

OS LIMITES DE RESPONSABILIDADE DO GESTOR E DO FISCAL DE CONTRATO
ADMINISTRATIVO À LUZ DA GOVERNANÇA, DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES E DA
GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NA LEI Nº 14.133/2021¹

Viviane Mafissoni²

Natally Vasconcelos³

RESUMO: A Lei nº 14.133/2021 promoveu significativa transformação na forma como a Administração Pública estrutura e conduz suas contratações. Mais do que substituir a legislação anterior, a nova lei incorporou mecanismos voltados à governança, à gestão de riscos, aos controles internos e à gestão por competências, conferindo novo tratamento à atuação dos agentes públicos envolvidos nas diversas fases do ciclo contratual. Nesse contexto, a execução contratual passou a ocupar posição estratégica para o alcance dos resultados pretendidos pela contratação, exigindo adequada delimitação das competências e responsabilidades dos agentes responsáveis por sua condução. O presente artigo analisa os limites da responsabilidade do gestor e do fiscal de contrato administrativo à luz da governança das contratações públicas, da segregação de funções e da gestão por competências previstas na Lei nº 14.133/2021. Sustenta-se que a responsabilização desses agentes não pode decorrer de presunções genéricas nem de interpretações ampliativas decorrentes de regulamentações internas, devendo estar vinculada às competências legalmente atribuídas, aos deveres funcionais efetivamente exercidos e à existência de nexo entre a conduta e o resultado produzido. Defende-se, ainda, que a correta delimitação das responsabilidades constitui instrumento de fortalecimento da governança pública, de aprimoramento dos controles internos e de incremento da segurança jurídica na gestão contratual.

Palavras-chave: gestor de contrato; fiscal de contrato; governança pública; segregação de funções; gestão por competências; Lei nº 14.133/2021.

¹ Artigo escrito em julho de 2026.

² Viviane Mafissoni. Especialista em Direito Público; Formada em Alta Liderança pela Fundação Dom Cabral (2019); Estudou Mecanismos de Combate à Corrupção nas Contratações Públicas na Ulisboa (2019); Diretora de Comunicação e de Relações Públicas do Instituto Nacional da Contratação Pública – INCP_BR; Membro da Comissão de Empresas Estatais do IBDA; Membro Consultora da Comissão de Licitações e Contratos da OAB/DF; Advogada; Coordenadora e Autora da obra “A Lei 14.133/2021 na Prática: 100 Perguntas e Respostas” (NEGÓCIOS PÚBLICOS, 2025); Coordenadora-Geral de Logística da AGU.

³ Natally Vasconcelos. Advogada licenciada. Servidora de carreira do Tribunal de Justiça de Sergipe. Atua como Assessora de Magistrado em Vara Cível de Fazenda Pública, já tendo atuado como Assessora de Desembargador em Câmara Cível, Consultora-Chefe da Consultoria Jurídica de Licitações e Contratos do TJSE, além de membro do Comitê de Grandes Contratações e do Comitê de Crise Cibernética do órgão. Foi Coordenadora de Contratos no Executivo Estadual (SES) e membro da Comissão Especial de Licitação para o 1º RDC do Estado de Sergipe. Graduada em Direito pela Universidade Tiradentes (SE). Pós-graduada em Direito Público pela Faculdade Social da Bahia (BA). Pós-graduada em Licitações e Contratos pela Faculdade CERS (PE). Pós-graduada em Direito Sancionador, Improbidade Administrativa e Controle pela Faculdade de Direito 8 de Julho (SE). MBA em Governança Pública pela EBRADI (em andamento). Coautora do livro Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Estudos em Homenagem ao Professor Ronny Charles Lopes de Torres, 2024, Editora JusPodivm. Coautora do Material Complementar elaborado para os alunos das turmas do Curso Premium em parceria com Ronny Charles Lopes de Torres e Davidson Lopes (Grupo Centrum). Autora de artigos na área de licitações e contratos. É Membro Consultora da Comissão de Licitações e Contratos da OAB/DF. Foi membro do Subcomitê de Execução Contratual, subcomitê este que integra o Comitê de Governança nas Contratações da Rede Governança Brasil – RGB. Professora de pós-graduação e Palestrante. E-mail: profa.natallyvasconcelos@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

A execução contratual representa uma das etapas mais relevantes e, ao mesmo tempo, mais desafiadoras do ciclo das contratações públicas. É durante sua realização que o planejamento elaborado pela Administração, as condições definidas no edital e as obrigações assumidas pelas partes são submetidos à realidade prática da prestação contratual. Nesse momento, falhas de planejamento, deficiências de gestão, insuficiência de controles internos e inadequações estruturais tendem a se revelar de forma mais evidente, produzindo impactos diretos sobre a qualidade da prestação do serviço, do fornecimento do bem ou da execução da obra contratada.

A crescente complexidade das contratações públicas e o aumento dos mecanismos de controle têm produzido, paralelamente, uma ampliação da preocupação dos agentes públicos quanto à sua responsabilização. Em diversos órgãos e entidades, a designação para atuação como gestor ou fiscal de contrato passou a ser vista com receio por servidores e empregados públicos, especialmente diante da percepção de que qualquer falha contratual poderá resultar em responsabilização pessoal.

Essa percepção, contudo, está ancorada em um modelo de responsabilização predominantemente individual, centrado na figura do agente que atua na ponta da execução contratual, como se o cumprimento de todas as obrigações decorrentes da contratação dependesse exclusivamente de sua atuação pessoal. Esse modelo, a bem da verdade e como veremos mais adiante, mostra-se incompatível com a lógica adotada pela Lei nº 14.133/2021, que desloca o foco da culpa individual para a responsabilidade institucional da Administração, especialmente da alta gestão, pela estruturação da governança das contratações, da gestão de riscos e dos controles internos.

Registre-se que é urgente a necessidade de mudança de perspectiva ao olhar a atuação do agente público, pois este atua em nome do Estado, ou seja, pratica atos administrativos e não atos pessoais, o que impõe importante reflexo, inclusive, quando de sua defesa perante os órgãos de controle. E ainda que este não seja o objeto central deste artigo, esse pano de fundo ajuda a compreender a inadequação de modelos que personalizam, em excesso, a responsabilidade pela execução contratual.

Nessa perspectiva, embora a nova legislação tenha deslocado o centro das responsabilidades e reforçado a segregação delas, a realidade tem sido agravada pela proliferação de regulamentações internas que, muitas vezes, ampliam atribuições, concentram responsabilidades ou confundem funções distintas previstas na legislação, atribuindo ao gestor e ao fiscal obrigações incompatíveis, como dito, com a própria lógica de governança instituída pela Lei nº 14.133/2021.

O art. 11 da Lei nº 14.133/2021 é emblemático nessa mudança, pois ao estabelecer que cabe à alta administração promover a governança das contratações, com a implementação de processos e estruturas voltados à gestão de riscos, aos controles internos e ao monitoramento dos contratos, o

legislador deixa claro que o êxito ou o fracasso das contratações não pode ser atribuído, de forma automática, ao gestor ou ao fiscal isoladamente. A responsabilidade pela criação de um ambiente institucional adequado passa a ser reconhecida, em lei, como dever dos dirigentes máximos dos órgãos e entidades.

Sob essa mesma ótica, o art. 7º atribui à autoridade máxima a obrigação de fomentar a gestão por competências, mediante a designação de agentes públicos cujas qualificações, experiências e formações sejam compatíveis com as funções vitais para o cumprimento da norma. Com isso, a análise da responsabilidade funcional transcende a mera ocupação formal do cargo, exigindo que se investigue se a Administração de fato viabilizou um arranjo institucional condizente com os preceitos de governança e capacidade administrativa.

O problema, então, assume relevância ainda maior quando se observa que a nova legislação elevou a governança das contratações à condição de elemento central do sistema de contratação pública. A gestão de riscos, os controles internos, a gestão por competências e a segregação de funções passaram a constituir pilares estruturantes da atuação administrativa, exigindo que a análise da responsabilidade dos agentes públicos seja realizada a partir de uma perspectiva sistêmica e não meramente individual.

Nesse contexto, surge a seguinte indagação: quais são os efetivos limites da responsabilidade do gestor e do fiscal de contrato administrativo à luz da governança, da segregação de funções e da gestão por competências instituídas pela Lei nº 14.133/2021?

Parte-se da hipótese de que a nova legislação adotou um modelo de responsabilização funcional baseado na distribuição de competências e na segregação de atribuições, tornando incompatíveis com o sistema jurídico interpretações que atribuam responsabilidade automática, objetiva ou ilimitada aos agentes encarregados da gestão e da fiscalização contratual.

Para demonstrar essa hipótese, o presente artigo produzido pelas autoras examina os fundamentos da governança das contratações públicas, analisa o papel da segregação de funções como limite jurídico da responsabilização administrativa e investiga as competências legalmente atribuídas ao gestor e ao fiscal de contrato, com especial atenção aos reflexos dessa interpretação para a elaboração de regulamentações internas pelos órgãos e entidades da Administração Pública.

Dito de outra forma, a questão central que se coloca não é apenas até onde vai a responsabilidade do gestor e do fiscal de contrato, mas em que medida essa responsabilidade deve ser compreendida a partir do arranjo de governança em que cada um desses agentes se insere, arranjo cujo desenho é, por definição, responsabilidade institucional da própria Administração

2 A GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS COMO PREMISSA PARA A DEFINIÇÃO DE RESPONSABILIDADES

A compreensão dos limites da responsabilidade do gestor e do fiscal de contrato exige, inicialmente, a análise da transformação promovida pela Lei nº 14.133/2021 na estrutura das contratações públicas brasileiras. Diferentemente dos modelos tradicionalmente centrados na regularidade formal dos procedimentos licitatórios (paradigma licitocentrista)⁴, a nova legislação incorporou uma perspectiva orientada por resultados, governança, gestão de riscos e controles internos.

Essa mudança não ocorreu por acaso. Ao longo das últimas décadas, a Administração Pública passou a conviver com contratações cada vez mais complexas, envolvendo objetos sofisticados, múltiplos atores institucionais, elevado volume financeiro e crescente necessidade de eficiência. Nesse cenário, tornou-se insuficiente concentrar os mecanismos de controle exclusivamente na legalidade formal dos atos administrativos. Passou a ser necessário desenvolver estruturas capazes de prevenir falhas, mitigar riscos e aumentar a capacidade institucional de obtenção dos resultados pretendidos pela contratação.

Não por outra razão, referenciais de governança elaborados por tribunais de contas, em especial pelo Tribunal de Contas da União e por diversos TCEs, passaram a enfatizar que a integridade das contratações depende menos de controles meramente formais e mais da existência de estruturas permanentes de gestão de riscos, controles internos e monitoramento, concebidas e patrocinadas pela alta administração⁵⁶.

É nesse contexto que se insere o art. 11 da Lei nº 14.133/2021. Ao estabelecer os objetivos do processo licitatório, o dispositivo não se limita a assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, o que já é uma grande diferença em relação aos regimes anteriores, antes, sinaliza a mudança de paradigma ao atribuir à alta administração, e não aos agentes de execução, o dever de implementar processos e estruturas de governança.

A leitura sistemática do dispositivo revela que maior autonomia na modelagem das contratações implica, necessariamente, maior responsabilidade institucional pela sua condução. Esse

⁴ COX, Carlos Henrique Harper. Planejamento das Contratações: Conforme a Lei nº 14.133/2021. 3. Ed., ver., e atual. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, p. 31.

⁵ No mesmo sentido, os tribunais de contas estaduais vêm ressaltando que a Lei nº 14.133/2021 conferiu centralidade à governança das contratações, exigindo da alta administração a implementação de estruturas de planejamento, gestão de riscos e monitoramento, conforme TCE-SP, *Cartilha sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos*; TCE-CE, material orientativo sobre boa governança pública. Disponível em https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/cartilha_nova_lei_licitacoes_contratos.pdf. Acesso em 6 jun. 2026.

⁶ Governança no Setor Público. TCE-CE. Disponível em https://www.tce.ce.gov.br/downloads/APRESENTACAO_TCE_ORIENTA_FINAL_compressed.pdf. Acesso em 6 jun. 2026.

entendimento é coerente com a posição do Tribunal de Contas da União, que no Acórdão nº 1.270/2023-Plenário reafirmou que a omissão da alta administração na implementação da governança das contratações atrai diretamente sua responsabilização, afastando, por consequência lógica, a possibilidade de que essa responsabilidade seja transferida integralmente ao gestor ou ao fiscal do contrato.

Não é demais lembrar que a Lei nº 14.133/2021 incorporou e positivou vetores de governança já presentes no Referencial Básico de Governança do TCU, como a integração entre planejamento, orçamento e contratações, a segregação de funções, a definição de responsabilidades e a gestão de riscos, reforçando a ideia de que a responsabilidade institucional pela criação desse ambiente recai sobre os dirigentes máximos dos órgãos e entidades⁷⁸.

