GIOVANNI PACELLI



GUIA DE SOBREVIVÊNCIA DO ORDENADOR DE DESPESAS

UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS

3ª edição revista e atualizada

2027

EDITORA JusPODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

CAPÍTULO 06

O ORDENADOR DE DESPESAS NA GESTÃO CONTRATUAL

Este capítulo não busca nem de perto rivalizar com livros dedicados inteiramente a licitações e contratos, em especial sobre métodos de contratação. O intuito aqui é tão somente trazer alertas sobre cuidados que o Ordenador de Despesas deve exercer no nível de supervisão: documentos essenciais, nomeação dos agentes envolvidos na licitação, riscos no macroprocesso de contratações.

1. PRINCIPAIS ATIVIDADES DO ORDENADOR DE DESPESAS NESTE SEGMENTO

Dentre as principais atividades exercidas pelo Ordenador de Despesas na gestão contábil e patrimonial destacam-se:

- Autorizar a realização de licitações nas modalidades previstas na Lei 14.133/2021;
- Homologar os processos licitatórios, adjudicando o respectivo objeto, ou promover o cancelamento, a revogação ou a anulação do certame;
- Autorizar a contratação direta, mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, fundamentadas no artigo 72, VIII, da Lei nº 14.133/2021, respeitado o limite de alçada se houver;
- Designar a equipe de planejamento da contratação, os agentes de contratação, os pregoeiros, os membros das comissões permanentes e especiais de contratação, e as respectivas equipes de apoio para os fins do art. 7º c/c §5º do art. 8º da Lei 14.133/2021, bem como nomear comissões para os fins previstos no art. 15, §8º e no art. 73, inciso I, alínea "b", da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, para os contratos ainda regidos por esta legislação e pelas normas correlatas à época vigentes;
- Designar os fiscais de contratos, após a indicação das áreas técnicas/requisitantes, para os fins previstos no art. 140 da Lei 14.133/2021, bem como designar os fiscais de contrato nos termos do art. 73 da Lei

nº 8.666/93, para os contratos ainda regidos por esta legislação e pelas normas correlatas à época vigentes;

– Liberar a garantia prestada pelo licitante vencedor, de acordo com o previsto no art. 100 da Lei 14.133/2021, e no §4º do art. 56 da Lei nº. 8.666, de 1993, para os contratos ainda regidos por esta legislação e pelas normas correlatas à época vigentes;

– Celebrar ou autorizar a prorrogação de contratos administrativos em vigor relativos a despesas de custeio ou investimento, respeitado o limite de alçada se houver.

2. PROCESSO LICITATÓRIO

A Lei 14.133/2021 define os objetivos do processo licitatório:

> **Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:**
>
> *I – assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;*
>
> *II – assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;*
>
> *III – evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;*
>
> *IV – incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.*
>
> *Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.*

3. FLUXO DA CONTRATAÇÃO

No âmbito federal, a SEGES (Secretaria de Gestão) disponibiliza diversos fluxos contemplando as fases e subfases do processo de Licitação. O Quadro 6.1 indica as fases mencionadas.

Quadro 6.1: Fases do Processo de Licitação

Fase	Descrição
1	Designar equipe de planejamento da contratação.
2	Realizar estudo preliminar da contratação.
3	Realizar análise de riscos.
4	Elaborar Termo de Referência ou Projeto Básico.
5	Nomear gestor e fiscais do contrato.
6	Realizar fiscalização técnica.
7	Realizar fiscalização administrativa inicial.
8	Realizar fiscalização administrativa mensal.
9	Monitorar satisfação do público usuário.
10	Realizar recebimento definitivo.
11	Indicar aplicação de sanções [a].
12	Solicitar pagamento ao fornecedor.
13	Solicitar encerramento do contato.
14	Solicitar alterações do contrato [a].
15	Solicitar rescisão contratual [a].

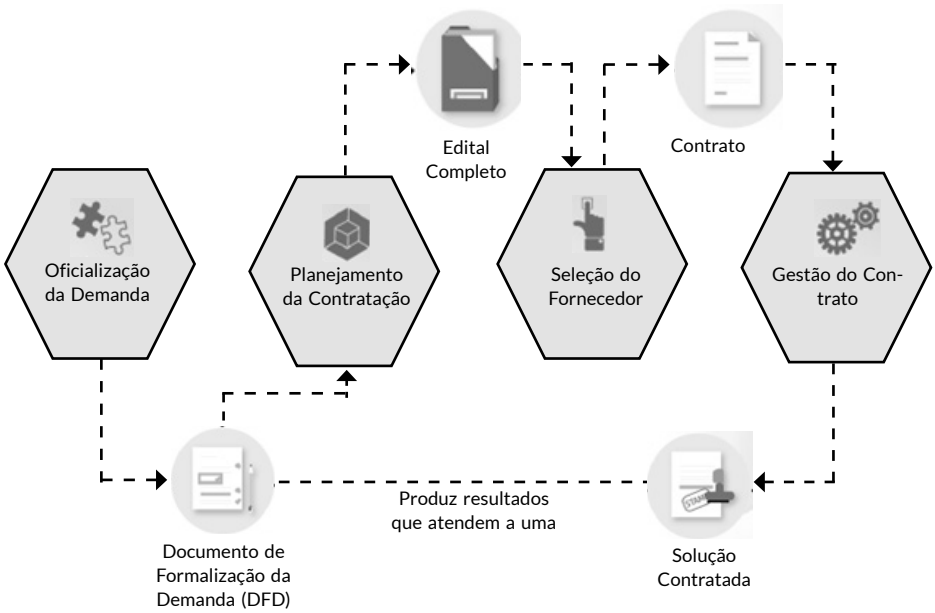
Fonte: https://tutoriais.comprasgovernamentais.gov.br/fluxos_inep/#list

Legenda: (a) caso se aplique.

