



INTELIGÊNCIA QUE TRANSFORMA INFORMAÇÃO EM DECISÃO!

Combinação perfeita entre:
experiência jurídica + inteligência artificial + funcionalidades para o dia a dia

Alcance a excelência nas **contratações públicas**.



[Blog](#)

ASPECTOS PRÁTICOS DA ATUAÇÃO, DOS CONTROLES E DA RESPONSABILIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Data Agosto de 2026

Autores Quelma Araújo

ASPECTOS PRÁTICOS DA ATUAÇÃO, DOS CONTROLES E DA RESPONSABILIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

QUELMA ARAÚJO

Graduada em Administração Pública, especialista em Gestão Pública, com 20 anos de serviço público, é Agente de Contratação e atualmente atua como chefe do Setor de Compras e Licitações da Universidade Federal de São João del-Rei.

RESUMO

A governança nas contratações públicas tem como objetivo garantir que as contratações atendam ao interesse público, gerem bons resultados, utilizem os recursos de forma adequada e reduzam riscos de fraude, corrupção e desperdício.

O agente de contratação faz parte da primeira linha de defesa e responde pelos atos que praticar quando houver participação, nexos causal e, nos termos da Normas do Direito Brasileiro (LINDB – Lei nº 13.655/2018), dolo ou erro grosseiro.

O simples fato de ocupar uma função de chefia também não torna o superior hierárquico automaticamente responsável. Para que isso aconteça, é preciso demonstrar sua participação, uma omissão relevante ou uma falha grave de supervisão que tenha contribuído para a irregularidade, além do nexos causal e do dolo ou erro grosseiro.

O mesmo vale para o requisitante. Ele pode ser responsabilizado quando sua ação ou omissão contribuir para uma irregularidade, como uma especificação inadequada, um quantitativo incorreto, uma contratação sem justificativa ou uma atestação indevida.

Por isso, a existência de uma irregularidade ou até mesmo de um dano ao erário não significa, por si só, que haverá responsabilidade pessoal. O art. 28 da LINDB e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) exigem que sejam analisadas as circunstâncias concretas da decisão, a participação de cada agente, o nexo causal e, em regra, a existência de dolo ou erro grosseiro.

Em outras palavras, a responsabilização deve ser individualizada e não pode decorrer simplesmente do cargo ou da posição hierárquica ocupada.

1. GOVERNANÇA E CONTROLES INTERNOS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A Lei nº 14.133/2021 trouxe uma visão mais estruturada de governança para as contratações públicas, especialmente nos arts. 11, 18 e 169. Essa abordagem também está alinhada às orientações do TCU, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e às boas práticas de gestão pública.

1.1. Governança nas contratações públicas

Nas contratações públicas, governança significa criar condições para que as compras e contratações: atendam ao interesse público; produzam resultados efetivos; utilizem os recursos públicos de forma adequada; respeitem a legalidade, a integridade e a transparência; reduzam riscos de desperdício, fraude e corrupção.

A legislação não apresenta uma lista fechada de princípios de governança. Ainda assim, a doutrina e a jurisprudência do TCU costumam destacar três pilares principais:

- Liderança: envolve a atuação de quem dirige a organização, incluindo competência, integridade, ética, definição de responsabilidades, supervisão e criação de uma cultura voltada ao interesse público.

- Estratégia: consiste em definir objetivos, prioridades e diretrizes, considerando as necessidades da sociedade e das partes interessadas. Envolve planejamento, gestão de riscos, distribuição de recursos e acompanhamento dos resultados.

- Controle: reúne os mecanismos utilizados para acompanhar e avaliar o cumprimento dos objetivos. Inclui controles internos, auditoria, gestão de riscos, transparência, prestação de contas (*accountability*) e responsabilização.

Além desses pilares, o TCU destaca princípios importantes para uma boa governança pública:

- a) Legitimidade: agir de acordo com a lei e com o interesse público, buscando garantir a confiança da sociedade nas decisões administrativas.