O parágrafo único do referido art. 11 representa uma das mais importantes inovações da nova legislação. Pela primeira vez, uma lei geral de licitações voltada à administração direta, autárquica e fundacional atribui de forma expressa à alta administração o dever de estruturar institucionalmente o ambiente de contratação pública.

A consequência jurídica dessa opção legislativa é significativa. Se a governança constitui responsabilidade institucional da alta administração, não é possível transferir integralmente ao gestor ou ao fiscal do contrato a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso da contratação. Em outras palavras, a análise da responsabilidade desses agentes não pode ocorrer de forma isolada.

Nesse ponto, são particularmente esclarecedoras as lições de Carlos Cox ao tratar da relação entre os agentes de governança das contratações. Segundo o autor⁹,

[...] a alta administração atua no nível estratégico e é responsável pela governança das contratações. Essa governança é exercida pelo direcionamento que se dá aos órgãos de gestão de compras (Diretoria de Compras) por meio de instrumentos, como planos, políticas, normas etc.

O órgão de gestão das contratações - que tem nível tático - deve receber direcionamento da alta administração e, para concretizar os planos e normas, deve planejar, coordenar e monitorar o trabalho das instâncias de execução operacional das compras (os

⁷ A doutrina recente tem apontado que a Lei nº 14.133/2021 positivou vetores de governança já presentes nos referenciais do TCU, especialmente quanto a planejamento, segregação de funções, gestão de riscos, capacitação, matriz de responsabilidades e alinhamento entre contratação e estratégia institucional, conforme estudo comparativo publicado na *Revista Controle* sobre os impactos da Lei nº 14.133/2021 na governança das contratações públicas, artigo denominado “Os impactos da Lei nº 14.133/2021 na governança das contratações públicas” – Revista Controle (TCE-CE), que compara a lei com o Referencial do TCU (planejamento, PCA, matriz de responsabilidades, gestão de riscos etc.). Disponível em <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/1033/708>. Acesso em: 6 jun. 2026.

⁸ Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (3ª ed., 2020). Disponível em <https://memoria-spu.gestao.gov.br/publicacoes/referencial-basico-de-governanca-organizacional-para-organizacoes-publicas-e-outros-entes-juridicos-ao-tcu/>. Acesso em: 06 jun. 026.

⁹ Op. cit., p. 56-57.

responsáveis pelo planejamento das contratações, pregoeiros, agentes de contratação etc.).

O nível operacional - sob a coordenação do nível tático - efetivamente realiza as contratações, executando o metaproceto (planejamento, licitando e acompanhando os contratos) e informa ao órgão de gestão das contratações o produto de sua atividade).

O órgão de gestão das contratações, a seu turno, elabora relatórios gerenciais referentes ao cumprimento dos direcionamentos recebidos pela alta administração (relatório de execução do plano de contratações anual, por exemplo) e reporta o resultado alcançado às instâncias de governança.

Fecha-se o ciclo de inter-relação dos agentes envolvidos nas contratações [...]

Essa visão em camadas evidencia que a atuação do gestor e do fiscal, situada no nível operacional, integra um arranjo mais amplo de governança, cujo desenho é atribuição da alta administração e do órgão de gestão das contratações. Por isso, a análise de sua responsabilidade não pode prescindir do exame prévio das omissões e das escolhas realizadas nesses níveis estratégico e tático.

Chauvet explicita que "Quando temos níveis operacionais e níveis táticos funcionando em prol da governança sem o patrocínio e engajamento da alta administração, temos o risco de a implementação da governança não ser bem-sucedida. A alta administração é o meio para alcançar as finalidades postas na previsão legal, o ponto de disseminação dessa cultura de planejamento e probidade, mas lógico que não conseguirá de forma isolada."¹⁰

Na mesma linha, Marçal Justen Filho observa que “a ausência de implantação da governança pública e da adoção das providências previstas no parágrafo único do art. 11 pode dar oportunidade a práticas de corrupção e outros desmandos, senão à pura e simples ineficiência de recursos públicos”¹¹. Acrescenta que “a omissão no cumprimento desse dever produz a oportunidade para práticas infracionais por agentes de hierarquia inferior”, de modo que “existe uma relação de causalidade entre a inexistência ou a insuficiência de mecanismos de governança e a prática da infração por um sujeito integrante da organização”. Em síntese, conclui que é “irrelevante a ausência de participação direta da autoridade superior nas infrações propriamente ditas”, pois a infração ao dever de implantar a governança já configura conduta reprovável e o elemento subjetivo que a acompanha é

¹⁰ CHAUVET, Rodrigo. Governança e Compliance Lei Nº 14.133 de 1º de Abril de 2021 In: CHAUVET, Rodrigo. Novidades e Desafios da Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei Nº 14.133/2021 - 2ª Ed. - 2025. Editora Lumen Juris. 2025. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/novidades-e-desafios-da-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos-lei-n-14133-2021-2-ed-2025/5670872660>. Acesso em: 7 jun.2026.

¹¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 3. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 270.

suficiente para acarretar a responsabilização do agente pelas infrações cuja consumação foi facilitada por essa omissão.

A responsabilização funcional passa, assim, a ser etapa final¹², ou seja, antes de avaliar eventual omissão do gestor ou do fiscal, torna-se necessário verificar se a própria Administração disponibilizou condições mínimas para o exercício adequado de suas atribuições. Essa reflexão assume especial relevância diante da realidade observada em inúmeros órgãos e entidades públicas. Não raramente, agentes públicos são designados para atuar como gestores ou fiscais sem treinamento adequado, sem normativos internos claros, sem apoio técnico e, muitas vezes, acumulando diversas atribuições incompatíveis com a complexidade dos contratos sob sua responsabilidade.

Nessa linha de raciocínio, vejamos ementa de julgado do Tribunal de Contas da União sobre o tema:

MINISTÉRIO DO TURISMO. SECRETARIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO E COMPETITIVIDADE (SNPDTUR). PRESTAÇÃO DE CONTAS ORDINÁRIA RELATIVA AO EXERCÍCIO DE 2010. AUSÊNCIA DE MÉTRICAS PARA APURAÇÃO DE RESULTADOS. ATRASOS NAS PRESTAÇÕES DE CONTAS. DEFICIÊNCIAS NAS ANÁLISES DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DE CONVÊNIOS. FALHAS NA APROVAÇÃO DE PROJETOS OFERECIDOS POR ENTIDADES CONTRATADAS. ATRASO NO EXAME DE PRESTAÇÕES DE CONTAS DE CONTRATOS DE REPASSE. SUPERVENIÊNCIA DE PROCESSOS COM POTENCIAL CONEXÃO AO JULGAMENTO DAS CONTAS. SOBRESTAMENTO. JULGAMENTO DE PROCESSOS SOBRESTANTES. PARECERES UNIFORMES DA UNIDADE TÉCNICA E DO MP/TCU. CONFORMAÇÃO DE FALHAS SISTÊMICAS E GENERALIZADAS A MACULAR A GESTÃO. EXCLUSÃO DO ROL DE RESPONSÁVEIS DE ALGUNS GESTORES. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DO SECRETÁRIO E DIRETORA DA SNPDTUR. ARQUIVAMENTO. **A governança e a implementação de controles internos e gestão de riscos nas organizações é responsabilidade da alta administração. Irregularidades numerosas em contratos e transferências voluntárias, decorrentes de falhas sistêmicas nos processos de trabalho identificadas em sede de prestação de contas ordinárias, podem levar ao julgamento pela irregularidade das respectivas contas**

¹² Em linha convergente com o art. 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, o Tribunal de Contas da União vem destacando que a governança das contratações constitui dever da alta administração, a quem compete estruturar processos, mecanismos de supervisão, gestão de riscos e controles internos aptos a orientar e monitorar a função de contratações. No acompanhamento da implementação da nova lei, o TCU apontou riscos relevantes na dimensão “governança”, como insuficiência de agentes qualificados, alta rotatividade e falhas estruturais na implementação dos instrumentos exigidos pela legislação, conforme TCU, Acórdão nº 1.917/2024-Plenário. Disponível em <https://sites.tcu.gov.br/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos/>. Acesso em: 6 jun. 2026.

dos administradores. (TCU - PRESTAÇÃO DE CONTAS (PC): 00000000000012992022, Relator: BENJAMIN ZYMLER, Data de Julgamento: 15/03/2022)

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União e de diversos tribunais de contas estaduais têm reconhecido, em diferentes contextos, por exemplo, que a ausência de capacitação, a sobrecarga de funções e a precariedade das estruturas de controle interno são fatores que devem ser considerados na análise da responsabilidade de agentes que atuam na linha de frente das contratações, justamente porque revelam falhas de governança imputáveis à administração superior¹³¹⁴.

O que presenciamos, assim, é uma tendência consolidada do controle externo no sentido de que a responsabilidade pela estruturação do ambiente de contratação pública pertence institucionalmente à alta administração. A distribuição dessa responsabilidade, e não sua concentração no gestor ou no fiscal, é o que distingue um modelo de governança maduro de um modelo de responsabilização por conveniência.

Como bem acentuado por Renato Fenili, ainda em 2018¹⁵,

Parcela das recomendações exaradas pelo Tribunal de Contas da União, no que concerne ao mote deste estudo, são assim retratadas: (i) *estabelecer um modelo de competências para os ocupantes das funções-chave da área de aquisição, em especial daqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições, e (ii) escolher os ocupantes das funções-chave na área de aquisições com base em perfis de competências definidos no modelo anterior.*

Há de se destacar, contudo, o choque desses comandos com os traços culturais de personalismo e paternalismo, segundo os quais prepondera a flexibilidade na navegação social, afastando-se a lógica contratual formal em favor de uma sociedade baseada em relações pessoais. A escolha de ocupantes de funções-chave na área de aquisições dá-se, como toda regra que comporta exceções, contaminada por elementos de poder e por laços afetivos. O trinômio eficiência - eficácia - efetividade acaba sendo sobrepujado

¹³ O TCU vem reiterando que deficiências estruturais de governança e gestão das aquisições aumentam o risco de desperdício, irregularidades e baixa capacidade de controle. Em levantamento sobre gestão e integridade nas contratações públicas, a Corte identificou baixa capacidade de governança e gestão das aquisições, limitações na gestão de riscos, insuficiência de pessoal, fragilidades no monitoramento e baixa efetividade do planejamento anual, inclusive quanto ao Plano Anual de Contratações. Vide “Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal.” 2022. TCU. Disponível em https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco2022/gestao_e_integridade_nas_contratacoes_publicas.html. Acesso em: 6 jun. 2026.

¹⁴ Esses achados reforçam que a responsabilização de agentes da linha de frente deve considerar o grau de maturidade institucional do órgão ou entidade, conforme “Diretrizes e Orientações de Controle Interno aos Jurisdicionados” do TCE-PR. Disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/data/files/03/C3/1F/FC/5597791006199679249419A8/00317850.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2026.

¹⁵ FENILI, Renato. Governança em aquisições públicas: teoria e prática à luz da realidade. Niterói: RJ: Impetus, 2018, p. 259.

por elementos ainda mais subjetivos, que se afastam do melhor interesse da coletividade.

É certo que as regras de 2018 para cá foram substancialmente alteradas, mas a realidade, infelizmente, continua marcada por uma forte cultura de não implementação de governança institucional, quicá das contratações públicas, o que desemboca na ausência de uma gestão por competência ampla, ou seja, não se seleciona para assumir as funções, não se dá subsídios para o seu exercício e não se cobram os resultados, ignorando-se solenemente o trinômio da eficiência, eficácia e efetividade. Esse cenário de um modelo pouco institucionalizado no setor público decorre, assim, de um baixo grau de maturidade institucional e administrativa¹⁶, bem como pelos traços personalistas e paternalistas que ainda nos rodeiam¹⁷.

Nessas hipóteses, repita-se, eventual falha não pode ser analisada exclusivamente sob a perspectiva individual do agente. A governança das contratações exige a avaliação do contexto institucional em que a atividade foi desenvolvida. A gestão de riscos também ocupa posição central nesse novo modelo.

Ao incorporar expressamente a necessidade de estruturas voltadas à gestão de riscos, a Lei nº 14.133/2021 reconhece que falhas contratuais não decorrem exclusivamente da atuação dos agentes públicos responsáveis pela execução contratual. Muitas vezes, resultam de fatores estruturais, organizacionais ou sistêmicos que extrapolam a esfera de atuação do gestor e do fiscal. Essa constatação é fundamental para a correta delimitação das responsabilidades.

O Acórdão nº 2.622/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, constitui referência paradigmática sobre o tema, na medida em que tratou de forma aprofundada da governança das contratações públicas, examinando as estruturas de gestão de riscos na função de aquisições e estabelecendo parâmetros para a adequada distribuição de responsabilidades entre os agentes envolvidos. O entendimento ali firmado demonstra que a responsabilização do gestor e do fiscal não pode prescindir da análise do contexto institucional em que a contratação foi desenvolvida.

