

ESCOLA DE FORMAÇÃO PÚBLICA 2026

Estudo Dirigido

Gestores públicos têm direito ao erro? O art. 28 da LINDB e o julgamento da MP 966 no STF (ADIs 6.421 e 6.428)

Preparado por João Pedro Côrtes Silva, João Rodrigues Torres e José Eriko Monteiro Neto

(Alunos da Escola de Formação Pública em 2025)

1. Material de preparação básica

Para entender o alcance e os debates por trás do art. 28 da LINDB, precisamos entender como se deu o julgamento de sua constitucionalidade nas ADIs 6.421 e 6.428. Para isso, trabalharemos com três materiais:

- *Amicus curiae* da sbdp
- Voto do Min. Barroso
- Voto do Min. Gilmar Mendes

2. Legislação Discutida - dispositivos

Para melhor compreender a discussão acerca da constitucionalidade do art. 28 da LINDB no STF, devemos nos atentar a uma série de dispositivos do direito brasileiro. Segue, portanto, uma breve síntese dos diversos diplomas que dispõem acerca da responsabilização de agentes públicos:

Constituição Federal (Art. 37, § 4º e 6º)	No âmbito da improbidade administrativa, a Constituição delega à legislação ordinária o papel de prever a forma e a gradação das sanções. Já na esfera da responsabilidade civil, é prevista a responsabilidade dos agentes públicos pelos danos causados no exercício de sua função apenas nos casos de culpa ou dolo. Tal responsabilização, por sua vez, deve ocorrer em ação regressiva na esfera judicial. A Constituição não define o conceito de culpa nem estabelece expressamente quaisquer gradações.
LINDB (art. 28)	Prevê, em caráter geral, a responsabilização dos agentes públicos apenas nos casos de dolo ou erro grosseiro (culpa grave). Abrange as esferas

	controladora, administrativa e judicial.
Decreto nº 9.830/2019	Regulamenta os arts. 20 a 30 da LINDB. No que tange à responsabilização de agentes públicos, prevê que o art. 28 da LINDB se aplica à ação regressiva prevista no § 6º do art. 37 da CF e define erro grosseiro, dispondo acerca de sua configuração nos casos concretos (Arts. 12 e 14)
MP nº 9.666/2020	Dispõe acerca da responsabilização de agentes públicos especificamente por atos ligados à pandemia da COVID-19. Define erro grosseiro e prevê que medidas associadas ao enfrentamento da pandemia somente ensejam responsabilização de agentes públicos nos casos de dolo e erro grosseiro. Detalha, ainda, como deve se dar a aferição do erro grosseiro nos casos concretos.

3. Contextualização

Antes de 2018, a responsabilização dos agentes públicos seguia o parâmetro constitucional do art. 37, §6º, que prevê ação regressiva contra o agente em caso de dolo ou culpa.

O problema é que a Constituição não definiu o que é culpa, nem distinguiu graus (leve, média, grave). Para André Rosilho e Juliana Palma, isso abriu espaço para interpretações muito amplas por órgãos de controle (TCU, CGU, MP, tribunais de contas estaduais), levando gestores a serem processados por atos discricionários, gerando insegurança jurídica e o chamado “apagão das canetas”.

A Lei 13.655/2018 alterou a LINDB para modernizar o Direito Administrativo, criando um “microssistema de segurança jurídica”. O art. 28 foi um dos dispositivos centrais, limitando a responsabilização do agente público a casos de dolo ou erro grosseiro¹.

Isso permite que o gestor público aja sem medo da punição em casos de extrema dificuldade; enfrenta o fenômeno do apagão das canetas e reforça a ideia de que o erro honesto é parte do aprendizado institucional e da gestão pública.

Em 2020, a pandemia do COVID-19 trouxe um cenário de decisões rápidas e de alto impacto para a gestão pública. Para reforçar a proteção

¹ O dispositivo mais importante da nova feição da LINDB é o artigo 28, sendo um dispositivo que atraiu as atenções do Tribunal de Contas da União, protagonista entre os órgãos de controle, e sobre o qual ele tem se debruçado com mais frequência. O Acórdão n. 2391/2018, do Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, foi o leading case. Entendeu-se que o erro grosseiro “[...] é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave (que caracteriza erro grosseiro)”. Agora, diante do artigo 28 da LINDB, a régua não poderia mais ficar na altura do médio, porque a responsabilização dependeria de uma desatenção acima da média, “aquém do ordinário”.

de gestores nesse contexto, o governo editou a MP 966/2020, que repetia a lógica do art. 28, só havendo responsabilização em caso de dolo ou erro grosseiro.

Com isso, órgãos de controle e parte da opinião pública viram a MP como um “salvo-conduto para” para as autoridades públicas.

Assim, partidos e entidades ajuizaram as ADIs 6.421 e 4.428, alegando que a MP poderia dificultar a responsabilização de gestores negligentes ou imprudentes durante a crise sanitária.

No entanto, o STF decidiu que o art. 28 é constitucional e não cria imunidade absoluta, mas delimitou o conceito de “erro grosseiro” e reforçou que atos contra evidências científicas e técnicas podem configurar esse erro².

4. Perguntas para orientação de leitura

O estudo do art. 28 da LINDB exige uma análise crítica sobre dois pontos distintos: a segurança jurídica para os gestores públicos honestos e os questionamentos acerca de uma eventual impunidade decorrente de tal dispositivo. Por isso, as perguntas abaixo buscam trabalhar tanto com os efeitos práticos do dispositivo legal quanto com os desafios interpretativos que o acompanham:

1. O conceito de “erro grosseiro” é suficientemente claro?
2. O art. 28 da LINDB efetivamente inovou na disciplina jurídica da responsabilização pessoal de agentes públicos? Já se admitia uma limitação de responsabilidade em alguns contextos?
3. A LINDB e a MP 9.666/2020 beneficiam agentes públicos negligentes no contexto da gestão da pandemia do coronavírus, dificultando sua responsabilização?
4. Como as alterações promovidas na LINDB pela Lei de Segurança Jurídica para Inovação Pública (Lei nº 13.655/2018) se relacionam com o fenômeno do “apagão das canetas”?

² Frise-se, o entendimento do Supremo Tribunal Federal no que concerne à aplicabilidade do que deve ser considerado “erro grosseiro”, nos termos do art. 28 da Lei nº 13.655/2018. Podendo ser sanado pelo voto do Ex.mo Min. Luís Roberto Barroso “[...] ato administrativo que ensejar violação do direito à vida, à saúde ou ao meio ambiente equilibrado em razão da inobservância de normas e critérios científicos e técnicos e dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção”.