- b) Equidade: tratar cidadãos e demais partes interessadas de maneira justa, imparcial e isonômica, sem discriminações indevidas.

c) Responsabilidade: administrar os recursos públicos com diligência, ética e compromisso com os resultados.

d) Eficiência: utilizar os recursos disponíveis de maneira racional, buscando bons resultados, qualidade e economicidade.

e) Probidade: atuar com integridade, honestidade e ética, prevenindo fraudes, corrupção e conflitos de interesse.

f) Transparência: disponibilizar informações de forma clara, acessível e tempestiva, permitindo o acompanhamento e o controle social.

g) *Accountability* (prestação de contas e responsabilização): prestar contas dos atos praticados, justificar as decisões e responder pelos resultados e pelas eventuais irregularidades.

Esses elementos estão reunidos no Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU, utilizado como referência para a administração pública brasileira.

2. CONTROLES INTERNOS

O art. 169 da Lei nº 14.133/2021 determina que as contratações públicas estejam submetidas a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e controle preventivo.

A ideia é simples: quanto mais cedo um problema for identificado, maiores são as chances de corrigi-lo antes que cause prejuízo.

A lei adota, nesse contexto, o modelo das três linhas de defesa.

a) Primeira linha de defesa: É formada por quem atua diretamente nas atividades administrativas. Entre esses agentes estão: agentes de contratação; comissão de contratação; gestores de contratos; fiscais de contratos; setores requisitantes. São esses agentes que estão mais próximos das operações e, por isso, têm papel importante na identificação e no tratamento dos riscos.

b) Segunda linha de defesa: É composta pelas estruturas que acompanham, orientam e monitoram a atuação da primeira linha, ajudando a identificar vulnerabilidades e melhorar os controles. Podem fazer parte dessa estrutura: unidades de gestão de riscos; setores de governança; corregedorias; unidades de controle interno.

c) Terceira linha de defesa: É formada pelas estruturas independentes de avaliação, que verificam posteriormente se os controles estão funcionando adequadamente. Entre os exemplos estão: auditorias internas; controladorias; tribunais de contas.

2.1. Principais controles internos relacionados à atuação do agente de contratação

a) Segregação de funções

A segregação de funções é um dos principais mecanismos de prevenção de falhas e irregularidades nas contratações públicas. O objetivo é evitar que uma única pessoa concentre poderes suficientes para planejar, executar, fiscalizar, controlar e aprovar uma mesma atividade.

O art. 7º, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 impede a designação do mesmo agente público para funções que, acumuladas, possam aumentar significativamente os riscos da contratação.

A medida ajuda a reduzir problemas como: conflitos de interesse; ocultação de erros; concentração excessiva de poder; fraudes; outras irregularidades.

b) Motivação dos atos

A motivação é um dos principais instrumentos para dar transparência e legitimidade às decisões administrativas.

Por meio dela, o agente explica os fatos e os fundamentos jurídicos que levaram à determinada decisão. Isso permite que a própria Administração, os órgãos de controle, os interessados e, quando for o caso, o Poder Judiciário, possam verificar se o ato foi legal, razoável e adequado à sua finalidade.

A Lei nº 9.784/1999 trata da motivação como um dos princípios que devem orientar a atuação da Administração Pública Federal.

c) Formalização documental

Uma decisão administrativa precisa deixar registros suficientes para que seja possível entender, posteriormente, o que foi feito, por quem, por qual motivo e com base em quais informações.

A Lei nº 9.784/1999 estabelece princípios como legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, publicidade, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Na prática, a observância desses princípios depende também de processos bem documentados e de registros capazes de demonstrar a regularidade dos atos praticados.

Uma boa formalização documental também facilita a fiscalização e protege os próprios agentes públicos, pois permite reconstruir o contexto em que cada decisão foi tomada.

d) Gestão de riscos

A gestão de riscos é parte essencial da governança pública. Nas contratações, ela envolve identificar, analisar, avaliar, tratar, acompanhar e comunicar os riscos que

podem comprometer a legalidade, a eficiência, a economicidade ou a integridade do processo.

Não se trata apenas de reagir quando o problema acontece. O objetivo é antecipar possíveis falhas e adotar medidas para evitar ou reduzir seus efeitos.

e) Controle da pesquisa de preços

Uma pesquisa de preços bem feita é fundamental para evitar contratações com valores inadequados.