Atenção
Seja para nova contratação, seja para renovação o tutorial sugere um espaçamento **mínimo de 120 dias de antecedência**.

A Figura 6.1 contém o fluxo do macroprocesso de contratação considerando os 3 processos: planejamento, seleção do fornecedor e gestão do contrato.

Figura 6.1: As 3 fases do macroprocesso de contratação



O custo de uma licitação: "custos invisíveis" das licitações e a importância do planejamento das contratações públicas

A análise da economicidade de uma contratação pública não se esgota no preço pago ao fornecedor. Há também um custo interno de processamento: servidores e equipes dedicam tempo à formalização da demanda, ao estudo da solução, à pesquisa de preços, à elaboração dos instrumentos, à análise jurídica e à seleção do contratado. Esses custos são relevantes para a eficiência, embora não constituam, por si sós, desembolso adicional por contratação.

No Relatório de Consultoria nº 2028007, de 14 de setembro de 2026, a Controladoria-Geral da União (CGU) mensurou os custos operacionais do pregão e da dispensa de licitação em razão do valor no Poder Executivo federal, tomando 2025 como exercício de referência. A pesquisa utilizou a metodologia de custeio baseado em atividades e tempo (TDABC), com 10 unidades de referência, 412 respostas válidas sobre tempos de atividades e dados do SIAPE, Tesouro Gerencial e Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Os valores são estimativas de referência, não custos exatos de todo e qualquer processo.

1. Custos estimados dos procedimentos

Procedimento / recorte	Custo estimado
Pregão: 17 etapas recorrentes	R$ 66.271,39
Pregão: ciclo completo de 22 etapas	R$ 77.676,74
Dispensa por valor: 8 etapas do rito mínimo	R$ 12.753,79
Dispensa por valor: 12 etapas do modelo completo	R$ 22.988,00

O custo de uma licitação: "custos invisíveis" das licitações e a importância do planejamento das contratações públicas

Segundo a CGU, 19.598 pregões homologados em 2025 movimentaram R$ 69,57 bilhões. Aplicando o custo recorrente por processo, o custo administrativo agregado foi estimado em R$ 1,30 bilhão, correspondente a 1,87% do valor homologado. Como referência internacional, o relatório cita a avaliação das Diretivas de Contratação Pública da Comissão Europeia, de 2025 (SWD(2025) 332), que estimou custos de transação próximos de 1% do valor contratual em procedimentos competitivos maduros. Menciona, ainda, o estudo de PwC, London Economics e Ecorys (2011), que apontou aproximadamente 1,3%, considerando o custo social total. Assim, o índice brasileiro supera a referência de 1% das jurisdições mais eficientes, mas permanece abaixo do limiar analítico de 2,5% adotado pela CGU. As comparações devem considerar as diferenças metodológicas e de abrangência entre os indicadores.

2. O planejamento é o principal centro de custos no pregão

No pregão recorrente, aproximadamente 88,6% do custo concentra-se na fase preparatória e 11,4% na seleção do fornecedor. Quatro atividades representam, juntas, cerca de 71,6% do custo recorrente:

Atividade	Custo estimado	Parcela do pregão recorrente
Estudo Técnico Preliminar (ETP)	R$ 14.618,96	22,06%
Termo de Referência / Projeto Básico	R$ 12.471,51	18,82%
Estimativa de preços	R$ 11.141,83	16,81%
Ajustes após parecer jurídico	R$ 9.243,27	13,95%
Total	**R$ 47.475,57**	**71,64%**

O retrabalho após a análise jurídica foi projetado em R$ 181,1 milhões anuais para os pregões. A implicação gerencial não é dispensar revisões indispensáveis, mas reduzir falhas evitáveis mediante documentos padronizados, capacitação, listas de verificação e integração antecipada entre as áreas demandante, técnica, de contratações e jurídica. Ferramentas de inteligência artificial podem auxiliar na consistência documental, desde que sujeitas à conferência humana e às regras institucionais.

3. Quando o processo custa mais do que o objeto

Nas 32.162 dispensas eletrônicas com disputa analisadas, 22.688 (70,5%) tiveram valor homologado inferior ao custo administrativo de referência do rito mínimo (R$ 12.753,79). O valor mediano das aquisições foi de R$ 5.779,75. A constatação não equivale a afirmar que 70,5% das dispensas foram irregulares: procedimentos formais também entregam transparência, competição e controles. Ela sinaliza, porém, que a proporcionalidade do rito merece atenção especial nas compras de pequeno valor.

No modelo de dispensa examinado, quatro etapas adicionais totalizam R$ 10.234,21: ETP, R$ 5.409,92; mapa de riscos, R$ 1.318,32; análise jurídica, R$ 2.375,21; e ajustes após parecer, R$ 1.130,76. A eventual simplificação depende das normas aplicáveis, da natureza do objeto, dos riscos envolvidos e das hipóteses em que cada documento ou manifestação pode ser dispensado. Não se trata de autorização geral para suprimi-los.