Referenciais de controle interno e de gestão de riscos produzidos por TCU e TCEs convergem nessa direção ao tratar a identificação, a avaliação e o tratamento de riscos como dever

¹⁶ Governança das Contratações: revisão de normas aplicáveis e de jurisprudência do TCU. 2021. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/recursos/trabalhos-pos-graduacao/pdfs/Governan%C3%A7a%20das%20contrata%C3%A7%C3%B5es_%20revis%C3%A3o%20de%20normas%20aplic%C3%A1veis%20e%20de%20jurisprud%C3%Aancia%20do%20TCU.pdf. Acesso em: 6 jun. 2026.

¹⁷ Op. cit., p. 233.

institucional e contínuo, vinculado às estruturas de governança, e não como incumbência isolada de um determinado gestor ou fiscal¹⁸¹⁹.

Aliás, a convergência entre a Lei nº 14.133/2021 e o Referencial Básico de Governança do TCU se evidencia, de modo particular, na centralidade atribuída ao planejamento e à gestão de riscos. O Referencial, elaborado antes da nova lei, já indicava como boas práticas a integração entre planejamento, orçamento e contratações, a segregação de funções, a definição clara de responsabilidades e a instituição de mecanismos formais de gestão de riscos²⁰. Essa leitura é reforçada por estudos que comparam diretamente a Lei nº 14.133/2021 com o Referencial do TCU, mostrando que a nova lei positivou esses vetores em instrumentos concretos²¹.

Estudos posteriores têm demonstrado que a Lei nº 14.133/2021 positivou esses vetores ao exigir, entre outros instrumentos, a elaboração do Plano de Contratações Anual, a adoção de matriz de riscos e de matriz de responsabilidades e o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias²²²³. Nessa perspectiva, a avaliação da responsabilidade do gestor e do fiscal não pode ser dissociada da verificação de se tais instrumentos foram adequadamente instituídos e operados pela própria Administração.

A responsabilização administrativa pressupõe a existência de nexo entre a conduta do agente e o resultado produzido. Não se mostra compatível com a lógica da governança imputar ao gestor ou ao fiscal consequências decorrentes de riscos previamente conhecidos pela Administração, mas que não foram adequadamente tratados pelos mecanismos institucionais de controle. A própria gestão por competências, prevista no art. 7º da Lei nº 14.133/2021, reforça essa conclusão. Ao exigir que os agentes responsáveis pelas funções essenciais à execução da lei possuam atribuições relacionadas às atividades desempenhadas ou qualificação compatível com sua atuação, o legislador

¹⁸ No âmbito do controle, a gestão de riscos é tratada como dever institucional associado à governança e aos controles internos, e não como incumbência isolada do agente que atua na ponta da contratação, conforme “Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU”. 3. ed. 2020. Disponível em: <https://memoria-spu.gestao.gov.br/publicacoes/referencial-basico-de-governanca-organizacional-para-organizacoes-publicas-e-outros-entes-juridicos-ao-tcu/>. Acesso em: 6 jun. 2026.

¹⁹ Diretrizes e Orientações de Controle Interno aos Jurisdicionados. 2. ed. TCEPR. 2024. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/data/files/03/C3/1F/FC/5597791006199679249419A8/00317850.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2026.

²⁰ Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (3ª ed., 2020). Disponível em: <https://memoria-spu.gestao.gov.br/publicacoes/referencial-basico-de-governanca-organizacional-para-organizacoes-publicas-e-outros-entes-juridicos-ao-tcu/>. Acesso em: 6 jun. 2026.

²¹ Idem.

²² Artigo “Os impactos da Lei nº 14.133/2021 na governança das contratações públicas” – Revista Controle (TCE-CE), que compara a lei com o Referencial do TCU (planejamento, PCA, matriz de responsabilidades, gestão de riscos etc.). Disponível em <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCD/article/view/1033/708>. Acesso em: 6 jun. 2026.

²³ A centralidade do planejamento e da gestão de riscos no modelo da Lei nº 14.133/2021 também é ressaltada pelo próprio TCU, que passou a tratar a implementação do Plano de Contratações Anual, a maturidade da governança e a gestão de riscos como elementos relevantes para aferir a capacidade institucional dos órgãos submetidos ao novo regime, conforme TCU, “Implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos”. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos/>. Acesso em: 6 jun. 2026.

reconhece que a adequada execução das contratações depende da existência de capacidades institucionais previamente desenvolvidas pela Administração.

Não se trata apenas de selecionar servidores ou empregados públicos para determinadas funções. Trata-se de construir estruturas organizacionais capazes de suportar a complexidade das atividades desenvolvidas.

Sob essa perspectiva, a responsabilidade do gestor e do fiscal deve ser compreendida como parte de um sistema mais amplo de governança contratual. A atuação desses agentes é indispensável para o adequado acompanhamento da execução contratual, mas não substitui a responsabilidade da alta administração pela estruturação dos mecanismos de controle, pela gestão dos riscos institucionais e pela definição clara das competências organizacionais. A partir dessa premissa, torna-se possível compreender que a correta delimitação das responsabilidades não representa mera proteção individual dos agentes públicos. Ao contrário, constitui requisito indispensável para o fortalecimento da própria governança das contratações.

3 A SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES COMO LIMITE JURÍDICO DA RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Entre os diversos princípios incorporados pela Lei nº 14.133/2021, poucos possuem impacto tão significativo sobre a delimitação das responsabilidades quanto a segregação de funções. Tradicionalmente associada aos mecanismos de controle interno e prevenção de fraudes, a segregação de funções passou a ocupar posição de destaque na nova legislação ao ser expressamente prevista entre os princípios que regem as contratações públicas.

Essa consagração normativa dialoga com a construção doutrinária e jurisprudencial que, sob o regime anterior, já tratava a segregação de funções como elemento básico do controle interno das despesas públicas, voltado à prevenção de erros, fraudes e conflitos de interesse. Em estudo paradigmático, Magno Antônio da Silva analisou a aplicação do princípio da segregação de funções no controle das despesas, evidenciando que a concentração de atribuições em um único agente fragiliza a confiabilidade dos processos e compromete a accountability interna, mesmo antes da positivação expressa da segregação de funções no regime da Lei nº 14.133/2021²⁴.

Em sede de acórdão, o TCU firmou que o agente fiscalizador não pode ser, simultaneamente, executor da atividade fiscalizada em um mesmo contrato administrativo (Acórdão nº

²⁴SILVA, Magno Antônio da. O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle das despesas públicas. *Revista do TCU*, Brasília, 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/68>. Acesso em: 20 jun. 2026. O estudo examina o princípio em perspectiva geral de controle das despesas públicas, anterior à Lei nº 14.133/2021, mas compatível com os fundamentos que a nova lei veio a positivizar ao elevar a segregação de funções à condição de princípio expressamente aplicável às contratações públicas.

140/2007-Plenário); que a fiscalização e a supervisão do contrato devem ser realizadas por agentes distintos (Acórdão nº 2.296/2014-Plenário); e que é vedado o exercício, por uma mesma pessoa, das atribuições de pregoeiro e de fiscal do contrato celebrado (Acórdão nº 1.375/2015-Plenário). A nova legislação, portanto, não criou o princípio: positivou e sistematizou uma diretriz já enraizada na prática do controle externo.

A previsão constante do art. 5º não possui caráter meramente programático. Ao reconhecer a segregação de funções como princípio jurídico, a lei atribui a ela função interpretativa e normativa, influenciando a compreensão de todo o sistema de contratações públicas. O tema é reforçado pelo art. 7º, § 1º, que determina à autoridade competente a observância desse princípio no momento da designação dos agentes públicos responsáveis pelas funções essenciais à execução da lei. Segundo o dispositivo, é vedada a designação do mesmo agente para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e a ocorrência de fraudes.

Como desdobramento lógico e punitivo dessa premissa, a *ratio decidendi* do Acórdão 6.389/2025-2ª Câmara consolida o entendimento de que a inobservância da segregação de funções suprime mecanismos essenciais de revisão e contrapeso na governança pública. Ao examinar o caso concreto, o Tribunal evidenciou que a concentração de etapas críticas, como a formalização da demanda, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, além da própria condução do pregão, sob a alçada de um único agente comprometeu diretamente a higidez e a lisura do certame. A Corte de Contas concluiu que as contradições editalícias e os erros na estimativa de custos só perseveraram porque não houve uma equipe diversa para revisar os artefatos preparatórios, culminando na situação em que o próprio responsável por introduzir as falhas no planejamento esquivou-se de reconhecê-las ao julgar as impugnações e recursos na fase externa. Portanto, a decisão firma a premissa de que a separação estrutural de responsabilidades, aliada à exigência de que tais funções sejam exercidas por servidores de cargo efetivo, não é mera formalidade, mas uma salvaguarda jurídica indispensável para garantir a impessoalidade e a objetividade do julgamento, atributos que restam irremediavelmente fragilizados quando um mesmo indivíduo detém o monopólio do planejamento e da execução da licitação²⁵.

Registre-se que embora frequentemente analisada sob a perspectiva do combate à corrupção, a segregação de funções produz efeito igualmente relevante na delimitação das responsabilidades administrativas. Isso porque a distribuição de competências constitui pressuposto lógico da distribuição das responsabilidades. Se a legislação atribui funções distintas a agentes

²⁵ TCU. Acórdão nº 6389/2025 - Segunda Câmara. Relator Ministro Augusto Nardes.

distintos, também estabelece esferas distintas de responsabilização. A responsabilidade acompanha a competência²⁶, por isso, a segregação de funções impede, por sua própria lógica, que a responsabilização se alastre automaticamente entre agentes que ocupam esferas funcionais distintas dentro do mesmo ciclo contratual. Cada esfera tem seus próprios deveres, seus próprios limites e, por consequência, sua própria moldura de responsabilização, distinção que será examinada concretamente nos capítulos seguintes deste artigo.

Da mesma forma, não é possível responsabilizar o gestor por atividades de fiscalização técnica que escapam à sua esfera de atuação. A tentativa de ampliar artificialmente²⁷ as responsabilidades dos agentes por meio de regulamentações internas ou interpretações administrativas contraria a própria lógica da segregação de funções estabelecida pela Lei nº 14.133/2021.

A importância dessa diretriz torna-se ainda mais evidente quando se analisa o Enunciado nº 19 do Instituto Nacional da Contratação Pública. Ao estabelecer que a participação do agente de contratação, do pregoeiro, do gestor ou do fiscal na condução do processo administrativo sancionador fere os princípios da impessoalidade e da segregação de funções quando a infração estiver relacionada à etapa em que tenham atuado, o enunciado reforça a necessidade de preservar a independência funcional entre as diferentes atividades exercidas no âmbito das contratações públicas.

A segregação de funções, portanto, não se limita à prevenção de fraudes. Ela constitui verdadeira garantia institucional destinada a assegurar imparcialidade, objetividade e segurança jurídica. Sob essa perspectiva, pode-se afirmar que a segregação de funções atua simultaneamente em duas dimensões. Na primeira, protege a Administração Pública ao reduzir riscos de erros e irregularidades. Na segunda, protege os próprios agentes públicos ao impedir que lhes sejam atribuídas responsabilidades decorrentes de competências que não lhes pertencem.

Essa segunda dimensão da segregação de funções merece especial atenção. Para além de sua função tradicional de prevenção de erros, conflitos de interesse e fraudes, o princípio também opera como garantia institucional em favor dos próprios agentes públicos, pois assegura a individualização das competências, preserva a objetividade das decisões administrativas e impede que lhes sejam atribuídas responsabilidades por atos ou omissões situados fora de sua esfera funcional. Nessa perspectiva, a segregação de funções também se projeta como instrumento de segurança jurídica,

²⁶ A ideia de que a responsabilidade acompanha a competência decorre da própria lógica da segregação de funções, ou seja, se as competências são distribuídas de forma diferenciada entre agentes e instâncias, a responsabilização também deve observar essa distribuição. Em outras palavras, a responsabilização administrativa não pode ser construída a partir do resultado danoso em abstrato, mas da demonstração de que o agente detinha competência funcional para agir sobre a situação.

²⁷ Portal Sollicita. Regulamentação orgânica e segregação de funções: em busca de um ambiente seguro nos processos decisórios. Disponível em: <https://sollicita.com.br/Noticia/22124/regulamenta%C3%A7%C3%A3o-org%C3%A2nica-e-segrega%C3%A7%C3%A3o-de-fun%C3%A7%C3%B5es>:-. Acesso em: 7 jun. 2026.

evitando a superposição indevida entre atividades de execução, controle, apuração e julgamento no âmbito das contratações públicas²⁸.

Aprofundando a análise da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a dimensão protetiva ganha contornos ainda mais nítidos nos julgados que tratam da distribuição de responsabilidades entre níveis hierárquicos distintos.

