médio robusto.

JOTA Principal

Curadoria com informações direto ao ponto sobre o que realmente importa

QUERO RECEBER

enviou, apenas 40 acordãos fazem referencia direta a LINDB na ementa (o se incluímos sinônimos), o que representa pouco mais de 1 % do total. Esse subconjunto já é suficientemente pequeno para permitir a leitura integral de todos os casos sem necessidade de amostragem. Além disso, as ementas costumam indicar os temas centrais da decisão, sendo uma filtragem eficaz para identificar quando a LINDB foi utilizada como fundamento; dessa forma, a pesquisa se alinha ao próprio espírito da lei, que exige que decisões administrativas considerem explicitamente as consequências práticas e indiquem suas razões”.

Os acórdãos analisados foram, portanto: ACÓRDÃO 8163/2025 – Primeira Câmara; 8007/2025 – Primeira Câmara; 7495/2025 – Primeira Câmara; 7373/2025 – Primeira Câmara; 1460/2025 – Plenário; 947/2025 – Plenário; 2326/2025 – Primeira Câmara; 6578/2024 – Segunda Câmara; 6176/2024 – Segunda Câmara; 1639/2024 – Plenário; 1364/2024 – Plenário; 4021/2024 – Primeira Câmara; 748/2024 – Plenário; 2887/2024 – Primeira Câmara; 926/2024 – Segunda Câmara; 741/2024 – Segunda Câmara; 2445/2023 – Plenário; 1766/2023 – Plenário; 1742/2023 – Plenário; 8641/2023 – Primeira Câmara; 1224/2023 – Plenário; 2518/2022 – Plenário; 4473/2022 – Primeira Câmara; 3396/2022 – Segunda Câmara; 3533/2022 – Primeira Câmara; 1334/2022 – Plenário; 743/2022 – Plenário; 18210/2021 – Primeira Câmara; 2313/2021 – Plenário; 2062/2021 – Plenário; 1946/2021 – Plenário; 1736/2021 – Plenário; 1151/2021 – Plenário; 7792/2021 – Segunda Câmara; 1097/2021 – Plenário; 6283/2021 – Primeira Câmara; 3036/2021 – Segunda Câmara; 2763/2020 – Plenário; 8215/2020 – Segunda Câmara; 1691/2020 – Plenário; 4719/2020 – Primeira Câmara; 60/2020 – Plenário; 14536/2019 – Primeira Câmara; 7120/2019 – Segunda Câmara; 1428/2019 – Plenário; 14203/2018 – Primeira Câmara.

[3] A análise de 46 acórdãos do Tribunal de Contas da União permite identificar padrões decisórios relativamente consistentes na aplicação dos arts. 21 a 28 da LINDB. A partir da leitura integral dos julgados, é possível agrupá-los em nove teses principais, com distribuição aproximada: (i) exigência de dolo ou erro grosseiro para responsabilização pessoal do gestor (10 acórdãos, v.g., Acs. 14203/2018; 1428/2019; 1691/2020; 8007/2025; 8163/2025); (ii) consideração das dificuldades reais e circunstâncias concretas da atuação administrativa (8 acórdãos, v.g., Acs. 60/2020; 2763/2020; 1151/2021; 6176/2024); (iii) modulação, redução ou afastamento de sanções com base no art. 22 da LINDB, à luz da proporcionalidade e das atenuantes (11 acórdãos, v.g., Acs. 7120/2019; 7792/2021; 3533/2022; 2887/2024; 4021/2024); (iv) proteção da segurança jurídica e vedação de retroatividade em razão de mudança interpretativa (6 acórdãos, v.g., Acs. 4719/2020; 2313/2021; 1639/2024; 7495/2025); (v) necessidade de regime de transição diante de novas interpretações ou deveres (2 acórdãos, Acs. 14536/2019; 2445/2023); (vi) manutenção de sanções quando configurado erro grosseiro (4 acórdãos, v.g., Acs. 14536/2019; 6283/2021; 1097/2021); (vii) consideração das consequências práticas e da utilidade social do resultado, com eventual afastamento de débito ou devolução (4 acórdãos, v.g., Acs. 2062/2021; 1742/2023; 1224/2023); (viii) distinção entre responsabilidade sancionatória e responsabilidade financeira por débito, ainda em processo de consolidação jurisprudencial (3 acórdãos, v.g., Acs. 8007/2025; 2326/2025); e (ix) delimitação do âmbito de incidência do art. 24 da LINDB (1 acórdão, Ac. 18210/2021). Ressalte-se que os precedentes frequentemente se enquadram em mais de uma tese, o que revela não apenas sobreposição categorial, mas também a natureza multifatorial da aplicação da LINDB no controle externo. Ademais, como há, em certos acórdãos, mais de um responsável, há casos em que o acórdão se enquadra em mais de uma categoria.

Os artigos publicados pelo JOTA não refletem necessariamente a opinião do site. Os textos buscam estimular o debate sobre temas importantes para o país, sempre prestigiando a pluralidade de ideias.



GABRIELA DUQUE

Professora na FGV Direito SP, mestre em Direito Administrativo pela PUC-SP, pesquisadora do Observatório do TCU da FGV Direito SP + SBDP e sócia fundadora do Duq Advogados



RODRIGO LUÍS KANAYAMA

Professor da Faculdade de Direito da UFPR. Pesquisador do Observatório do TCU da FGV Direito SP + sbdp. Membro do Centro de Estudos da Constituição (CCONS/UFPR) e do Núcleo de Direito e Política (DIRPOL/UFPR). Conselheiro Estadual da OAB-PR, onde também preside a Comissão de Estudos Constitucionais, e membro consultor da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais do Conselho Federal da OAB. Sócio da Kanayama Advocacia em Curitiba

TAGS [ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA](#) [LINDB](#) [SOCIAL](#) [TCU](#)

COMPARTILHAR

JOTA

Nossa missão é empoderar profissionais com curadoria de informações independentes e especializadas.

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](#)

[Eleições 2026](#)

SOBRE O JOTA

[Estúdio JOTA](#)

[Ética JOTA](#)

[Política de Privacidade](#)

[Política de diversidade](#)

[Seus Dados](#)

[Termos de Uso](#)

[Quem Somos](#)

[Blog](#)