4. Medidas e economias identificadas pela CGU

O custo de uma licitação: "custos invisíveis" das licitações e a importância do planejamento das contratações públicas

Estratégia examinada	Resultado / potencial apontado
Pregões elegíveis à dispensa por valor	Até R$ 153,54 milhões/ano
Dispensas por valor passíveis de suprimento de fundos	Até R$ 242,02 milhões/ano
Redução do retrabalho no planejamento	Até R$ 181,1 milhões/ano
Dispensa de análise jurídica individual nas hipóteses cabíveis	R$ 119,1 milhões a R$ 175,8 milhões/ano
Adesão às intenções de registro de preços (IRPs)	R$ 335,16 milhões em redução de custos estimada para 2025 (benefício já realizado)
Renovação de quantitativos de atas, quando juridicamente cabível	R$ 231,75 milhões/ano (cenário central)

A CGU calculou intervalo de R$ 542 milhões a R$ 927 milhões anuais para oportunidades de racionalização. Esses montantes NÃO correspondem à soma de todas as linhas da tabela: as oportunidades não são integralmente cumuláveis. O benefício de R$ 335,16 milhões relativo às IRPs já foi realizado em 2025 e não integra esse intervalo. As projeções dependem das premissas e condições descritas no relatório.

5. Cuidados jurídicos e decisões do ordenador de despesas

Escolha do procedimento: a dispensa em razão do valor é uma possibilidade legal quando presentes seus pressupostos, não uma obrigação automática. Devem ser observados os limites vigentes, a aferição do valor e a vedação ao fracionamento indevido.

Suprimento de fundos: é regime excepcional de execução de despesas, sujeito a requisitos e controles próprios. A estimativa de economia não autoriza substituir indiscriminadamente a contratação regular por adiantamentos.

Análise jurídica: a possibilidade de dispensar manifestação individual depende das hipóteses e condições previstas na legislação e nos atos da autoridade jurídica competente; não equivale à eliminação do controle de legalidade.

Compras compartilhadas e atas: a adesão às IRPs e eventual renovação de quantitativos exigem planejamento, demonstração de vantajosidade e respeito à disciplina do sistema de registro de preços, sem automatismo.

Responsabilização: a CGU registra expressamente que a escolha de rito mais formal do que o mínimo legalmente exigido não constitui, por si só, irregularidade. O diagnóstico é de eficiência e deve orientar aperfeiçoamento da gestão, não imputação automática de culpa.

6. Considerações sobre eficiência e racionalidade dos procedimentos de contratação

A avaliação da eficiência dos procedimentos de contratação exige a consideração conjunta dos custos administrativos de processamento, dos requisitos legais e da complexidade e dos riscos associados ao objeto. A adoção de procedimentos mais céleres não constitui, isoladamente, indicador de economicidade, assim como a ampliação de etapas formais não assegura, por si só, maior qualidade do controle. Nesse contexto, os resultados apresentados pela CGU oferecem subsídios para o aperfeiçoamento do planejamento, a redução de retrabalhos e a adequação dos procedimentos às características de cada contratação, preservadas as exigências de legalidade, competitividade, integridade e vantajosidade.

4. MITIGANDO A CULPA *IN ELIGENDO* NO MACROPROCESSO DE CONTRATAÇÃO

Inicialmente cabe destacar o que prescreve o art. 7º da Lei nº 14.133/2021:

> *Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem,* **promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais** *à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:*
>
> *I - sejam,* **preferencialmente**, *servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;*
>
> *II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e*
>
> *III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.*
>
> *§ 1º A autoridade referida no* **caput** *deste artigo deverá observar o* **princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos**, *de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.*
>
> *§ 2º O disposto no* **caput** *e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de* **assessoramento jurídico e de controle interno** *da Administração.*
>
> *Art. 8º* **A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública**, *para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.*
>
> *§ 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.*
>
> *§ 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão,* **ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão**.
>
> *§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.*
>
> *§ 4º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente contratado pela Administração, poderá ser contratado, por prazo determinado, serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação.*
>
> *§ 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.*

Quadro 6.2: Funções essenciais do macroprocesso de contratação pública

Fase	Funções no macroprocesso de contratação	Artefatos gerados
Planejamento (primeira linha)[a]	-Unidade requisitante. -Equipe de Planejamento.	-Documento de Formalização da Demanda (DFD). -Estudo Técnico Preliminar (ETP). -Análise Riscos: Mapa. -Termo de Referência, Projeto Básico ou Executivo. -Orçamento estimado: planilha de custos (pesquisa de preços). -Edital de licitação (inclui minuta do contrato).
Assessoramento sobre os artefatos da fase de planejamento (segunda linha) [a]	-Controle Interno. -Assessoria Jurídica.	-Parecer do controle interno. -Parecer da assessoria jurídica.
Contratação (primeira linha) [a]	-Pregoeiro: atua na modalidade de pregão. -Agente de Contratação[b]: atua nas demais modalidades. -Comissão de contratação.	-Diligências sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas. -Avisos. -Habilitação e Qualificação. -Justificativa para escolha do contratado. -Justificativa do preço. -Ata de homologação do certame.
Assessoramento sobre os artefatos da fase de seleção do fornecedor (segunda linha) [a]	-Controle Interno. -Assessoria Jurídica.	-Parecer do controle interno. -Parecer da assessoria jurídica.
Contratação (primeira linha) [a]	-Ordenador de Despesas.	-Autorização para contratação. -Assinatura do contrato.
Fiscalização Contratual (primeira linha) [a]	-Gestor do Contrato[c]. -Fiscal Técnico do Contrato[d]. -Fiscal Administrativo do Contrato[e].	-Diligências para sanear erros ou falhas na execução contratual. -Relatório de recebimento provisório. -Relatório final.