O TCU já assentou que não é razoável exigir que o dirigente maior de uma entidade pública verifique, em cada caso, o cumprimento de disposições legais corriqueiras em procedimentos de execução rotineiros adotados pelos responsáveis dos diversos setores, “sob pena de se tornar inviável a segregação de funções e ineficiente o mecanismo da delegação de competência” (Acórdão nº 2.948/2010-Plenário, Rel. Min. José Jorge). Esse raciocínio, quando transportado para a relação entre gestor e fiscal de contrato, reforça que a segregação de funções não apenas distribui responsabilidades: ela as delimita e as protege, impedindo que a responsabilização se alastre de forma automática entre agentes que operam em esferas funcionais distintas.

A correta compreensão desse princípio constitui, portanto, elemento essencial para a construção de modelos de governança compatíveis com a Lei nº 14.133/2021 e para a adequada delimitação das responsabilidades do gestor e do fiscal de contrato.

Para além da seara estritamente jurídica, a proteção por meio das fronteiras de atuação dialoga perfeitamente com as modernas práticas corporativas, como o modelo das três linhas, nos quais a distinção entre instâncias de execução, supervisão e avaliação é condição para a integridade dos processos e para a adequada distribuição de responsabilidades. Em termos práticos, isso significa reconhecer que o gestor e o fiscal de contratos ocupam posições determinadas dentro da estrutura de defesa e de governança da organização, com competências específicas e limites claros de atuação, não sendo juridicamente aceitável responsabilizá-los por falhas que decorrem de omissões situadas em outras linhas ou níveis de controle. A segregação de funções, nesse contexto, deixa de ser apenas uma técnica de organização de tarefas e passa a ser critério indispensável para a análise da própria legitimidade da responsabilização funcional²⁹.

²⁸ Sobre a segregação de funções como técnica de distribuição de atividades incompatíveis e preservação da imparcialidade administrativa, vide CNMP, *Segregação de funções: como distribuir atividades*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/724-institucional/comissoes-institucional/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/ordenador-de-despesas/recursos-humanos-e-gestao-de-pessoas/5888-segregacao-de-funcoes-como-distribuir-atividades>. Acesso em: 7 jun. 2026.

²⁹ Sobre a relação entre segregação de funções, modelos de governança e o modelo das três linhas, vide: ALVES, Paulo. **O Modelo das 3 Linhas conforme o IIA e a Lei 14.133/2021**. Palestra ministrada no 3º Encontro de Auditorias Internas dos Tribunais de Contas do Brasil. Rio de Janeiro: TCE-RJ, [s.d.]. Disponível em: [file:///Users/natallyvasconcelos/Downloads/3.Paulo%20Alves%20-%20Modelo%20das%20Tr%C3%AAs%20Linhas%20onde%20o%20Controle%20Interno%20se%20encaixa%20-%20ECG%20TCE%20RJ%20\(1\).pdf](file:///Users/natallyvasconcelos/Downloads/3.Paulo%20Alves%20-%20Modelo%20das%20Tr%C3%AAs%20Linhas%20onde%20o%20Controle%20Interno%20se%20encaixa%20-%20ECG%20TCE%20RJ%20(1).pdf). Acesso em: 7 jun. 2026.

Como dito em linhas anteriores, para além da segregação de funções, há de se trazer à tona a segregação de responsabilidades como mote de blindagem contra a responsabilização objetiva, exigindo-se, desse modo, que a dosimetria da culpa observe rigorosamente as atribuições formais de cada nível de controle e as efetivas condições institucionais fornecidas para o desempenho do trabalho.

4 GESTÃO POR COMPETÊNCIAS E RESPONSABILIZAÇÃO FUNCIONAL NA LEI Nº 14.133/2021

A adequada delimitação da responsabilidade dos agentes públicos envolvidos nas contratações públicas exige a compreensão prévia da gestão por competências incorporada pela Lei nº 14.133/2021. Embora frequentemente associada às práticas modernas de gestão de pessoas, a gestão por competências assumiu, na nova legislação, papel muito mais abrangente, tornando-se elemento estruturante da própria governança das contratações públicas.

A gestão por competências, nesse contexto, não pode ser compreendida como mera técnica administrativa voltada à organização interna de recursos humanos. Ao contrário, ela integra o próprio desenho institucional da governança das contratações, na medida em que condiciona a regularidade e a eficiência da atuação administrativa à existência de agentes selecionados a partir de critérios objetivos, capacitados e alocados segundo perfis compatíveis com a complexidade das funções que exercem. Em outras palavras, a gestão por competências funciona como pressuposto da adequada distribuição de atribuições e, por consequência, da própria legitimidade da responsabilização funcional³⁰.

Renato Fenili reforça que “pessoas, em análise da Corte de Contas, materializam a variável de maior fragilidade no que concerne à governança, situação esta perene desde meados desta década. Desde então, passou-se a produzir jurisprudência maciça voltada à temática da gestão de competências aplicada à governança das contratações³¹” e complementa que “O termo competência provém do vocábulo latino *competentia*, significando ‘proporção’, ‘justa relação’, remetendo-se à faculdade que determinada pessoa ou entidade detém para apreciar ou lidar com determinado assunto.

Nesse contexto, o art. 7º da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a autoridade máxima do órgão ou entidade deverá promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da lei. Infere-se da letra da lei que não se trata de mera

³⁰ LEONEZ, Angelina Souza. Uma análise estruturada da gestão por competência na Lei nº 14.133/21. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2022/07/08/uma-analise-estruturada-da-gestao-por-competencia-na-lei-no-14-133-21/>. Acesso em: 7 jun. 2026.

³¹ Op. cit., p. 232. Acórdãos TCU - Plenário: 1.414/2016, 1.545/2016, 557/2016, 378/2016, 2.352/2016, 2.622/2015, 2.743/2015, 2.749/2015, 2.831/2015, 2.453/2016.

faculdade administrativa. A norma impõe verdadeiro dever de estruturação institucional destinado a assegurar que as atividades relacionadas às licitações e contratos sejam exercidas por agentes que possuam formação, experiência ou qualificação compatíveis com a complexidade das atribuições desempenhadas. Essa previsão representa significativa evolução em relação aos modelos anteriormente adotados pela Administração Pública.

Durante muitos anos, a designação de gestores e fiscais de contrato ocorreu, em inúmeros órgãos e entidades, sem critérios objetivos relacionados à capacidade técnica dos agentes. Em diversas situações, a escolha recaía sobre servidores disponíveis, independentemente de sua experiência profissional, conhecimento do objeto contratado ou preparo para lidar com as responsabilidades inerentes à função.

A Lei nº 14.133/2021 rompe com essa lógica. Ao exigir gestão por competências, o legislador reconhece que a adequada condução das contratações depende da existência de capacidades institucionais previamente desenvolvidas pela Administração. Essa constatação possui reflexos diretos sobre a responsabilização dos agentes públicos. A gestão por competências impõe, assim, uma correlação necessária entre o que se atribui ao agente, o que se lhe fornece institucionalmente e o que se pode legitimamente exigir de sua atuação. Essa correlação será examinada em suas consequências concretas nas seções seguintes, à luz das funções específicas do fiscal e do gestor de contrato.

A própria doutrina mais recente³² vem ressaltando que a Lei nº 14.133/2021 transformou a capacitação dos agentes de contratação, gestores e fiscais em verdadeiro dever³³ institucional da Administração, especialmente porque a execução contratual passou a ser compreendida como etapa crítica da governança das contratações³⁴. Nessa linha, a exigência de desempenho compatível com a função pressupõe, portanto, que a Administração tenha previamente estruturado as condições institucionais para o seu exercício, ou seja, treinamento, definição clara de atribuições e suporte organizacional adequado. Quando essas condições estiverem ausentes, os reflexos sobre a responsabilização dos agentes serão significativos, como veremos mais adiante³⁵.

³² LEITE DE ALMEIDA, Carlos Wellington. **Lei nº 14.133/2021 e a obrigatoriedade de capacitação do fiscal de contratos administrativos**. Revista do TCU, Brasília, v. 153, n. 1, p. 190–207, 2024. DOI: 10.69518/rtcu.153.190-207. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2126>. Acesso em: 7 jun. 2026.

³³ Marçal Justen Filho ensina que “A Lei 14.133/2021 impôs um dever jurídico. Não se trata de um conselho, de uma diretriz ou de uma orientação que possa ser adotada ou não segundo a conveniência discricionária da autoridade. Op. cit., p. 269.

³⁴ ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. **Fiscalização contratual na Lei 14.133/2021: Governança e resultado na execução de contratos administrativos**. Revista do TCU, Brasília, v. 150, n. 150, p. 85–111, 2023. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1814>. Acesso em: 7 jun. 2026.

³⁵ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2026, p. 505-506.

Da mesma forma, não se pode atribuir responsabilidade por falhas decorrentes da ausência de capacitação, de orientação institucional ou de estrutura mínima de apoio quando tais condições deveriam ter sido asseguradas pela própria Administração.

A propósito, o TCU já afirmava, antes da Lei nº 14.133/2021, a necessidade de estruturação da função de contratações com base em competências previamente definidas. No Acórdão nº 2.212/2016-Plenário, o TCU ressaltou a necessidade de estabelecimento de modelo de competências para as funções-chave da área de aquisições, bem como de escolha dos respectivos ocupantes com base em perfis compatíveis com as exigências do encargo. O precedente evidencia que a nova lei apenas positivou, com maior densidade normativa, uma diretriz já presente na jurisprudência do controle externo de que a responsabilização funcional pressupõe prévia estruturação institucional, definição de competências e adequada capacitação dos agentes.

Em outros precedentes específicos sobre fiscalização e gestão contratual, o Tribunal de Contas da União tem destacado a necessidade de aperfeiçoamento dos processos de capacitação dos agentes designados, de equilíbrio no quantitativo de contratos sob responsabilidade de cada fiscal ou gestor e de adequada regulamentação interna dos processos de trabalho, justamente porque a deficiência desses elementos compromete a eficiência do acompanhamento e controle da execução contratual, além de fragilizar sobremaneira a legitimidade de eventual responsabilização funcional.

Adentrando o dever institucional de prover condições materiais adequadas, o Acórdão nº 803/2016-Plenário, ao examinar a atuação de fiscais e gestores de contratos de tecnologia da informação, recomendou o aprimoramento da capacitação específica, a definição mais clara de atribuições e a melhoria da estrutura de apoio, evidenciando que tais providências integram o dever de organização administrativa e de governança da função de contratações, e não mera recomendação de boa prática.

A responsabilização administrativa pressupõe, portanto, a existência de dever funcional claramente definido, tornando-se necessário distinguir três conceitos frequentemente confundidos nas discussões sobre gestão contratual: competência, atribuição e responsabilidade.

A competência corresponde ao conjunto de poderes e deveres legalmente conferidos ao agente para a prática de determinados atos. A atribuição representa o conjunto de atividades específicas vinculadas ao exercício dessa competência. A responsabilidade, por sua vez, constitui consequência jurídica decorrente do descumprimento dos deveres inerentes à competência e às atribuições exercidas. Essa distinção é fundamental porque evidencia que a responsabilidade não surge simplesmente da ocupação de determinado cargo ou função. Ela decorre da violação de deveres concretamente atribuídos ao agente.

Historicamente, a rejeição à responsabilização automática já vinha sendo pavimentada pelo controle externo. Ao examinar a caracterização da responsabilidade de agentes públicos, o Plenário do Tribunal, no Acórdão nº 1.026/2008-Plenário, firmou que a responsabilização pressupõe a existência de nexo causal entre a conduta e o dano e que “a determinação do nexo causal é uma situação de fato a ser avaliada em cada caso concreto, não sendo possível enunciar uma regra absoluta”. Esse entendimento antecipou a diretriz depois incorporada pelo art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com a redação dada pela Lei nº 13.655/2018, que passou a exigir dolo ou erro grosseiro para a responsabilização pessoal do agente público nas esferas administrativa, controladora e judicial.

No Acórdão nº 2.973/2019-2ª Câmara, Rel. Min. Ana Arraes, o TCU reforçou esse entendimento ao determinar que “as condições materiais de exercício da função pública devem ser consideradas na avaliação da culpabilidade do gestor e, por conseguinte, na dosimetria das sanções eventualmente aplicadas”.

A gestão por competências da Lei nº 14.133/2021 dialoga diretamente com esse padrão, ou seja, não se pode exigir conduta que ultrapasse as capacidades razoavelmente esperadas do agente, consideradas as atribuições formalmente conferidas e os meios institucionalmente disponibilizados.

Sob essa perspectiva, a responsabilização do gestor e do fiscal exige a demonstração de alguns elementos essenciais, a saber: i) a existência de competência legal ou regulamentar para atuação sobre determinada matéria; ii) a existência de dever funcional relacionado à situação analisada; iii) a ocorrência de ação ou omissão incompatível com esse dever; e iv) a presença de nexo entre a conduta e o resultado produzido.

A ausência de qualquer desses elementos compromete a própria legitimidade da responsabilização. Não é raro encontrar processos administrativos ou manifestações de órgãos de controle que analisam a responsabilidade dos agentes a partir do resultado ocorrido, sem examinar adequadamente se o agente possuía efetiva competência para evitar ou corrigir a situação questionada.

