

## RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO POR IRREGULARIDADES EM DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES DE LICITAÇÃO: LIMITES LEGAIS E APLICAÇÃO DA LINDB

Patrick do Nascimento

### Resumo

A contratação direta pela Administração Pública, fundamentada nas hipóteses legais de dispensa ou inexigibilidade de licitação, demanda criteriosa observância aos princípios da legalidade e da boa-fé por parte do agente responsável. Com o advento da Lei nº. 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) e o fortalecimento dos parâmetros interpretativos introduzidos pela Lei nº. 13.655/2018 ao Decreto-Lei Nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), consolidaram-se novas diretrizes destinadas a afastar uma responsabilização automática dos gestores públicos por decisões administrativas. O presente artigo propõe examinar os critérios legais e jurisprudenciais que orientam a caracterização da responsabilidade administrativa, com especial atenção à presença de dolo, à ocorrência de erro grosseiro e à preservação da segurança jurídica. A abordagem metodológica adotada foi a pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Licitação. Responsabilidade administrativa. Agente público. LINDB. Lei nº. 14.133/2021.

### 1 INTRODUÇÃO

Inicialmente, cumpre destacar que, por mandamento constitucional, mais especificamente o Art. 37, XXI da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 (CRFB/1988), o processo licitatório é a regra, quando se trata da aquisição de serviços, compras ou alienações na administração pública. Quando da elaboração da Lei Nº. 14.133/21 pelo legislador, este inseriu, em seu Art. 72, a exceção denominada de 'contratação direta'. Este processo de

contratação direta, por não se tratar de uma licitação propriamente dita, exige o cumprimento de diversos requisitos para que se concretize. Sucede que algumas administrações municipais encontram dificuldades na sua interpretação e aplicação, o que gera, por diversas vezes, erros e irregularidades que levam a investigações e até a propositura de ações de improbidade administrativa.

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é, à luz de pesquisa bibliográfica e documental, com especial análise de jurisprudência ligada ao tema, identificar se o agente público responsável pelo processo de contratação direta deve, nos moldes da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB - Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942) e da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), ser responsabilizado por qualquer erro ou somente quando há dolo ou erro grosseiro e, também, os limites desta responsabilidade.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1. A contratação direta na Lei Nº 14.133/2021:

Conforme se depreende do Art. 72 da Nova Lei de Licitações, o processo de contratação direta compreende a inexigibilidade – quando é inviável a concorrência - e a dispensa de licitação - quando é possível a licitação, porém, o legislador excluiu a obrigatoriedade de licitar -, devendo ser instruída com diversos documentos.

Especificamente, em seus incisos I a VII, são listados os documentos e formalidades mínimos exigidos para que se dê início à fase preparatória da contratação direta. Dentre eles, com o propósito de fundamentar o processo, devem constar estudo técnico, justificativa e motivação.

São formalidades essenciais na contratação direta:

- Documento da Formalização de demanda, composto pelo estudo técnico preliminar, análise de risco, termo de referência, projeto básico e projeto executivo (nos casos em que couber);

- Estimativa da despesa, o mais aproximado possível do valor real da contratação;
- Parecer jurídico acerca da possibilidade da contratação direta;
- Previsão dos recursos orçamentários, com parecer contábil indicando a fonte de recursos e os valores disponíveis;
- Requisitos de habilitação e qualificação;
- Razão da escolha do contratado, indicando com precisão os motivos da escolha;
- A justificativa do preço;
- Autorização da autoridade competente.

Estas formalidades existem para eliminar, ou, ao menos, minimizar a chance de erros e fraudes que possam advir do processo. Tendo em vista que a contratação direta envolve a não licitação e, por consequência, a não concorrência, é imperioso que a administração siga rigorosamente, no que couber, o procedimento descrito no Art. 72, para proporcionar maior controle e menores riscos, inerentes à contratação direta.

## 2.2. Responsabilização do agente público na lei de licitações:

Segundo o Art. 8º da Nova Lei de Licitações (NLLC), o agente de contratação é o responsável por conduzir todos os procedimentos de contratação, inclusive os realizados por dispensa ou inexigibilidade.

Ainda de acordo com o artigo supra, o agente de contratações é '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'

Este agente de contratação terá equipe de apoio para auxiliá-lo no processo e 'responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe', segundo o §1º do referido artigo.

As hipóteses contidas no Art. 73 da NLLC, descrevem a responsabilidade atribuída em solidariedade entre o contratado e o agente de contratação, nos casos de erro grosseiro, dolo ou fraude, quando há prejuízo ou danos ao erário.

Define-se erro grosseiro como sendo aquele que 'manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia', conforme o §1º do Art. 12, do Decreto Federal Nº 9.830, de 10 de junho de 2019.