Legenda:

(a) Lei nº 14.133/2021. Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa: **I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade; II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade**; III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

(b) Decreto 11.246/2022[1]: Art. 14. Caberá ao agente de contratação, em especial:

1. https://in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.246-de-27-de-outubro-de-2022-440217660.

I - tomar decisões em prol da boa condução da licitação, dar impulso ao procedimento, inclusive por meio de demandas às áreas das unidades de contratações, descentralizadas ou não, para fins de saneamento da fase preparatória, caso necessário;

II - acompanhar os trâmites da licitação e promover diligências, se for o caso, para que o calendário de contratação de que trata o inciso III do **caput** do art. 11 do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, seja cumprido, observado, ainda, o grau de prioridade da contratação; e

III - conduzir e coordenar a sessão pública da licitação e promover as seguintes ações:

a) receber, examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos seus anexos e requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração desses documentos, caso necessário;

b) verificar a conformidade da proposta mais bem classificada com os requisitos estabelecidos no edital;

c) verificar e julgar as condições de habilitação;

d) sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas; e

e) encaminhar à comissão de contratação, quando for o caso:

1. os documentos de habilitação, caso se verifique a possibilidade de saneamento de erros ou de falhas que não alterem a substância dos documentos e a sua validade jurídica, conforme o disposto no § 1º do art. 64 da Lei nº 14.133, de 2021; e

2. os documentos relativos aos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 da Lei nº 14.133, de 2021;

f) negociar, quando for o caso, condições mais vantajosas com o primeiro colocado;

g) indicar o vencedor do certame;

h) conduzir os trabalhos da equipe de apoio; e

i) encaminhar o processo instruído, após encerradas as fases de julgamento e de habilitação e exauridos os recursos administrativos, à autoridade superior para adjudicação e para homologação.

(c)Decreto 11.246/2022: Art. 21. Caberá ao gestor do contrato e, nos seus afastamentos e seus impedimentos legais, ao seu substituto, em especial:

I - coordenar as atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa e setorial, de que tratam os incisos II, III e IV do **caput** do art. 19;

II - acompanhar os registros realizados pelos fiscais do contrato das ocorrências relacionadas à execução do contrato e as medidas adotadas, e informar à autoridade superior aquelas que ultrapassarem a sua competência;

III - acompanhar a manutenção das condições de habilitação do contratado, para fins de empenho de despesa e de pagamento, e anotar os problemas que obstem o fluxo normal da liquidação e do pagamento da despesa no relatório de riscos eventuais;

IV - coordenar a rotina de acompanhamento e de fiscalização do contrato, cujo histórico de gerenciamento deverá conter todos os registros formais da execução, a exemplo da ordem de serviço, do registro de ocorrências, das alterações e das prorrogações contratuais, e elaborar relatório com vistas à verificação da necessidade de adequações do contrato para fins de atendimento da finalidade da administração;

V - coordenar os atos preparatórios à instrução processual e ao envio da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos de que trata o inciso I do **caput** do art. 19;

VI - elaborar o relatório final de que trata a alínea "d" do inciso VI do § 3º do art. 174 da Lei nº 14.133, de 2021, com as informações obtidas durante a execução do contrato;

VII - coordenar a atualização contínua do relatório de riscos durante a gestão do contrato, com apoio dos fiscais técnico, administrativo e setorial;

VIII - emitir documento comprobatório da avaliação realizada pelos fiscais técnico, administrativo e setorial quanto ao cumprimento de obrigações assumidas pelo contratado, com menção ao seu desempenho na execução contratual, baseado em indicadores objetivamente definidos e aferidos, e a eventuais penalidades aplicadas, a constarem do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações conforme disposto em regulamento;

IX - realizar o recebimento definitivo do objeto do contrato referido no art. 25, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais; e

X - tomar providências para a formalização de processo administrativo de responsabilização para fins de aplicação de sanções, a ser conduzido pela comissão de que trata o art. 158 da Lei nº 14.133, de 2021, ou pelo agente ou pelo setor competente para tal, conforme o caso.

(d)Decreto 11.246/2022: Art. 22. Caberá ao fiscal técnico do contrato e, nos seus afastamentos e seus impedimentos legais, ao seu substituto, em especial:

I - prestar apoio técnico e operacional ao gestor do contrato com informações pertinentes às suas competências;

II - anotar no histórico de gerenciamento do contrato todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, com a descrição do que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados;

III - emitir notificações para a correção de rotinas ou de qualquer inexatidão ou irregularidade constatada, com a definição de prazo para a correção;

IV - informar ao gestor do contato, em tempo hábil, a situação que demandar decisão ou adoção de medidas que ultrapassem a sua competência, para que adote as medidas necessárias e saneadoras, se for o caso;

V - comunicar imediatamente ao gestor do contrato quaisquer ocorrências que possam inviabilizar a execução do contrato nas datas estabelecidas;