Essa abordagem, entretanto, mostra-se incompatível com a lógica da gestão por competências adotada pela Lei nº 14.133/2021. A responsabilidade funcional não pode ser construída a partir de presunções genéricas e numa ótica equivocada de responsabilidade objetiva. Ela deve decorrer da análise concreta das competências efetivamente atribuídas ao agente e da verificação de eventual descumprimento dos deveres inerentes à função exercida.

Para arrematar a lógica das esferas funcionais estanques, a orientação do próprio TCU quanto à posição institucional do fiscal no ciclo da execução contratual evidencia que a imputação de responsabilidade, na medida em que se revela indispensável demonstrar que ele detinha competência normativa ou funcional para atuar sobre a situação concreta, que dispunha de meios institucionais

adequados para isso e que sua ação ou omissão contribuiu causalmente para o resultado apurado. Fora desse quadro, a responsabilização deixa de ser funcionalmente delimitada e passa a assumir contornos esvaziados, vagos, incompatíveis com o modelo instituído pela Lei nº 14.133/2021.

Essa compreensão também é reforçada pelo próprio TCU, ao insistir na necessidade de estabelecimento de modelos de competências para funções-chave³⁶ da área de contratações, com definição de perfis adequados e seleção de agentes a partir desses parâmetros. A preocupação da Corte não se resume apenas e tão somente à eficiência organizacional, mas se conecta diretamente à possibilidade de identificar, com precisão, os deveres funcionais de cada agente e, por consequência, os limites jurídicos de sua responsabilidade.

A adequada definição dos contornos traçados até aqui é extremamente importante porque prepara o terreno para a compreensão do leitor, nas seções seguintes, acerca dos limites específicos da responsabilidade do fiscal e do gestor de contrato.

5 OS LIMITES DA RESPONSABILIDADE DO FISCAL DE CONTRATO

Entre os agentes que atuam na execução contratual, poucos exercem papel tão relevante quanto o fiscal de contrato. Sua atuação constitui importante mecanismo de prevenção de irregularidades, de verificação da conformidade da execução contratual e de proteção do interesse público. Apesar disso, poucas funções têm sido objeto de tantas interpretações equivocadas quanto a fiscalização contratual.

Egon Bockmann Moreira e Flávio Amaral Garcia³⁷ destacam que

[...] fiscal é o indivíduo que verifica o cumprimento do contrato administrativo. Ele é distinto do gestor do contrato (a quem cabe administrar, dirigir a execução contratual, inclusive por meio da prática de atos burocráticos, como a publicação de atos e formalização de termos aditivos). O gestor não dispõe de competência fiscalizatória em sentido estrito. Por isso as pessoas devem ser distintas e somente ao fiscal será atribuída específica gama de poderes de polícia contratual (advindos da Lei nº 14.133/2021 e especificados pelo regulamento), a fim de que possa ter acesso a informações necessárias à fiscalização, em tempo hábil. Tais competências são limitadas e devem obediência à proporcionalidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito), bem como respeito à autonomia de gestão do contratado privado.

³⁶ Sobre as orientações técnicas produzidas pela Corte a respeito do tema, *vide* a consolidação do entendimento nas seguintes deliberações: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdãos do Plenário nº 2.622/2015, nº 378/2016, nº 557/2016, nº 1.414/2016, nº 1.545/2016 e nº 2.212/2016.

³⁷ MOREIRA, Egon Bockmann. Contratos Administrativos na Lei de Licitações: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024, p. 199

Com frequência, atribui-se ao fiscal responsabilidade praticamente ilimitada sobre todos os eventos relacionados à execução do contrato. Em determinadas situações, espera-se que ele atue simultaneamente como especialista técnico, auditor, gestor, controlador interno e até mesmo autoridade responsável pela adoção de providências sancionatórias. Essa compreensão não encontra respaldo na legislação.

A impropriedade dessa leitura também é confirmada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União. No Acórdão nº 6.138/2025-1ª Câmara, a Corte distinguiu a posição funcional do fiscal da do gestor do contrato e da autoridade responsável pela autorização de pagamento, deixando claro que a responsabilização deve observar a competência efetivamente exercida por cada agente no curso da execução contratual.

O precedente consolida, portanto, a diretriz de que não há responsabilização universal ou presumida por hierarquia. O cenário que deve se revelar é no sentido de que o gestor responde pelas decisões e pela supervisão de sua alçada, enquanto o fiscal responde pela higidez das certificações técnicas que atesta, garantindo que a sanção recaia estritamente sobre quem detém o domínio e a competência sobre o ato irregular.

Gabriela Pércio³⁸ assenta que a “dinâmica de acompanhamento e fiscalização do contrato admite - e recomenda - a cisão de atribuições entre os diferentes atores envolvidos.” E completa que é “fundamental delimitar adequadamente as atribuições pertinentes ao gestor e aos fiscais e estabelecer as responsabilidades, imprimindo, assim, coerência e eficácia ao sistema, além de possibilitar a correta responsabilização, quando necessário.”

A Lei nº 14.133/2021, ao mesmo tempo em que reafirma a centralidade da fiscalização contratual, também oferece parâmetros mais precisos para a delimitação dessa função. A literatura especializada³⁹ tem ressaltado que a nova lei não transforma o fiscal em garantidor universal da regularidade da execução, mas o insere em um arranjo de governança no qual sua atuação se volta ao acompanhamento, ao registro e à comunicação qualificada de ocorrências. Essa compreensão é compatível com a orientação do TCU de que o fiscal se reporta ao gestor do contrato e atua no acompanhamento da execução, não se confundindo com a autoridade responsável pela adoção de todas as providências administrativas subsequentes.

O art. 117 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um ou mais fiscais especialmente designados para essa finalidade. A norma atribui ao fiscal o dever de acompanhar a execução contratual, registrar ocorrências e comunicar

³⁸ PÉRCIO, Gabriela Verona. **Contratos administrativos: manual para gestores e fiscais de contratos de acordo com a Lei nº 14.133/2021**. 4. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2025, p. 208-209.

³⁹ ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de, op. cit.

situações que demandem providências superiores. A leitura conjunta dos §§ 1º e 2º do referido dispositivo revela aspecto fundamental para a delimitação de sua responsabilidade.

O fiscal possui obrigação de identificar irregularidades, registrar fatos relevantes e comunicar situações que extrapolem sua esfera de competência. Não lhe compete solucionar isoladamente todos os problemas da execução contratual. Essa distinção é essencial, pois a responsabilidade do fiscal não decorre da simples ocorrência de falhas na execução do contrato, mas do descumprimento dos deveres estritamente inerentes à sua função.

Sob essa perspectiva, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1.450/2011-Plenário, já indicava que a ausência de providências tempestivas pelos responsáveis pelo acompanhamento contratual pode ensejar responsabilização. Assim, se determinada irregularidade era perceptível, encontrava-se dentro do escopo da fiscalização e deixou de ser registrada ou comunicada sem justificativa plausível, poderá haver responsabilização pela omissão.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União confirma, ainda, que a responsabilização do fiscal exige demonstração concreta de que a irregularidade estava ao alcance de sua atuação funcional e de que houve omissão relevante quanto ao dever de acompanhar, registrar ou comunicar.

Em resumo, o fiscal não pode ser responsabilizado pelo caos estrutural, pela falta de planejamento estratégico ou pela ausência de condições materiais de trabalho (deveres da Alta Administração e blindagem pela LINDB), contudo, dentro do escopo de sua esfera técnica de campo, ele responde integralmente se cometer erros grosseiros e omissões injustificáveis diante de irregularidades perceptíveis, falhando em agir como o primeiro filtro/linha de defesa da Administração na fase de liquidação.

No Acórdão nº 839/2011-Plenário, o TCU assentou expressamente que, “demonstrado nos autos que a responsável pela fiscalização do contrato tinha condições precárias para realizar seu trabalho, elide-se sua responsabilidade”, deixando claro que a simples vinculação formal do agente à função fiscalizatória não basta para legitimar a sanção. No mesmo sentido, o Acórdão nº 2.973/2019-2ª Câmara afastou a responsabilização do fiscal ao reconhecer que as condições precárias de fiscalização mitigavam sua culpabilidade e impediam a configuração dos pressupostos elementares da responsabilização perante a Corte de Contas. Esses precedentes demonstram que a análise da responsabilidade do fiscal não pode ser construída de forma abstrata ou automática: é necessário verificar se o agente dispunha de condições reais para exercer adequadamente as atribuições que lhe foram cometidas.

Por outro lado, não se mostra juridicamente adequado atribuir responsabilidade ao fiscal por decisões cuja competência pertence a outros agentes ou instâncias administrativas. A própria Lei

nº 14.133/2021 reconhece essa limitação ao determinar que situações que ultrapassem a competência do fiscal sejam encaminhadas aos superiores para adoção das providências cabíveis. Essa previsão demonstra que o legislador não pretendeu transformar o fiscal em autoridade decisória. Seu papel consiste em fornecer informações qualificadas para subsidiar a atuação dos demais agentes responsáveis pela condução da execução contratual.

Essa compreensão encontra respaldo na orientação do próprio TCU quanto à posição institucional do fiscal no ciclo da execução contratual. Além de o portal temático da Corte destacar que os fiscais se reportam ao gestor do contrato, o Acórdão nº 6.138/2025-1ª Câmara evidencia que a imputação de responsabilidade deve respeitar a segregação funcional entre quem acompanha tecnicamente a execução, quem gere o contrato e quem pratica atos decisórios de pagamento ou de saneamento de irregularidades. Por isso, a omissão do fiscal somente é juridicamente relevante quando recai sobre providências compreendidas no âmbito de sua atuação funcional, e não sobre decisões reservadas a autoridades superiores.

Outro aspecto relevante diz respeito ao registro das ocorrências. O § 1º do art. 117 atribui ao fiscal o dever de manter registros das situações verificadas durante a execução contratual. Essa obrigação não possui caráter meramente burocrático. Os registros constituem instrumento essencial para a rastreabilidade das decisões administrativas, para a gestão de riscos e para eventual apuração futura de responsabilidades. A ausência de registros adequados compromete não apenas a fiscalização, mas toda a estrutura de governança contratual. Por essa razão, a qualidade da documentação produzida pelo fiscal assume papel central na avaliação de sua atuação. Entretanto, também nesse ponto é necessário evitar interpretações excessivamente amplas. O fiscal não responde por fatos que não possuía condições objetivas de identificar, nem por riscos ocultos cuja detecção exigiria conhecimentos especializados que extrapolem sua formação técnica. Conforme amplamente consolidado pela Corte de Contas, a ausência de estrutura ou a precariedade de meios para a detecção de tais falhas atua como excludente da culpabilidade presumida do agente fiscalizador.

A centralidade desses registros também foi ressaltada pelo Tribunal de Contas da União no recente Acórdão nº 605/2026-2ª Câmara, em que a Corte reconheceu que o atesto técnico indevido e a ausência de ressalvas documentais relevantes podem integrar a cadeia causal do dano ao erário. O precedente é particularmente importante porque evidencia que a responsabilização do fiscal não decorre apenas de uma omissão genérica de vigilância, mas pode surgir da produção documental defeituosa ou enganosa que viabiliza pagamentos indevidos e compromete a capacidade de reação da Administração.

A ênfase no dever de registro e comunicação também encontra sustentação em materiais técnicos e normativos sobre fiscalização contratual, que apresentam o fiscal como elo informacional

entre a execução do contrato e as instâncias decisórias da Administração. Se o fiscal registra de modo consistente as ocorrências, comunica tempestivamente as irregularidades e encaminha os fatos que extrapolam sua competência, sua atuação tende a se mostrar compatível com o modelo legal, ainda que a Administração, posteriormente, deixe de adotar as providências cabíveis. Nessa hipótese, a eventual falha desloca-se para outro nível de responsabilidade, não podendo ser automaticamente reconduzida ao fiscal que cumpriu os deveres próprios de sua função.

A própria jurisprudência do TCU oferece, assim, bons exemplos de delimitação negativa e positiva da responsabilidade. De um lado, a Corte afasta ou mitiga a responsabilização sempre que evidenciadas condições precárias de fiscalização e insuficiência estrutural para o desempenho do encargo, a exemplo da diretriz firmada nos Acórdãos nº 839/2011-Plenário e nº 2.973/2019-2ª Câmara. De outro, o Acórdão nº 605/2026-2ª Câmara demonstra que o fiscal responde quando sua atuação, por omissão relevante ou atesto indevido, se insere concretamente na cadeia causal do dano, ao passo que o Acórdão nº 6.138/2025-1ª Câmara evidencia que a responsabilidade do gestor pagador não é automática, sendo necessário verificar a quem incumbia a análise técnica da execução. O contraste entre esses julgados é particularmente elucidativo: a jurisprudência do TCU não consagra nem a irresponsabilidade do fiscal, nem sua responsabilização automática; o que ela exige é a correlação entre competência, possibilidade concreta de atuação, dever funcional descumprido e resultado lesivo.