O TCU possui entendimento consolidado de que falhas na estimativa de preços, como orçamentos deficientes, pesquisas inadequadas ou utilização de referências incompatíveis com o mercado, podem contribuir para a ocorrência de sobrepreço, superfaturamento e prejuízo ao erário.

Entre os precedentes frequentemente utilizados nessa matéria estão:

1. Acórdão 325/2007 – Plenário

Estabeleceu diretrizes para a análise de custos e da composição do BDI em obras públicas e passou a ser uma referência na fiscalização de sobrepreços decorrentes de estimativas inadequadas.

2. Acórdão 2.369/2011 – Plenário

Aperfeiçoou parâmetros para a elaboração de orçamentos e para a composição do BDI, servindo de base para entendimentos posteriores.

3. Acórdão 2.622/2013 – Plenário

É um dos principais precedentes do TCU sobre elaboração de orçamentos de obras públicas. O acórdão apresenta parâmetros para composição do BDI e reforça a necessidade de estimativas baseadas em referências confiáveis e compatíveis com os preços praticados no mercado.

4. Acórdão 2.440/2014 – Plenário

Reforçou a utilização dos parâmetros definidos no Acórdão 2.622/2013 para avaliar a compatibilidade dos preços com o mercado.

5. Acórdão 1.923/2016 – Plenário

Reafirmou a utilização dos referenciais do Acórdão 2.622/2013 nas análises realizadas pelo Tribunal, inclusive para a identificação de possíveis sobrepreços.

f) Controle da competitividade

O agente também deve ficar atento às exigências previstas no edital e nos demais documentos da contratação. Devem ser evitadas cláusulas que: restrinjam a

competição sem justificativa; estabeleçam exigências excessivas; favoreçam determinados fornecedores; criem barreiras desnecessárias à participação de interessados.

A regra deve ser buscar a competição possível e adequada ao objeto, sem abrir mão dos requisitos realmente necessários para garantir a qualidade e a segurança da contratação.

3. GOVERNANÇA, CONTROLES INTERNOS E RESPONSABILIZAÇÃO

Governança e responsabilização estão diretamente relacionadas. Quanto melhores forem o planejamento, os controles e a gestão de riscos, maiores serão as chances de identificar e corrigir problemas antes que eles resultem em prejuízo.

Por outro lado, quando ocorre uma irregularidade, isso não significa automaticamente que alguém deva ser responsabilizado. A análise deve considerar, principalmente: a existência de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB; as circunstâncias concretas em que a decisão foi tomada; as informações disponíveis ao agente naquele momento; as dificuldades e limitações enfrentadas; a complexidade da situação; a boa-fé do agente; o nexo causal entre a conduta e o eventual dano; a participação individual de cada responsável.

A lógica é evitar tanto a impunidade diante de condutas graves quanto a responsabilização de agentes que tenham tomado decisões legítimas, fundamentadas e razoáveis dentro das circunstâncias disponíveis. O art. 28 da LINDB estabelece que o agente público responde pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas quando houver dolo ou erro grosseiro.

Esse entendimento também aparece em precedentes do TCU, como os Acórdãos 2.391/2018, 1.264/2019 e 2.667/2019, que reforçam a necessidade de analisar individualmente a conduta e as circunstâncias concretas antes da aplicação de sanções.

4. RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO

O agente de contratação é designado pela autoridade competente para conduzir a licitação e desempenha papel central no procedimento previsto pela Lei nº 14.133/2021.

De acordo com o art. 8º, cabe a ele tomar decisões, acompanhar o andamento da licitação, impulsionar o procedimento e praticar os atos necessários ao seu regular desenvolvimento até a homologação.

A criação dessa função representa uma das principais mudanças da nova Lei de Licitações, que deixou de adotar a comissão permanente de licitação como regra geral.

4.1. Responsabilidade individual

O art. 8º, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o agente de contratação responde individualmente pelos atos que praticar. A própria lei, porém, prevê uma exceção quando o agente for induzido a erro pela atuação da equipe de apoio.

Isso significa que a responsabilização depende da existência de uma relação concreta entre a conduta do agente e a irregularidade. O simples fato de exercer a função não é suficiente.