VI - fiscalizar a execução do contrato para que sejam cumpridas as condições estabelecidas, de modo a assegurar os melhores resultados para a administração, com a conferência das notas fiscais e das documentações exigidas para o pagamento e, após o ateste, que certifica o recebimento provisório, encaminhar ao gestor de contrato para ratificação;

VII - comunicar ao gestor do contrato, em tempo hábil, o término do contrato sob sua responsabilidade, com vistas à renovação tempestiva ou à prorrogação contratual;

VIII - participar da atualização do relatório de riscos durante a fase de gestão do contrato, em conjunto com o fiscal administrativo e com o setorial, conforme o disposto no inciso VII do **caput** do art. 21;

IX - auxiliar o gestor do contrato com as informações necessárias, na elaboração do documento comprobatório da avaliação realizada na fiscalização do cumprimento de obrigações assumidas pelo contratado, conforme o disposto no inciso VIII do **caput** do art. 21; e

X - realizar o recebimento provisório do objeto do contrato referido no art. 25, mediante termo detalhado que comprove o cumprimento das exigências de caráter técnico.

(e) Decreto 11.246/2022: Art. 23. Caberá ao fiscal administrativo do contrato e, nos seus afastamentos e seus impedimentos legais, ao seu substituto, em especial:

I - prestar apoio técnico e operacional ao gestor do contrato, com a realização das tarefas relacionadas ao controle dos prazos relacionados ao contrato e à formalização de apostilamentos e de termos aditivos, ao acompanhamento do empenho e do pagamento e ao acompanhamento de garantias e glosas;

II - verificar a manutenção das condições de habilitação da contratada, com a solicitação dos documentos comprobatórios pertinentes, caso necessário;

III - examinar a regularidade no recolhimento das contribuições fiscais, trabalhistas e previdenciárias e, na hipótese de descumprimento, observar o disposto em ato do Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;

IV - atuar tempestivamente na solução de eventuais problemas relacionados ao descumprimento das obrigações contratuais e reportar ao gestor do contrato para que tome as providências cabíveis, quando ultrapassar a sua competência;

V - participar da atualização do relatório de riscos durante a fase de gestão do contrato, em conjunto com o fiscal técnico e com o setorial, conforme o disposto no inciso VII do **caput** do art. 21;

VI - auxiliar o gestor do contrato com as informações necessárias, na elaboração do documento comprobatório da avaliação realizada na fiscalização do cumprimento de obrigações assumidas pelo contratado, conforme o disposto no inciso VIII do **caput** do art. 21; e

VII - realizar o recebimento provisório do objeto do contrato referido no art. 25, mediante termo detalhado que comprove o cumprimento das exigências de caráter administrativo.

O pregoeiro pode elaborar documento de responsabilidade da equipe de planejamento, no caso em questão o edital?
Não. **Acórdão 2146/2022 TCU Plenário** *A atribuição de pregoeiro, da responsabilidade da elaboração do edital cumulativamente às tarefas de sua estrita competência afronta o princípio da segregação de funções.*

Quadro 6.3: Funções correlatas ao macroprocesso de contratação pública

Setor	Funções no macroprocesso de contratação	Artefatos gerados
Setor Orçamentário e Financeiro	-Coordenador de Planejamento e Orçamento.	-Declaração de Disponibilidade Orçamentária. -Empenho. -Pagamento.
Setor Contábil	-Conformista.	-Conformidade dos registros de gestão.

A responsabilidade pelos processos licitatórios será sempre do Prefeito?
Não. Este foi o entendimento no **Acórdão 3181/2023 TCE-PR Plenário.** A reponsabilidade em processos envolvendo contratações públicas não recaem automaticamente perante a autoridade municipal. A responsabilidade do gestor, inclusive o Prefeito, decorre necessariamente de uma ação ou omissão. Não se pode atribuir ao prefeito toda e qualquer irregularidade que ocorra na administração pública municipal, o que implicaria em reconhecer uma espécie de responsabilidade objetiva, que não encontra respaldo no ordenamento jurídico brasileiro. Esse é o mesmo entendimento do Acórdão 1275/2025 TCE-PE Segunda Câmara que não cabe responsabilização do prefeito por irregularidade que só poderia ser detectada mediante exame detalhado de atos operacionais de competência de setores administrativos do município. Além disso, deve-se considerar se houve descentralização administrativa do prefeito ao seus secretários, bem como o instrumento utilizado (decreto ou lei) conforme explorado no capítulo 2. Na mesma linha segue a corte de contas federal. **Acórdão 6138/2025 TCU Primeira Câmara** 17. Conforme destaquei no voto revisor declarado vencedor no julgamento que deu origem ao Acórdão 1090/2023-TCU-Plenário, **este Tribunal não tem promovido a responsabilização de prefeitos municipais ao se deparar com situações cujo controle, pelo detalhamento exigido, deva ser realizado, primariamente, por agentes públicos mais diretamente ligados ao acompanhamento da obra**, a exemplo dos responsáveis pela liquidação das despesas e pelo acompanhamento da execução dos serviços. 18. Não se mostra razoável, por conseguinte, **exigir do dirigente máximo do município que, em visitas in loco, adotasse medidas minuciosas e detalhadas de supervisão e acompanhamento**, especialmente aquelas voltadas ao fim específico de certificar a execução conformes com os exatos termos do plano de trabalho. 19. No caso em tela, **os boletins de medição que serviram de base para os pagamentos foram produzidos pela construtora e atestados por fiscal designado pelo município para o acompanhamento da obra** (peça 98, p. 2-7). Assim, **não é razoável exigir de E.G.T.J. que tivess reexaminado in loco, criteriosamente, todas as medições antes de autorizar os pagamentos**; por não possuir formação em engenharia ou arquitetura, a distorção entre o medido e o efetivamente realizado a ele seria de difícil constatação, além disso tal procedimento se mostraria contrário aos princípios da eficiência estatal e da segregação de funções.