A responsabilização do fiscal exige, portanto, análise individualizada da situação concreta, considerando suas competências, os meios disponíveis para atuação, a natureza da irregularidade verificada e o comportamento efetivamente adotado diante dos fatos. A compreensão desses limites não enfraquece a fiscalização contratual. Ao contrário. Fortalece a governança ao permitir que a atuação do fiscal seja avaliada a partir de critérios jurídicos objetivos, compatíveis com as atribuições legalmente conferidas e com os princípios estruturantes da Lei nº 14.133/2021.

6 OS LIMITES DA RESPONSABILIDADE DO GESTOR DE CONTRATO

Embora a figura do fiscal de contrato costume receber maior atenção nas discussões relacionadas à execução contratual, a atuação do gestor de contrato possui relevância igualmente estratégica para o alcance dos objetivos da contratação pública. A correta compreensão de suas atribuições mostra-se indispensável não apenas para a adequada condução dos contratos administrativos, mas também para a delimitação de sua responsabilidade funcional.

A Lei nº 14.133/2021 não apresenta definição detalhada das atribuições do gestor de contrato, remetendo essa disciplina aos regulamentos internos editados pelos órgãos e entidades da Administração Pública. Ainda assim, a interpretação sistemática da legislação permite identificar sua posição dentro da estrutura de governança das contratações. Enquanto o fiscal exerce atividade

predominantemente voltada ao acompanhamento da execução contratual, o gestor desempenha função de coordenação administrativa da contratação. Sua atuação situa-se em plano distinto daquele ocupado pela fiscalização. O gestor não substitui o fiscal. O fiscal não substitui o gestor.

Essa distinção funcional é explicitamente reconhecida em orientações de órgãos de controle. O Tribunal de Contas da União, em seu portal temático sobre licitações e contratos⁴⁰, apresenta a gestão do contrato como atividade ligada à coordenação das providências administrativas necessárias ao desenvolvimento regular do ajuste e ao recebimento definitivo do objeto, enquanto reserva à fiscalização o acompanhamento direto da execução e a verificação do cumprimento das obrigações contratuais.

Cada qual desempenha papel próprio dentro da estrutura de governança instituída pela Lei nº 14.133/2021. Essa distinção, embora aparentemente simples, nem sempre é observada pelas regulamentações internas.

Não são raros os normativos que atribuem ao gestor responsabilidades incompatíveis com sua função institucional, transformando-o em uma espécie de supervisor universal da contratação. Tal compreensão não encontra respaldo na lógica adotada pela nova legislação. A gestão contratual não se confunde com fiscalização contratual.

A função do gestor está relacionada à coordenação dos aspectos administrativos da execução, ao monitoramento do cumprimento das obrigações contratuais sob perspectiva gerencial, à articulação entre as unidades envolvidas, à gestão dos riscos da contratação e à adoção das providências administrativas necessárias para assegurar a continuidade e a regularidade da execução contratual. Sob essa perspectiva, a responsabilidade do gestor deve ser analisada a partir das competências que lhe são efetivamente atribuídas.

Autores que se debruçaram especificamente sobre a figura do gestor de contrato descrevem essa função como voltada à coordenação administrativa da execução, com atuação predominantemente documental e processual, ou seja, acompanhamento de cronogramas físico-financeiros, providências para pagamentos nos prazos legais, formalização de comunicações com o contratado, instrução de processos de aditamento e apostilamento e encaminhamento à autoridade competente das informações necessárias para decisões que excedam sua alçada.

Leonardo Silva Barbosa⁴¹, ao tratar da responsabilidade do gestor de contratos, enfatiza que sua atuação se concentra na condução dos fluxos administrativos e na articulação entre os diversos

⁴⁰ TCU. Licitações e Contratos: Orientações e jurisprudência do TCU. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/6-1-6-gestao-do-contrato-e-recebimento-definitivo-2/>. Acesso em: 7 jun. 2026.

⁴¹ BARBOSA, Leonardo Silva. Responsabilidade do gestor de contratos e convênios perante o Tribunal de Contas da União. Disponível em:

atores da relação contratual, e não na fiscalização técnica direta do objeto, , perspectiva também desenvolvida por Taís Werner Maia Bandeira⁴² em estudo específico sobre responsabilidade do gestor de contrato.

A Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes, ao editar o Guia de orientação gestores e fiscais de contrato, em 2023, reforça que a gestão contratual possui natureza predominantemente administrativa e relacional, o que impede a equiparação entre o gestor e o fiscal e exige a individualização das responsabilidades a partir da função efetivamente exercida por cada agente.

Não se pode exigir do gestor atuação sobre fatos que dependam exclusivamente da fiscalização técnica especializada. Da mesma forma, não é possível responsabilizá-lo por situações que não chegaram ao seu conhecimento ou que não poderiam ser razoavelmente identificadas no exercício regular de suas atribuições.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União oferece importante baliza para essa delimitação. No já mencionado Acórdão nº 6.138/2025-1ª Câmara, ao examinar pagamentos a maior em contrato de obra pública, o TCU concentrou a responsabilização na empresa contratada e no fiscal que atestou medições indevidas, afastando a responsabilidade do ex-prefeito por ausência de prova de culpa *in eligendo* ou *in vigilando* quanto à escolha e supervisão do fiscal. O precedente é particularmente útil para esta análise porque evidencia que a responsabilização de agentes situados em patamares gerenciais ou superiores não decorre automaticamente de sua posição na estrutura administrativa, exigindo a demonstração concreta de omissão em deveres de escolha, supervisão ou atuação diante das irregularidades efetivamente levadas ao seu conhecimento.

A responsabilização do gestor exige, portanto, a demonstração de que determinada providência se encontrava dentro de sua esfera de competência e que sua ação ou omissão contribuiu para a ocorrência do resultado analisado. A simples posição ocupada pelo agente dentro da estrutura administrativa não é suficiente para justificar sua responsabilização.

Essa compreensão também se harmoniza com a lógica adotada pelo controle externo em precedentes anteriores à Lei nº 14.133/2021.

Outro aspecto que merece atenção diz respeito à crescente tendência de transferência indevida de responsabilidades para o gestor contratual. Em muitos casos, a Administração Pública busca compensar fragilidades institucionais por meio da ampliação das atribuições atribuídas ao gestor,

https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1375/1/Artigo_Leonardo%20Silva%20Barbosa.pdf. Acesso em: 7 jun. 2026.

⁴² BANDEIRA, Taís Werner Maia. A responsabilidade do gestor de contrato administrativo perante o Tribunal de Contas da União pela não aplicação de sanção à contratada inadimplente. Monografia. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1875/1/Monografia_Tais%20Werner%20Maia%20Bandeira.pdf. Acesso em: 7 jun. 2026.

transformando-o em verdadeiro ponto de convergência de todas as atividades relacionadas à contratação. O problema dessa prática não reside apenas na sobrecarga funcional.

A principal consequência consiste na ruptura da lógica de segregação de funções prevista pela própria Lei nº 14.133/2021. Quando o gestor passa a concentrar atividades típicas de fiscalização, controle, auditoria e apuração, ocorre enfraquecimento dos mecanismos de governança e aumento dos riscos institucionais. A adequada regulamentação interna deve caminhar em sentido oposto.

O Tribunal de Contas da União identificou exatamente esse fenômeno no Acórdão nº 2.140/2023-Plenário, Rel. Min. Antonio Anastasia. No julgado, a Corte apontou falhas na gestão de contratos decorrentes da “ausência de fiscalização designada” e da “inércia administrativa” como causas diretas de irregularidades que poderiam ter sido prevenidas por uma adequada distribuição de funções. O precedente ilustra como a concentração indevida de atribuições em uma única figura, ou, no polo oposto, a ausência de designação formal dos responsáveis, compromete a qualidade do acompanhamento contratual e gera insegurança jurídica para todos os agentes envolvidos.

Nesse ponto, a crítica de Leonardo Silva Barbosa⁴³ mostra-se particularmente pertinente, ao enfatizar que a responsabilidade do gestor somente pode ser compreendida a partir das tarefas próprias da coordenação administrativa da execução, e não por uma indevida fusão entre atividades de gestão, fiscalização e controle. Taís Werner Maia Bandeira⁴⁴ vai na mesma direção ao sustentar que a expansão indiscriminada das atribuições do gestor compromete a segurança jurídica e obscurece o nexo entre competência e responsabilidade. Em termos práticos, isso significa que a ampliação artificial das incumbências do gestor, além de contrariar a segregação de funções, fragiliza a própria legitimidade de futura responsabilização, pois dificulta a identificação precisa do dever funcional supostamente descumprido.

Ora, a partir do momento em que o fiscal documenta irregularidades, reporta falhas na execução e repassa tais ocorrências ao gestor, a obrigação de dar andamento ao fluxo administrativo é transferida a este último. Cabe ao gestor, então, impulsionar as medidas necessárias, seja para corrigir o problema, submeter a questão à autoridade superior ou aplicar sanções e providências contratuais. Sob esse prisma, a responsabilidade do gestor não diz respeito à execução direta do objeto, mas sim à sua conduta, comissiva ou omissiva, no tratamento institucional dos dados recebidos e na implementação das decisões administrativas adequadas.

É nessa conjuntura que ao invés de ampliar indiscriminadamente as responsabilidades dos agentes, a regulamentação interna deve delimitar com precisão suas competências, estabelecer fluxos

⁴³ Op. cit.

⁴⁴ Op. cit.

de comunicação eficientes e fortalecer os mecanismos de coordenação entre os diversos atores envolvidos na execução contratual.

Nesse contexto, a responsabilidade do gestor deve ser compreendida como responsabilidade funcional vinculada às atribuições inerentes à gestão contratual, jamais como responsabilidade universal por todos os eventos relacionados ao contrato.

A correta delimitação dessa esfera de atuação constitui requisito indispensável para a segurança jurídica dos agentes públicos e para a efetividade do modelo de governança instituído pela Lei nº 14.133/2021.

7 A PARTICIPAÇÃO DO GESTOR E DO FISCAL NO PROCESSO SANCIONADOR: LIMITES DECORRENTES DA IMPESSOALIDADE E DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

Entre os temas que mais têm suscitado debates na aplicação da Lei nº 14.133/2021 encontra-se a participação do gestor e do fiscal de contrato nos processos administrativos sancionadores instaurados para apuração de infrações praticadas por licitantes ou contratados. A questão possui especial relevância porque se situa exatamente na interseção entre governança, segregação de funções, controle interno e devido processo legal administrativo.

Tradicionalmente, a atuação do gestor e do fiscal é indispensável para a identificação de fatos potencialmente infracionais. São esses agentes que acompanham a execução contratual, registram ocorrências, verificam descumprimentos de obrigações e produzem informações que frequentemente servem de fundamento para a instauração de processos sancionadores. A Lei nº 14.133/2021, ao consagrar a segregação de funções como princípio das contratações (art. 5º) e ao tratar da gestão por competências e da vedação à acumulação de funções mais suscetíveis a riscos (art. 7º, § 1º), fornece o pressuposto normativo para separar claramente a atuação desses agentes na execução contratual da atuação de quem conduz o processo sancionador.

Entretanto, a relevância de sua atuação na fase de identificação dos fatos não autoriza sua participação irrestrita nas etapas subsequentes de apuração e julgamento. A nova lei, ao disciplinar o processo de responsabilização de licitantes e contratados⁴⁵, prevê a atuação de comissão ou agente competente especificamente designado para a condução do processo sancionador, o que reforça a necessidade de que as atividades de acompanhamento contratual, apuração de infrações e julgamento administrativo sejam exercidas, sempre que possível, por instâncias distintas, até porque a Lei nº

⁴⁵ O processo de responsabilização de licitantes e contratados é disciplinado pelos arts. 156 a 158 da Lei nº 14.133/2021, que preveem a instauração de processo administrativo específico, a observância do contraditório e da ampla defesa e a atuação de comissão ou agente competente designado para a condução do feito (art. 158), reforçando a necessidade de separar a atuação de quem acompanha a execução contratual daquela de quem conduz o processo sancionador.

14.133/2021 incorporou a segregação de funções como princípio estruturante das contratações públicas. A observância desse princípio exige que a mesma pessoa não concentre, ao mesmo tempo, a execução, a apuração e o julgamento de fatos potencialmente sancionáveis.

Essa interpretação foi reforçada pelo Enunciado nº 19 do Instituto Nacional da Contratação Pública⁴⁶, segundo o qual a participação do agente de contratação, do pregoeiro, do gestor e do fiscal na condução do processo administrativo sancionador fere os princípios da impessoalidade e da segregação de funções quando a infração estiver relacionada à etapa em que tenham atuado. A importância desse entendimento transcende a simples distribuição de tarefas administrativas.