Nesse sentido, a jurisprudência do TCU considera aspectos como: participação efetiva do agente; circunstâncias concretas da decisão; informações disponíveis no momento; boa-fé; nexo causal; existência de dolo ou erro grosseiro.

Entre os precedentes relevantes estão:

1. Acórdão 2.391/2018 – Plenário: marcou a aplicação do art. 28 da LINDB no âmbito do TCU, reforçando que a responsabilização pessoal depende da análise de dolo ou erro grosseiro e não decorre simplesmente do cargo ocupado.

2. Acórdão 1.264/2019 – Plenário: reforçou a importância de considerar as circunstâncias existentes no momento da decisão, incluindo obstáculos enfrentados, informações disponíveis e o padrão de diligência esperado do gestor.

3. Acórdão 957/2019 – Plenário: destacou a necessidade de individualizar a conduta e demonstrar a relação entre a atuação do agente e a irregularidade.

4. Acórdão 2.012/2022 – Segunda Câmara: ressaltou que o erro grosseiro deve ser analisado considerando as circunstâncias concretas e o referencial do administrador médio, em consonância com os arts. 22 e 28 da LINDB.

4.2. Responsabilidade solidária

Quando o agente de contratação é substituído por uma comissão composta por pelo menos três membros, o art. 8º, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 prevê a responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados pela comissão.

A lei, entretanto, protege o membro que demonstrar formalmente sua discordância em relação à decisão irregular. Para isso, é importante que o integrante: manifeste sua posição divergente; apresente os fundamentos da discordância; registre formalmente sua posição em ata.

5. RESPONSABILIZAÇÃO DO SUPERIOR HIERÁRQUICO

O simples fato de ocupar uma posição de chefia não torna o superior hierárquico responsável por toda irregularidade praticada por seus subordinados. Para que haja responsabilização, é necessário demonstrar elementos concretos que relacionem sua conduta ou omissão à irregularidade.

Em geral, devem ser analisados os seguintes pontos:

1. Nexo de causalidade: deve existir relação entre a conduta ou omissão do superior e a irregularidade ou o dano.
2. Participação efetiva: é preciso verificar se o superior autorizou, determinou, aprovou, concordou ou de alguma forma contribuiu para a prática irregular.
3. Dever de agir e omissão relevante: pode haver responsabilidade quando o superior tinha competência para impedir ou corrigir a irregularidade e, mesmo diante de informações ou sinais suficientes, permaneceu omissor.
4. Dolo ou erro grosseiro: a responsabilização pessoal deve observar o art. 28 da LINDB, não sendo suficiente um simples erro ou equívoco justificável.
5. Conhecimento ou possibilidade de conhecimento: deve-se avaliar se o gestor tinha conhecimento da irregularidade ou se, nas circunstâncias concretas, deveria ter percebido o problema.
6. Violação do dever de supervisão: uma falha grave na supervisão ou na implementação dos controles pode gerar responsabilidade quando tiver contribuído para o resultado.
7. Individualização da conduta: é necessário identificar qual foi a participação de cada agente. Não basta responsabilizar todos indistintamente pela posição que ocupam.

Os Acórdãos 2.391/2018, 1.264/2019, 957/2019 e 2.012/2022 reforçam essa necessidade de analisar individualmente a conduta, as circunstâncias concretas e a existência de dolo ou erro grosseiro.

5.1. Delegação de competências e dever de supervisão

A delegação de competências é uma ferramenta legítima de organização administrativa. No entanto, ela não elimina o dever de direção, supervisão e controle da autoridade que delegou a atribuição. Em outras palavras, delegar uma atividade não significa simplesmente deixar de acompanhá-la.

A alta administração continua responsável por criar condições para que a organização funcione adequadamente, o que inclui estabelecer diretrizes, distribuir responsabilidades, acompanhar riscos e implementar controles internos.

Isso não significa que a autoridade superior responda automaticamente pelos atos praticados pelos subordinados. A responsabilização continua dependendo da análise da conduta concreta, da existência de nexo causal e dos demais requisitos legais.

O Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU destaca justamente esse papel da alta administração na definição da estratégia, na liderança e na estruturação dos mecanismos de controle.