A responsabilidade pelos processos licitatórios será sempre do Prefeito?

20. Caberia, dessa forma, **a responsabilização do recorrente em casos de culpa in eligendo ou in vigilando**. As modalidades de culpa têm por pressuposto omissão, seja no dever de vigiar, seja no de ter cuidados na hora de decidir. No caso destes autos, **não há nenhuma menção a qualquer descuido do então prefeito no processo de escolha do fiscal da obra ou na fiscalização do cumprimento das funções do técnico responsável**; logo, não há evidências de que teria agido com alguma dessas modalidades de culpa, o que enseja o afastamento da sua responsabilidade pelo débito. Dessa forma, concluo que as contas de E.G.T.J. devem ser julgadas regulares com ressalva.

21. **A responsabilidade pelo dano por pagamentos a maior deve recair, pois, sobre o fiscal do contrato**, responsável pelo ateste na medição dos serviços, e sobre a empresa, beneficiária dos recebimentos indevidos.

22. A conduta de atestar a execução de serviços não realizados configura erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), por violar dever objetivo de cuidado exigido de agentes públicos no exercício de suas funções. Tal comportamento, por denotar negligência grave e afronta aos princípios da legalidade, da moralidade e da boa-fé administrativa, torna o agente passível de responsabilização e sanção.

Para além do entendimento anterior, deve-se observar o que consta na Lei nº 14.133/2021:

> Art. 176. Os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação desta Lei, para cumprimento:
>
> *I - dos requisitos estabelecidos no art. 7º e no caput do art. 8º desta Lei;*
>
> *II - da obrigatoriedade de realização da licitação sob a forma eletrônica a que se refere o § 2º do art. 17 desta Lei;*
>
> *III - das regras relativas à divulgação em sítio eletrônico oficial.*

Segundo o censo de 2022, dos 5.570 municípios, 3.935 possuem até 20 mil habitantes, o que corresponde a 70,6% de todos os municípios do Brasil. Estes municípios, considerando o arcabouço vigente, devem implementar o art. 7º e caput do 8º até 31/03/2027.

Análise complexas e de difícil percepção afastam a responsabilidade da autoridade que homologa a licitação com base nos pareceres técnicos

Acórdão 1460/2025 TCU Plenário

Assim, é **fundamental acolher a alegação de que seria absolutamente inviável, tanto do ponto de vista prático quanto jurídico, exigir do Prefeito, sem formação técnica especializada em engenharia de custos, saúde pública ou expertise em composição e análise detalhada de preços de serviços dessa natureza, a realização de revisão individualizada e pormenorizada das planilhas técnicas elaboradas e validadas por setores especializados da Administração. Essa exigência, além de desarrazoada, contraria diretamente a jurisprudência pacífica desta Corte, já referida no Acórdão 378/2023-TCU-Plenário**.

Não se pode perder de vista, e este é um ponto crucial, que a própria definição dos percentuais tidos por "adequados" para o BDI (17,83%) e encargos sociais (83,63%), que fundamentaram a alegação de superfaturamento, **surgiu somente a posteriori, durante a complexa instrução desta Tomada de Contas Especial.**

Conforme se depreende dos próprios votos condutores dos Acórdãos 7.790/2018 e 10.867/2018, ambos da 2ª Câmara - o primeiro, referente ao julgamento originário desta TCE, e o segundo, de embargos declaratórios em face da primeira decisão -, foi necessário que a então Relatora, Ministra Ana Arraes, **em mais de uma oportunidade, determinasse o retorno dos autos à unidade instrutora (Secex/PR) para que fossem realizados estudos e cálculos específicos** - como os constantes da instrução à peça 130 - a fim de se estabelecerem os parâmetros de BDI e encargos que seriam, ao final, adotados pela Corte, com base, inclusive, em referenciais da SLTI/MP.

Análise complexas e de difícil percepção afastam a responsabilidade da autoridade que homologa a licitação com base nos pareceres técnicos

Essa construção dos referenciais de preço pela própria Corte de Contas, durante o processo, e não a aplicação de uma tabela ou critério objetivo e preexistente de fácil consulta pela municipalidade à época dos fatos, reforça a tese de que a suposta irregularidade não era de óbvia e imediata percepção pelo gestor municipal.

[...]

Se a apuração de um referencial adequado para aquela situação emergencial demandou um olhar específico e cauteloso do órgão de controle, torna-se, **por consequência lógica, desarrazoado reivindicar do ex-prefeito, imerso nas pressões da crise e sem o mesmo aparato técnico especializado, a capacidade de antever ou identificar supostas inadequações nos preços, que somente seriam apontadas anos depois**, após complexa análise e com base em metodologias e referenciais não corriqueiramente aplicáveis ao cotidiano da gestão municipal em emergência.