Em síntese, caracteriza-se o erro grosseiro quando a atuação do agente público destoa, de maneira evidente e manifesta, do padrão de diligência objetiva exigido de um gestor público médio, diligente e dotado de discernimento, conforme os parâmetros estabelecidos na situação fática específica.

Por outro lado, fica claro no §3º do mesmo artigo que 'O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público', sendo uma clara vedação à imputação objetiva de responsabilidade ao agente público por mero nexo causal.

Como pode ser visto, a situação hipotética considerada pelo legislador envolve a realização de uma contratação direta que não observa os pressupostos estabelecidos pela norma para sua consecução; no caso das dispensas licitatórias, os elementos necessários para cada um dos dezesseis incisos do art. 75 da NLLC e, no caso das inexigibilidades de licitação, a demonstração da inviabilidade da competição.

Esses casos configuram uma contratação direta indevida, atendendo ao primeiro requisito: existência de ilegalidade no procedimento para a responsabilização do agente público e do contratado.

De acordo com o Art. 121 da Lei 8.112/1990, 'O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições', o que implica dizer que a punição do servidor pode ocorrer em três esferas distintas de poder.

Para entendimento completo da matéria, é necessário definir os conceitos de responsabilidade civil, penal e administrativa, tendo como base a Lei 8.112/1990:

- Art. 122. A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.
- Art. 123. A responsabilidade penal abrange os crimes e contravenções imputadas ao servidor, nessa qualidade.
- Art. 124. A responsabilidade civil-administrativa resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função.
- Art. 125. As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si.

### 2.3. A LINDB e a proteção à atuação administrativa legítima

Ocorre que o dispositivo estabelece ainda um segundo fator para a responsabilização: a existência de dolo, fraude ou erro grosseiro na conduta do agente público responsável ou do contratado na celebração da contratação direta indevida. A redação encontra-se em consonância com a modificação realizada pela Lei nº 13.655/2018 à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/1942), que acrescentou ao decreto o seguinte artigo: “Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.”

Além disso, em seu Art. 20, há a vedação da decisão com base em valores jurídicos abstratos, sem que se leve em consideração as consequências práticas da decisão, que podem, invariavelmente, levar a abusos por parte da autoridade julgadora, seja na esfera administrativa, controladora ou judicial.

Como forma de garantir a isonomia e impessoalidade ao julgar os atos dos agentes públicos, o legislador trouxe, no Art. 22, caput e parágrafos 1º ao 3º, a necessidade de analisar o contexto fático no que tange à responsabilização do agente.

Entende-se que é necessário que se leve em consideração os obstáculos, dificuldades reais do gestor e as circunstâncias práticas que possam ter influência na atuação do agente. Ademais, na aplicação das sanções, devem ser consideradas tanto a natureza como a gravidade da infração cometida, assim como os danos causados pela conduta.

A análise destas circunstâncias podem levar à agravantes ou atenuantes na sanção ao agente. Além disso, a necessária avaliação dos antecedentes do agente público encerra o caráter da dosimetria da penalidade, tudo com o intuito de proteger o agente público em sua atuação à frente da licitação e contratações diretas.

Destaca-se ainda que os precedentes do Tribunal de Contas da União (TCU) ainda oscilam quando da aplicação do art. 28, apresentando tanto interpretações mais rígidas, quanto mais ponderadas a respeito da responsabilização do agente público.

O Supremo Tribunal Federal, inclusive, já sinalizou que não há uniformidade nas decisões do Tribunal de Contas da União quando o tema é a responsabilização de agentes públicos:

“A relevância dos graus de culpa ganhou destaque com a Lei 13.655/18, que introduziu o artigo 28 na Lei de Introdução às Normas do Direito. Ao restringir a responsabilização pessoal do agente público aos casos ‘de dolo ou erro grosseiro’, a LINDB visa a conferir segurança jurídica para o agente público na tomada de decisão, evitando a presença de um temor excessivo em ser pessoalmente responsabilizado no exercício da função pública (DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. O Direito ao erro do administrador público no Brasil. GZ Editora: Rio de Janeiro, 2019. p. 95) Com o veto aos parâmetros estabelecidos no § 1º do artigo 28 na LINDB, a delimitação do conceito de erro grosseiro mantém-se candente, de modo que a densidade normativa da expressão mantém-se a cargo da doutrina e da jurisprudência judicial e administrativa. No entanto, o posicionamento do Tribunal de Contas da União tampouco tem se mostrado homogêneo, oscilando entre a classificação tripartite de erro leve, sem qualificação e grosseiro, sendo este associado à culpa grave (Tomada de Contas Especial da FUNASA, Ac. nº 2.391/18) e a

atuação lastreada em “especial zelo” ou na figura do “administrador médio” (Tomada de Contas Especial da Petrobras, Ac. Nº 2.677/18).” (grifos nossos) Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 35.196/DF. Primeira Turma. Rel. Min. Luiz Fux. Data de julgamento: 12/11/2019.