A mesma lógica aparece no Decreto nº 9.203/2017, que trata da política de governança da administração pública federal. O art. 3º relaciona a governança aos mecanismos de liderança, estratégia e controle, enquanto o art. 17 trata da responsabilidade da alta administração pela implementação e manutenção das estruturas de governança, gestão de riscos e controles internos.

6. RESPONSABILIZAÇÃO DO REQUISITANTE

O requisitante também tem responsabilidades dentro do processo de contratação. Quando sua ação ou omissão contribui para uma irregularidade, ele pode ser responsabilizado na medida de sua participação e de suas competências.

Isso pode ocorrer, por exemplo, quando houver: especificação inadequada do objeto; quantitativos incorretos; justificativa insuficiente para a contratação; indicação indevida de características que restrinjam a competição; atestação indevida de bens ou serviços; informações incorretas ou insuficientes para a contratação.

A responsabilização deve ser analisada de acordo com as circunstâncias do caso e com as atribuições efetivamente exercidas pelo servidor.

Também devem ser respeitados o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, além das regras previstas na Constituição Federal, na Lei nº 14.133/2021, na Lei nº 8.429/1992, na Lei nº 8.112/1990, na legislação penal aplicável, nas normas dos Tribunais de Contas e nas normas internas de governança e gestão das contratações.

7. ERRO GROSSEIRO

O erro grosseiro não se confunde com qualquer erro cometido pelo agente público. O Decreto nº 9.830/2019 considera erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável, praticado com culpa grave e caracterizado por elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

Em linhas gerais, trata-se de um erro que: é evidente; poderia ser facilmente percebido; viola deveres básicos de cautela; demonstra falta grave de diligência; não seria esperado de um agente que atuasse com o cuidado normalmente exigido; decorre de culpa grave.

O TCU também entende que a caracterização do erro grosseiro deve levar em conta as circunstâncias de cada caso.

Entre os fatores que podem ser considerados estão: complexidade da matéria; dificuldade técnica da decisão; informações disponíveis ao gestor; circunstâncias concretas; tempo disponível para decidir; existência de pareceres ou manifestações técnicas; boa-fé do agente.

Por isso, uma decisão que posteriormente se mostre inadequada não deve ser automaticamente tratada como erro grosseiro. É preciso analisar o contexto em que ela foi tomada.

8. CONCLUSÃO

A Lei nº 14.133/2021 trouxe para as contratações públicas uma estrutura baseada em planejamento, governança, gestão de riscos, controles internos e transparência.

Nesse modelo, o agente de contratação tem papel importante na condução do processo e na prevenção de irregularidades. Para cumprir bem essa função, deve atuar com legalidade, diligência, imparcialidade e motivação. Ao mesmo tempo, a responsabilização não pode ser automática.

A análise deve considerar a conduta de cada agente, sua efetiva participação, o nexo causal e as circunstâncias concretas da decisão, especialmente quando se discute a existência de dolo ou erro grosseiro.

Isso vale para o agente de contratação, para o requisitante, para os integrantes de comissões e também para os superiores hierárquicos.

Uma estrutura adequada de governança e controles internos beneficia não apenas a Administração e a sociedade, mas também os próprios servidores. Processos bem planejados, responsabilidades claramente definidas, boa documentação, gestão de riscos e controles efetivos ajudam a prevenir irregularidades e dão mais segurança para quem precisa tomar decisões.

Em última análise, quanto mais estruturados forem o planejamento, a gestão de riscos, a segregação de funções, os controles internos e a transparência, maior será a capacidade da Administração de prevenir problemas, corrigir falhas e proteger o interesse público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui disposições na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta os arts. 20 a 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial Básico de Governança Organizacional. 4. ed. Brasília: TCU, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 325/2007 – Plenário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.369/2011 – Plenário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.440/2014 – Plenário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.923/2016 – Plenário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.391/2018 – Plenário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 957/2019 – Plenário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.264/2019 – Plenário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.667/2019 – Plenário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 3.327/2019 – 1ª Câmara.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.012/2022 – Segunda Câmara.

Como citar este texto:

ARAÚJO, Quelma. Aspectos práticos da atuação, dos controles e da responsabilidade nas contratações públicas. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 24 ago. 2026. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.