Tal cenário, **onde a própria definição do preço justo se mostrou matéria não trivial, amolda-se perfeitamente à hipótese de vício de difícil percepção**. Esta constatação, nos termos da jurisprudência desta Casa - consolidada no já mencionado Acórdão 378/2023-TCU-Plenário e em outros precedentes como os Acórdão 1526/2016-TCU-Plenário, 8.744/2016-TCU-2ª Câmara e 13.435/2019-TCU-1ª Câmara -, **afasta a reprovabilidade da conduta do agente homologador e, por conseguinte, a sua responsabilidade pelo débito**.

Isso posto, fica evidente, diante da absoluta ausência nos autos de provas ou elementos mínimos que demonstrem conduta dolosa ou gravemente culposa por parte do recorrente na homologação dos certames, e tendo em vista a evidente impossibilidade de que este pudesse perceber, nas circunstâncias fáticas concretas e com os elementos de que dispunha à época, quaisquer irregularidades que somente foram apontadas posteriormente na composição dos preços, que a responsabilidade que lhe foi atribuída pelo Acórdão 7790/2018-TCU-Segunda Câmara deve ser afastada.

A conclusão pela ausência de erro grosseiro, decorrente da inviabilidade de percepção do vício, por si só, já seria suficiente para afastar a responsabilidade do gestor

As três linhas de defesa não constituem etapas processuais obrigatórias

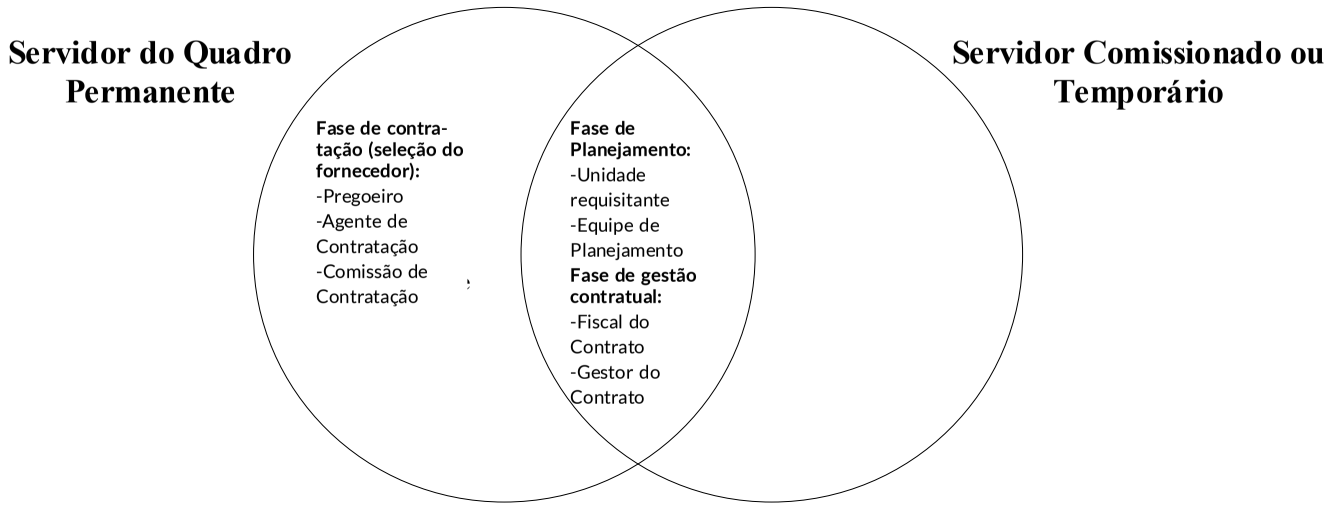
Acórdão 1063/2026 TCU-Plenário

O **licitante pode apresentar representação ao controle externo sem a necessidade de esgotar previamente os recursos administrativos**. As três linhas de defesa previstas no art. 169 da Lei nº 14.133/2021 **constituem uma estrutura de governança, gestão de riscos e controle, e não uma sequência processual obrigatória**. Nesse contexto, a segunda linha de defesa deve agregar valor à gestão por meio da identificação tempestiva de riscos, da orientação aos gestores e da prevenção de irregularidades, e não apenas funcionar como uma etapa formal de aprovação.

4.1. Funções essenciais do macroprocesso de contratação em sentido estrito

A Figura 6.2 ilustra as tipologias de servidores públicos e funções essenciais do macroprocesso de contratação sentido estrito. Em qualquer função é vedado o uso de terceirizados.

Figura 6.2: Tipologias de servidores públicos e funções essenciais do macroprocesso de contratação sentido estrito



Equipe de contratação: somente pode ser composta por servidores do quadro efetivo?

Este é um ponto que gera divergência entre as cortes de contas. A seguir consta quadro comparativo.

Preferencialmente [a]	**Obrigatoriamente servidores públicos do quadro efetivo ou empregados públicos dos quadros permanentes da administração pública** [b]
TCE-ES: Parecer em Consulta 16/2023 TCM-GO: Parecer em Consulta 11/2023 TCU: Acórdão 3561/2023-Plenário[a]	TCE-RJ: Parecer em Consulta 34/2023 TCE-RN: Acórdão 365/2023 TCM-BA: Parecer em Consulta 1062/2021 TCU: 1917/2024 - Plenário[d,e] TCE-PR: 3561/2023 - Plenário[e] TCE-PE: 584/2025 - Plenário[e]

Legenda: (a) admite-se cargo comissionado. (b) nestes casos ao designar comissionado para a equipe de contratação incorre-se em culpa in eligendo. (c) posição superada. d) posição atual. (e) admite situações excepcionais.