#### 2.4. Consequências práticas e desafios aos municípios:

Diante do exposto, fica claro que há uma grande dificuldade técnica nos pequenos municípios, sobretudo no que tange à falta de capacitação e estrutura. Estes problemas podem levar à responsabilização de gestores, servidores e contratados por erros e danos causados ao erário público.

Convém também mencionar, em breve comentário, que a reforma da Lei de Improbidade Administrativa, operada pela Lei nº 14.230/2021, exige, para a responsabilização do agente público, a demonstração inequívoca de dolo, vedando a imputação por mera culpa, o que reforça o papel da LINDB e da Nova Lei de Licitações na proteção do agente de boa-fé.

Inegavelmente, os prejuízos decorrentes de erros, falhas e até fraudes nas contratações diretas não afetam apenas a esfera financeira, mas comprometem toda a estrutura da Administração Pública e impactam diretamente os administrados, que sofrem as consequências da má gestão e da inobservância das normas legais. Em muitos casos, a negligência com a coisa pública torna-se evidente.

### 3 CONCLUSÃO

A responsabilização do agente público e do contratado deve estar necessariamente fundamentada na comprovação de dolo, erro grosseiro ou fraude. Sem esses elementos, a imposição de sanções revela-se indevida e juridicamente insustentável.

3.1. Propostas práticas para aperfeiçoar a responsabilização e a gestão de contratações diretas

Diante da complexidade normativa e das limitações estruturais especialmente vivenciadas por administrações municipais de pequeno porte, faz-se necessário adotar medidas concretas para prevenir irregularidades e resguardar os agentes públicos que atuam de boa-fé. Nesse sentido, propõem-se algumas ações.

Primeiramente, a capacitação contínua dos agentes de contratação, por meio da oferta obrigatória de cursos de formação e atualização promovidos por Escolas de Governo ou em parceria com órgãos de controle (TCU, CGU, TCEs), visa minimizar erros técnicos e garantir segurança nas decisões administrativas.

Adicionalmente, sugere-se a criação de núcleos de assessoramento jurídico e contábil intermunicipais, permitindo que pequenos municípios com limitações técnicas cooperem institucionalmente para manter estruturas compartilhadas de apoio especializado em licitações e contratações públicas.

Outra medida relevante é a atuação preventiva dos órgãos de controle, fomentando o fortalecimento do controle orientativo com manuais, pareceres referenciais e auditorias pedagógicas, o que evita a punição imediata e estimula boas práticas administrativas.

O desenvolvimento de sistemas digitais com fluxos validados também se mostra pertinente; plataformas que integrem todas as etapas da contratação direta — da formalização à publicação dos atos — podem padronizar processos e reduzir falhas procedimentais.

Essas medidas reforçam o compromisso com a probidade e a eficiência administrativas, ao mesmo tempo em que evitam o temor excessivo dos agentes públicos quanto à responsabilização injusta, contribuindo para uma gestão pública mais segura, técnica e responsável.

Por fim, após o exposto neste artigo, fica claro que não é possível a responsabilização imediata, automática ou irrestrita do agente público atuante nos processos licitatórios, uma vez que a responsabilização objetiva contraria normativas afetas ao tema, as quais exigem, na dosimetria da pena,

a consideração de todo o contexto fático na imputação de responsabilidade ao agente público.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 22 de maio de 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 18 de maio de 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9830.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9830.htm). Acesso em: 18 de maio de 2025.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 18 de maio de 2025.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm). Acesso em: 22 de maio de 2025.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm). Acesso em: 18 de maio de 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 16 de maio de 2025.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm). Acesso em: 19 de maio de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). mandado de Segurança 35.196 AgR. Relator: min. Luiz Fux, 12 de novembro de 2019. Dje: Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 de maio de 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. O Direito ao erro do administrador público no Brasil. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

NIEBUHR, joel de menezes. Erro grosseiro na visão do TCU: a divergência entre Anastasia e Benjamin. Conjur, São Paulo, 5 abr. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-10/joel-niebuhr-tcu-divergencia-erro-grosseiro/>. Acesso em: 20 de maio de 2025.

Sobre o(s) autor(es)

Patrick do Nascimento

Graduando em Direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina – UNOESC – Campus Videira.

Servidor Público Efetivo há dez anos como Fiscal de Tributos.

E-mail: [patrick\\_donascimento@outlook.com](mailto:patrick_donascimento@outlook.com)