A relevância jurídica da atuação fiscalizatória do gestor e do fiscal também é evidenciada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União. No Acórdão nº 2.296/2014-Plenário, proferido em sede de pedido de reexame, o TCU examinou irregularidades relacionadas à fiscalização e supervisão de contratos, bem como à contratação direta e a editais, mantendo a responsabilização de agentes e a aplicação de multa, ainda que tenha afastado um dos fundamentos da sanção e reduzido seu valor. O precedente revela que a atuação desses agentes não se limita à produção burocrática de registros administrativos, mas integra o núcleo de controle da execução contratual, podendo ensejar responsabilização quando exercida de forma deficiente.

É justamente por isso que o reconhecimento da relevância institucional da fiscalização exige a estrita observância do princípio da segregação de funções, não autorizando a confusão entre a função de fiscalizar a execução contratual e a função de supervisionar e controlar a própria fiscalização, sob pena de eliminar etapas fundamentais de liquidação da despesa e colocar em risco o interesse público.

Partindo dessa rigorosa premissa de controle firmada pelo TCU, conclui-se que o mesmo raciocínio protetivo deve ser aplicado à fase sancionatória, pois assim como se veda a sobreposição de papéis na fiscalização, também não se deve admitir a confusão entre a função de fiscalizar e a função de apurar e julgar infrações administrativas, sob pena de enfraquecer a impessoalidade e a própria legitimidade do processo sancionador.

Para Marçal Justen Filho⁴⁷, a identificação de falhas e defeitos impõe o desencadeamento de processos administrativos voltados à apuração do cabimento de medidas repressivas e sancionatórias, porquanto tais atividades constituem funções essenciais à execução da Lei e, sob essa perspectiva, se submetem à lógica da gestão por competências. Essa compreensão reforça a necessidade

⁴⁶ ENUNCIADO 19. A participação do agente de contratação ou pregoeiro, do fiscal e do gestor do contrato na condução do processo administrativo sancionador fere os princípios da impessoalidade e da segregação de funções nos casos em que a infração estiver relacionada à etapa do processo em que tenha atuado. (Aprovado por unanimidade)

⁴⁷ Op. cit., p. 195.

de que a função sancionadora seja desempenhada por agentes especificamente designados, distintos daqueles que atuam na fiscalização cotidiana da execução contratual.

Vê-se, assim, que a segregação de funções possui relação direta com a imparcialidade necessária à condução dos processos sancionadores. O gestor e o fiscal atuam como agentes diretamente envolvidos na execução contratual. Em muitos casos, são responsáveis pela identificação das irregularidades, pela produção dos registros administrativos e pela elaboração das comunicações que dão origem à apuração. Sua atuação constitui, portanto, importante fonte de informação para o processo. Todavia, exatamente por essa razão, sua participação na condução da instrução processual ou na tomada de decisões sancionatórias pode comprometer a percepção de imparcialidade necessária ao exercício da função apuratória.

A atividade fiscalizatória e a atividade sancionadora possuem finalidades distintas⁴⁸⁴⁹. O agente que registra determinada irregularidade não deve ser colocado na posição de julgar a correção de sua própria atuação fiscalizatória. Da mesma forma, aquele que produz os elementos iniciais de convicção não deve assumir simultaneamente o papel de responsável pela condução da apuração destinada a confirmar ou afastar suas próprias conclusões. A segregação de funções atua, nesse contexto, como mecanismo de proteção institucional.

Isso não significa, contudo, afastar completamente o gestor ou o fiscal do processo sancionador. Ao contrário. Sua participação frequentemente será indispensável para o esclarecimento dos fatos. Poderão prestar informações, encaminhar documentos, esclarecer registros produzidos durante a execução contratual e colaborar tecnicamente com a apuração.

Nesse ponto, a doutrina do direito administrativo sancionador oferece suporte adicional. Fábio Medina Osório⁵⁰ sustenta que a imparcialidade objetiva no processo sancionador exige que o julgador não tenha participado da fase investigatória, sob pena de comprometer a percepção externa de isenção e a própria legitimidade da decisão. A lógica é a mesma que orienta o impedimento de magistrados no processo judicial, isto é, não se exige que o agente seja subjetivamente parcial, mas que a estrutura do processo ofereça garantias objetivas de imparcialidade. O gestor e o fiscal, ao

⁴⁸ Sobre a segregação de funções como técnica de controle interno destinada a separar as funções de autorização, execução, controle e contabilização, com impacto direto na imparcialidade dos processos de apuração, vide CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Segregação de funções: como distribuir atividades*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/724-institucional/comissoes-institucional/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/ordenador-de-despesas/recursos-humanos-e-gestao-de-pessoas/5888-segregacao-de-funcoes-como-distribuir-atividade>. Acesso em: 20 jun. 2026.

⁴⁹ SILVA, Magno Antônio da. *O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle das despesas públicas*, Revista do TCU, que, embora anterior à Lei nº 14.133/2021, fornece a base conceitual para a separação entre quem pratica o ato e quem o controla. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/68>. Acesso em: 20 jun. 2026.

⁵⁰ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 10. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. 240.

identificarem e registrarem irregularidades, exercem papel equivalente ao do investigador, o que os torna incompatíveis com a função de julgador na mesma causa.

Nessa linha, o ponto sensível não está na sua atuação como fonte de prova, mas na assunção de papéis de condução, instrução ou julgamento em processos que versem sobre fatos ligados à etapa em que atuaram. Em termos práticos, o que se mostra incompatível com a lógica da governança e da segregação de funções é sua participação como responsáveis pela condução da instrução processual ou pela tomada da decisão sancionatória relacionada a fatos graves cuja identificação decorreu diretamente de sua própria atuação.

Esse raciocínio, contudo, não impede que o gestor exerça, no âmbito da gestão ordinária do contrato, competências sancionatórias de baixa complexidade e diretamente relacionadas ao acompanhamento cotidiano da execução, especialmente quando previstas em regulamento interno. A aplicação de sanções de natureza meramente moratória ou de advertências vinculadas a pequenos descumprimentos operacionais, tais como atrasos pontuais, facilmente constatáveis e sem maior controvérsia fática, pode ser legitimamente atribuída ao gestor, desde que, repita-se, i) essa competência esteja claramente prevista em ato normativo; ii) a infração não envolva discussão complexa sobre a própria atuação do gestor ou do fiscal; e iii) o ato permaneça sujeito a revisão por instância superior, caso provocado. Nesses casos, o gestor exerce seu poder-dever de gerenciar o contrato diante de ocorrências simples e sanáveis, sem assumir, porém, o papel de órgão sancionador em processos mais complexos e potencialmente contaminados por conflitos de interesse.

Quando se trata de infrações mais graves, de discussão mais complexa ou de fatos que envolvem avaliação da própria conduta de gestores e fiscais, os limites tornam-se mais nítidos. Nesses casos, a instauração de processo administrativo de responsabilização deve ser formalizada e sua condução deve caber à comissão, nos termos do art. 158 da Lei nº 14.133/2021, preservando-se o papel do gestor e do fiscal como colaboradores da apuração, e não como condutores ou julgadores do feito.

Entende-se, desse modo, que a falta dessa separação não compromete apenas a aparência de imparcialidade, mas pode, em situações extremas, afetar a própria validade do processo sancionador, à luz dos princípios da impessoalidade, do devido processo legal e da ampla defesa.

A observância desses limites assume, assim, importância ainda maior diante da crescente institucionalização dos processos sancionadores na Administração Pública. À medida que os órgãos e entidades desenvolvem regulamentações específicas sobre infrações e sanções administrativas, torna-se fundamental que os normativos internos estabeleçam com clareza a separação entre as atividades de fiscalização, gestão contratual, apuração e julgamento. A adequada definição dessas competências fortalece a legitimidade dos processos administrativos, reduz riscos de nulidades e contribui para a construção de um ambiente de contratação pública mais íntegro, transparente e juridicamente seguro.

Em última análise, a correta delimitação da participação do gestor e do fiscal nos processos sancionadores representa consequência natural do modelo de governança instituído pela Lei nº 14.133/2021, reafirmando que a responsabilidade administrativa deve sempre observar as competências efetivamente atribuídas a cada agente público.

Registre-se que, muito embora ainda não exista jurisprudência consolidada que, de forma expressa e específica, vede a participação do gestor ou do fiscal na condução do processo sancionador relativo ao contrato que fiscalizaram, o conjunto de precedentes dos Tribunais de Contas e a doutrina recente convergem nesse sentido, na medida em que o TCU, por meio de diversos acórdãos, tem vedado a concentração, na mesma pessoa, de funções de execução e de fiscalização do contrato, bem como o exercício simultâneo de atribuições de pregoeiro e de fiscal, justamente para evitar que o agente controle os próprios atos e comprometa a imparcialidade do controle. Tribunais de Contas estaduais, por sua vez, têm afirmado que o controlador interno não deve atuar como gestor ou fiscal de contrato, em razão da necessidade de preservar a independência do controle.

Nessa linha, quanto mais nítidas forem as fronteiras entre execução, controle e sanção, maior será a capacidade da Administração de responsabilizar com justiça quem deve responder e de proteger, ao mesmo tempo, os agentes que atuam de boa-fé dentro dos limites de suas atribuições.

Como dito em linhas anteriores, trata-se de institucionalizar não apenas a segregação de funções, já de difícil implementação, mas também, e principalmente, a segregação de responsabilidades.

8 REFLEXOS PARA AS REGULAMENTAÇÕES INTERNAS DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES

A análise dos dispositivos da Lei nº 14.133/2021 demonstra que a adequada delimitação das responsabilidades do gestor e do fiscal de contrato não constitui questão meramente teórica. Ao contrário, produz reflexos diretos na elaboração de regulamentos internos, na estruturação dos processos de trabalho e na própria efetividade da governança das contratações públicas⁵¹.

A experiência prática revela que parcela significativa dos conflitos relacionados à responsabilização dos agentes públicos decorre menos da legislação e mais da forma como os órgãos e entidades regulamentam internamente a gestão e a fiscalização contratual.

Em diversas situações, observa-se a edição de normativos que atribuem responsabilidades genéricas aos agentes designados, utilizam conceitos imprecisos, reproduzem competências de forma sobreposta ou criam deveres incompatíveis com a estrutura organizacional existente. O resultado

⁵¹ A Lei nº 14.133/2021 associa a governança das contratações à atuação estruturada da alta administração, ao exigir a implementação de processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, voltados a avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos (art. 11, parágrafo único).

costuma ser previsível. Ao invés de fortalecer os controles internos, essas regulamentações produzem insegurança jurídica, desestimulam a atuação dos agentes públicos e dificultam a própria execução contratual. A Lei nº 14.133/2021 aponta caminho diverso⁵².

A gestão por competências prevista no art. 7º, a governança das contratações estabelecida no art. 11 e a segregação de funções consagrada nos arts. 5º e 7º exigem que os regulamentos internos sejam construídos a partir de uma lógica de distribuição racional de atribuições. Não se trata apenas de listar tarefas, mas de estruturar um modelo de atuação que seja coerente com os princípios da impessoalidade, da responsabilidade e da gestão de riscos.

A primeira diretriz que deve orientar a elaboração desses normativos consiste na clara definição das competências de cada agente envolvido na contratação. A regulamentação deve identificar de forma objetiva quais atividades competem ao gestor, quais atividades competem ao fiscal e quais atribuições pertencem às demais instâncias de controle, assessoramento e decisão. A utilização de expressões genéricas como “acompanhar integralmente a execução contratual”, “zelar pelo cumprimento de todas as obrigações do contrato” ou “garantir a regularidade da execução” sem a correspondente delimitação das atividades concretas atribuídas ao agente tende a gerar interpretações excessivamente amplas e incompatíveis com a própria lógica da segregação de funções.

A segunda diretriz refere-se à necessidade de construção de matrizes de responsabilidade. A elaboração de matrizes que identifiquem responsáveis, participantes, consultados e informados para cada etapa da execução contratual contribui significativamente para a redução de conflitos interpretativos e para o fortalecimento dos mecanismos de governança, constituindo-se num desdobramento prático da governança contratual e da gestão por competências.

A matriz de responsabilidade permite que a Administração identifique com precisão quem possui competência decisória, quem executa determinada atividade, quem deve ser consultado e quem deve ser comunicado sobre os atos praticados. Essa ferramenta assume importância especial em contratações complexas, nas quais a execução envolve múltiplos agentes e unidades administrativas e por isso, portanto, a importância da adoção desse instrumento nos regulamentos internos não como mera boa prática gerencial, mas como decorrência da própria lógica de distribuição de competências consagrada nos arts. 5º, 7º e 11 da Lei nº 14.133/2021.

⁵² A centralidade da regulamentação interna decorre do fato de que a Lei nº 14.133/2021 estabelece diretrizes gerais, cuja efetividade depende da adequada distribuição de competências, da modelagem dos fluxos decisórios e da estruturação dos controles no âmbito de cada órgão ou entidade, a partir de suas necessidades e de sua maturidade institucional. Sobre a relação entre governança contratual, desenho institucional e eficiência administrativa. MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. *Governança nas contratações públicas*. Revista do TCE-MG, Belo Horizonte. Disponível em: <https://revista.tce.mg.gov.br/pagina/article/view/179>. Acesso em: 20 jun. 2026.