Seguem trechos do Acórdão 1917/2024 TCU Plenário:

[...]

9.6. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que expeça as seguintes orientações às unidades técnicas desta Corte de Contas:

9.6.1. no exame dos processos de controle externo envolvendo certames licitatórios de jurisdição do TCU, realizados sob a égide da Lei 14.133/2021, **verifiquem se os agentes de contratação ou pregoeiros responsáveis pela condução do certame são servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da administração pública**, tendo em vista o disposto nos arts. 6º, inciso LX, e 8º, caput, da Lei 14.133/2021, bem como se existem situações extraordinárias, devidamente motivadas pela autoridade competente, que justifiquem o não cumprimento dos referidos dispositivos;

9.6.2. no caso de eventualmente haver apuração de indício de irregularidade praticada por agente de contratação ou pregoeiro que não satisfaça o comando dos arts. 6º, inciso LX, e 8º, caput, da Lei 14.133/2021, **avaliem a ocorrência de culpa in eligendo da autoridade responsável pela designação do referido agente,** nos termos dos arts. 7º, caput, e 11, parágrafo único, do mesmo diploma legal;

[...]

Voto

O dispositivo do art. 7º, inciso I, da nova Lei de Licitações e Contratos pode ser compreendido como uma regra geral, aplicável a todos os agentes públicos que atuam nos processos licitatórios, ao passo que o dispositivo dos arts. 6º, inciso LX, e 8º, **caput**, da Lei 14.133/2021, seria uma regra especial. Com efeito, a hermenêutica jurídica contém princípios que solucionam as antinomias normativas, determinando, em cada caso, a norma que prevalece. Segundo o princípio da especialidade, a regra especial prevalece, no seu âmbito restrito de atuação, sobre a regra geral em sentido contrário.

Equipe de contratação: somente pode ser composta por servidores do quadro efetivo?

Dito de outra forma, norma geral do art. 7º da nova Lei de Licitações e Contratos, aplicável a todos os entes federados, que estabelece que as funções de agente de contratação devem ser preferencialmente ocupadas por servidores efetivos, **deixa de prevalecer, no âmbito federal, em razão da norma especial dos arts. 6º, inciso LX, e 8º, caput, que exigem servidores efetivos para ocupar as funções de agente de contratação**. Assim, considero perfeita a interpretação conferida aos dispositivos em apreciação pela unidade técnica.

A regulamentação federal sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, consubstanciada no Decreto 11.246/2022, também repetiu que o agente de contratação deve satisfazer os requisitos do art. 8º da Lei 14.133/2021, ou seja, ser servidor de cargo efetivo ou empregado do quadro permanente da administração, **in verbis**:

"*Art. 3º O agente de contratação e o respectivo substituto serão designados pela autoridade competente, em caráter permanente ou especial, conforme o disposto no art. 8º da Lei nº 14.133, de 2021.*"

Vou além das percepções da equipe de fiscalização, **pois avalio ser preocupante o risco de que servidores demissíveis ad nutum possam ser incumbidos de funções tão relevantes como os do agente de contratação ou pregoeiro, o que abre as portas para toda sorte de problemas e desvios.** Também não olvido que a Constituição Federal estabeleceu que os cargos comissionados são destinados para as funções de direção, chefia e assessoramento (art. 37, inciso V, da CF/88). Como as atribuições de pregoeiro e agente de contratação são eminentemente de caráter executivo, espera-se que tais funções sejam exercidas por servidores com vínculo permanente com o poder público, e não por detentores de cargo em comissão de livre provimento.

Ademais, ao dispor sobre o tema na Lei 14.133/2021, **o legislador ordinário reconheceu a importância das funções de pregoeiro e agente de contratações para o estado e a sociedade, exigindo que tais funções sejam endereçadas a servidores dos quadros permanentes da administração.**

Em sintonia com o exposto, em vez de apenas expedir um comando abstrato de "firmar entendimento" no acórdão que ora submeto ao descortino deste Colegiado, considero mais assertivo que o Tribunal emita orientação às unidades técnicas desta Corte de Contas que, no exame dos processos envolvendo certames licitatórios da nossa jurisdição conduzidos sob a égide da Lei 14.133/2021, verifiquem se os agentes de contratação ou pregoeiros responsáveis pela condução do certame são servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da administração pública, tendo em vista o disposto nos arts. 6º, inciso LX, e 8º, **caput**, da Lei 14.133/2021, representando no caso de encontrar desconformidades.

A não ser em situações extraordinárias, devidamente fundamentadas, a indicação de agente público que não satisfaça o comando dos arts. 6º, inciso LX, e 8º, **caput**, da Lei 14.133/2021, pode causar culpa **in eligendo** da autoridade responsável pela designação por eventuais falhas cometidas pelo referido agente, pois, nos termos do art. 11, parágrafo único, do mesmo diploma legal, "*a alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações*".

Além disso, a autoridade competente infringirá a diretriz de promover a gestão por competências dos agentes públicos que atuam nas licitações e contratos, prevista no art. 7º, **caput**, da Lei 14.133/2021.