A terceira diretriz relaciona-se à estruturação dos fluxos de comunicação. A responsabilização adequada pressupõe a existência de canais claros para encaminhamento de informações, registros de ocorrências e comunicação de riscos. Não basta exigir que o fiscal informe irregularidades ou que o gestor adote providências administrativas. É necessário que o regulamento estabeleça procedimentos objetivos para essa comunicação, definindo destinatários, prazos, formas de registro e mecanismos de acompanhamento das providências adotadas. A ausência desses fluxos frequentemente gera situações em que informações relevantes permanecem dispersas ou deixam de alcançar os responsáveis pela tomada de decisão.

Outra questão que merece atenção especial diz respeito à gestão de riscos. O próprio art. 11 da Lei nº 14.133/2021 impõe à alta administração o dever de implementar processos e estruturas voltados à gestão de riscos das contratações. Por essa razão, os regulamentos internos não devem limitar-se à descrição de atribuições individuais. Devem também estabelecer mecanismos institucionais destinados à identificação, avaliação, tratamento e monitoramento dos riscos relacionados à execução contratual. A adequada gestão de riscos reduz a dependência exclusiva da atuação individual dos agentes públicos e fortalece a capacidade institucional da Administração de prevenir falhas e corrigir desvios.

No campo dos processos sancionadores, os regulamentos devem observar rigorosamente os princípios da impessoalidade e da segregação de funções. A definição das competências relacionadas à identificação de infrações, à instauração de processos, à instrução processual e ao julgamento administrativo deve preservar a independência entre essas atividades, evitando concentrações indevidas de atribuições e reduzindo riscos de questionamentos quanto à imparcialidade da atuação administrativa. A mesma racionalidade que exige separar a execução da fiscalização recomenda, por coerência, a separação entre fiscalização e sancionamento.

Por fim, merece destaque a necessidade de compatibilização entre as atribuições previstas nos regulamentos e os recursos efetivamente disponibilizados aos agentes responsáveis por sua execução. Não se mostra compatível com a gestão por competências atribuir responsabilidades amplas a gestores e fiscais sem fornecer capacitação adequada, acesso às informações necessárias, apoio técnico especializado e estrutura mínima para o desempenho de suas funções. A boa governança pressupõe coerência entre responsabilidade, competência e capacidade institucional. Quanto maior for o alinhamento entre esses elementos, maior será a segurança jurídica dos agentes públicos e mais efetivos serão os mecanismos de controle implementados pela Administração.

CONCLUSÃO

A Lei nº 14.133/2021 promoveu profunda transformação na forma como as contratações públicas devem ser estruturadas, conduzidas e controladas. Ao incorporar expressamente conceitos relacionados à governança, à gestão de riscos, à gestão por competências e à segregação de funções, a nova legislação superou modelos excessivamente centrados em controles formais e passou a exigir uma visão sistêmica da atividade contratual.

Nesse contexto, a análise da responsabilidade do gestor e do fiscal de contrato não pode mais ser realizada a partir de critérios genéricos ou presunções abstratas de responsabilidade. A própria lógica adotada pela legislação impõe que a responsabilização esteja vinculada às competências legalmente atribuídas, aos deveres funcionais efetivamente exercidos e à existência de nexo entre a conduta do agente e o resultado produzido.

Ao longo deste artigo, demonstrou-se que a governança das contratações públicas constitui responsabilidade institucional da Administração e não pode ser transferida integralmente aos agentes encarregados da gestão e da fiscalização contratual.

Da mesma forma, evidenciou-se que a segregação de funções não atua apenas como mecanismo de prevenção de fraudes, mas também como verdadeiro limite jurídico à responsabilização administrativa, impedindo que agentes públicos sejam responsabilizados por competências que não lhes foram atribuídas pela legislação ou pelos regulamentos internos.

Também foi possível identificar que a gestão por competências introduzida pelo art. 7º da Lei nº 14.133/2021 estabelece importante vínculo entre qualificação, atribuição e responsabilidade, reforçando a necessidade de que a atuação dos agentes públicos seja analisada à luz das competências efetivamente conferidas e das condições institucionais disponibilizadas para o exercício de suas funções.

No que se refere especificamente ao gestor e ao fiscal de contrato, concluiu-se que suas atribuições são complementares, porém distintas, não se admitindo a transferência automática de responsabilidades entre esses agentes nem a ampliação artificial de seus deveres por meio de interpretações incompatíveis com a estrutura de governança prevista na legislação.

Verificou-se, ainda, que a participação desses agentes nos processos administrativos sancionadores deve observar rigorosamente os princípios da impessoalidade e da segregação de funções, preservando a independência entre as atividades de acompanhamento contratual, apuração de infrações e julgamento administrativo.

Por fim, constatou-se que a adequada regulamentação interna representa elemento essencial para a efetividade desse modelo de governança. Regulamentos que definem competências de forma clara, estruturam fluxos de comunicação, estabelecem matrizes de responsabilidade e fortalecem

os mecanismos de gestão de riscos contribuem significativamente para a segurança jurídica dos agentes públicos e para a melhoria da qualidade das contratações.

A correta delimitação das responsabilidades do gestor e do fiscal não constitui mecanismo de proteção individual ou redução dos controles administrativos. Ao contrário, representa condição indispensável para o fortalecimento da governança das contratações públicas, para a efetividade dos controles internos e para a concretização dos objetivos estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. **Fiscalização contratual na Lei 14.133/2021: governança e resultado na execução de contratos administrativos**. Revista do TCU, Brasília, n. 150, p. 85-111, 2023. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1814>. Acesso em: 7 jun. 2026.

_____. **Lei nº 14.133/2021 e a obrigatoriedade de capacitação do fiscal de contratos administrativos**. Revista do TCU, Brasília, v. 153, n. 1, p. 190-207, 2024. DOI: 10.69518/rtcu.153.190-207. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2126>. Acesso em: 7 jun. 2026.

BANDEIRA, Taís Werner Maia. **A responsabilidade do gestor de contrato administrativo perante o Tribunal de Contas da União pela não aplicação de sanção à contratada inadimplente**. Monografia. Brasília, DF: IDP, [s.d.]. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1875/1/Monografia_Tais%20Werner%20Maia%20Bandeira.pdf. Acesso em: 7 jun. 2026.

BARBOSA, Leonardo Silva. **Responsabilidade do gestor de contratos e convênios perante o Tribunal de Contas da União**. [S.l.: s.n.], [s.d.]. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1375/1/Artigo_Leonardo%20Silva%20Barbosa.pdf. Acesso em: 7 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Dispõe sobre licitações e contratos administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 4 jun. 2026.

CARDOSO, Lindineide Oliveira. **Contratos administrativos na nova Lei de Licitações: teoria e prática**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024.

CHAUVET, Rodrigo. **Governança e compliance na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. In: CHAUVET, Rodrigo. *Novidades e desafios da Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/novidades-e-desafios-da-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos-lei-n-14133-2021-2-ed-2025/5670872660>. Acesso em: 7 jun. 2026.

CNMP. **Segregação de funções: como distribuir atividades**. Brasília, DF: Conselho Nacional do Ministério Público, [s.d.]. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/724-institucional/comissoes-institucional/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/ordenador-de-despesas/recursos-humanos-e-gestao-de-pessoas/5888-segregacao-de-funcoes-como-distribuir-atividades>. Acesso em: 20 jun. 2026.

COX, Carlos Henrique Harper. **Planejamento das contratações: conforme a Lei nº 14.133/2021**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: JusPodivm, 2025.

FENILI, Renato. **Governança em aquisições públicas: teoria e prática à luz da realidade**. Niterói: Impetus, 2018.

INSTITUTO NACIONAL DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA. **Enunciado nº 19**. A participação do agente de contratação ou pregoeiro, do fiscal e do gestor do contrato na condução do processo administrativo sancionador fere os princípios da impessoalidade e da segregação de funções nos casos em que a infração estiver relacionada à etapa do processo em que tenha atuado. [S.l.]: INCP, [2025]. Disponível em: https://incpbrasil.com.br/wp-content/uploads/2025/02/enunciados_2_edicaoV2.pdf. Acesso em: 4 jun. 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

LEONEZ, Angelina Souza. **Uma análise estruturada da gestão por competência na Lei nº 14.133/21**. [S.l.: s.n.], 2022. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2022/07/08/uma-analise-estruturada-da-gestao-por-competencia-na-lei-no-14-133-21/>. Acesso em: 7 jun. 2026.

MAFISSONI, Viviane. **Direito sancionador e seu papel na governança das compras**. [S.l.: s.n.], 2021. Disponível em: https://www.sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=17092&n=direito-sancionador-e-seu-papel-na-governan%C3%A7a-das-compras. Acesso em: 4 jun. 2026.

MAFISSONI, Viviane. **Infrações e sanções na nova Lei de Licitações: as inovações**. [S.l.: s.n.], [s.d.]. Disponível em: <http://www.licitacaocontrato.com.br/artigo-detalle.html>. Acesso em: 4 jun. 2026.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Contratos administrativos na Lei de Licitações: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2026.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 10. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

PÉRCIO, Gabriela Verona. **Contratos administrativos: manual para gestores e fiscais de contratos de acordo com a Lei nº 14.133/2021**. 4. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

SILVA, Magno Antônio da. **O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle das despesas públicas**. Revista do TCU, Brasília, [s.v.], [s.n.], 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/68>. Acesso em: 20 jun. 2026.

TCU. **Acórdão nº 140/2007 - Plenário**. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 14 fev. 2007. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 24 jun. 2026.

TCU. **Acórdão nº 1.026/2008 - Plenário**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2008. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 24 jun. 2026.

TCU. **Acórdão nº 2.948/2010 - Plenário**. Relator: Ministro José Jorge. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 3 nov. 2010. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 24 jun. 2026.

TCU. **Acórdão nº 839/2011 - Plenário**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 6 abr. 2011. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 24 jun. 2026.

TCU. **Acórdão nº 1.450/2011 - Plenário**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 1 jun. 2011. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 24 jun. 2026.

TCU. **Acórdão nº 185/2012 - Plenário**. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 1 fev. 2012. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 24 jun. 2026.

TCU. **Acórdão nº 2.296/2014 - Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 3 set. 2014. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 24 jun. 2026.

TCU. **Acórdão nº 1.375/2015 - Plenário**. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 3 jun. 2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 24 jun. 2026.

TCU. **Acórdão nº 2.622/2015 - Plenário**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 21 out. 2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 24 jun. 2026.

TCU. **Acórdão nº 378/2016 - Plenário**. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 24 fev. 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 21 jun. 2026.

TCU. **Acórdão nº 557/2016 - Plenário**. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 9 mar. 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 21 jun. 2026.

TCU. **Acórdão nº 803/2016 - Plenário**. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 6 abr. 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 24 jun. 2026.

TCU. **Acórdão nº 1.414/2016 - Plenário**. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 1 jun. 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 21 jun. 2026.

TCU. **Acórdão nº 1.545/2016 - Plenário**. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 15 jun. 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 21 jun. 2026.

TCU. **Acórdão nº 2.212/2016 - Plenário**. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 24 ago. 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 21 jun. 2026.

TCU. **Acórdão nº 2.973/2019 - 2ª Câmara**. Relatora: Ministra Ana Arraes. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 30 abr. 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 24 jun. 2026.

TCU. **Acórdão nº 1.270/2023 - Plenário**. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 21 jun. 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 24 jun. 2026.

TCU. **Acórdão nº 2.140/2023 - Plenário**. Relator: Ministro Antonio Anastasia. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 18 out. 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 24 jun. 2026.

TCU. **Acórdão nº 7.370/2024**. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 27 ago. 2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/rest/publico/base/acordao-completo/73702024>. Acesso em: 21 jun. 2026.

TCU. **Acórdão nº 6.138/2025 - 1ª Câmara.** Relator: Ministro Jhonatan de Jesus. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 26 ago. 2025. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 24 jun. 2026.

TCU. **Acórdão nº 6.389/2025 - 2ª Câmara.** Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 4 nov. 2025. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 24 jun. 2026.

TCU. **Acórdão nº 605/2026 - 2ª Câmara.** Relator: Ministro Antonio Anastasia. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 10 fev. 2026. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 24 jun. 2026.

TCU. **Licitações e contratos: gestão do contrato e recebimento definitivo.** Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, [s.d.]. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/6-1-6-gestao-do-contrato-e-recebimento-definitivo-2/>. Acesso em: 7 jun. 2026.

TCU. **Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU.** 3. ed. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em: <https://memoria-spu.gestao.gov.br/publicacoes/referencial-basico-de-governanca-organizacional-para-organizacoes-publicas-e-outros-entes-juridicos-ao-tcu/>. Acesso em: 6 jun. 2026.