

Contratação Pública sem medo

Os Poderes do Gestor na Lei 14.133/2021

David Santa Bárbara

REALIZAÇÃO:





David Santa Bárbara

Advogado | Consultor em contratos públicos

→ Fundador

Santa Bárbara Advogados
Associados, consultoria e
contencioso administrativo em
direito público

→ OAB/DF

Secretário-Geral de Subseção
diretor de Ordem com atuação
institucional ativa

→ Formação Acadêmica

Pós-graduado em Direito Administrativo · Mestrando em Direito Público ambos
pelo IDP, Brasília

Combina profundo conhecimento acadêmico com vasta experiência na resolução de casos complexos,
oferecendo suporte estratégico para empresas em suas interações com o setor público.

 @DAVIDSANTABARBARA_

 @SANTABARBARAADV

REALIZAÇÃO:



AGENDA

Os Poderes do Gestor na Lei 14.133 e na Visão dos Tribunais

Módulo 1

A Responsabilidade do Gestor e as Ferramentas de Proteção

Tese: A LINDB e a LIA protegem o gestor, e a Lei 14.133 oferece as ferramentas para construir essa proteção.

Como usar o Planejamento (Art. 5º) e o Estudo Técnico Preliminar (Art. 18) para criar uma 'defesa pré-constituída' que afasta a alegação de erro grosseiro.

Módulo 2

Estabilidade Contratual na Lei 14.133 e na Jurisprudência

Tese: A confiança legítima (protegida por STF/STJ) está agora codificada em mecanismos contratuais na nova lei.

Como usar a Matriz de Riscos (Art. 103) e o Equilíbrio Econômico-Financeiro (Art. 124) para gerenciar imprevistos, dando segurança ao contrato e ao contratado.

Módulo 3

O Regime Sancionador da Lei 14.133

Tese: A nova lei equilibra a punição à fraude com a racionalidade na aplicação da pena.

Como usar o rol de sanções (Art. 156) e a proporcionalidade (§ 9º) para afastar maus fornecedores e aplicar a sanção de forma justa, considerando o interesse público.

REALIZAÇÃO:





MOBISeV

Rio Grande do Sul

CAPACITAÇÃO EM SEGURANÇA VIÁRIA
E GESTÃO DO TRÂNSITO

Segundo Pré-evento dos 25 anos
da Revista Estradas

MÓDULO 1

A Contratação Pública sem Medo

A Responsabilidade do Gestor e as Ferramentas de Proteção da Lei 14.133

REALIZAÇÃO:



O DILEMA DO GESTOR PÚBLICO

O "Apagão das Canetas"

Um fenômeno silencioso e devastador assola a administração pública brasileira: o medo da responsabilização pessoal tem levado gestores a se absterem de decidir. O resultado é uma paralisia que prejudica diretamente o cidadão e o interesse público.

⚠ Medo da Responsabilização

O gestor evita assinar, delegar e decidir por receio de ser pessoalmente punido mesmo agindo de boa-fé e com base técnica sólida.

|| Paralisia Decisória

A omissão decisória gera atrasos em obras, licitações desertas e contratos mal executados, comprometendo a entrega de serviços essenciais.

📧 Prejuízo ao Interesse Público

A ineficiência decorrente do apagão das canetas afeta diretamente a população, que deixa de receber infraestrutura, saúde e serviços básicos no prazo adequado.

REALIZAÇÃO:

A VIRADA NORMATIVA

A Mudança de Paradigma: Foco na Racionalidade

O ordenamento jurídico brasileiro passou por uma transformação estrutural no tratamento da responsabilidade do gestor público. Duas normas fundamentais redefiniram os limites da punição pessoal.

LINDB — Art. 28

Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

A responsabilidade pessoal do agente público fica restrita aos casos de **DOLO** ou **ERRO GROSSEIRO**. O erro comum, praticado de boa-fé e com razoabilidade técnica, não enseja punição individual.

Nova Lei de Improbidade — Lei 14.230/2021

Reforma da Lei de Improbidade Administrativa

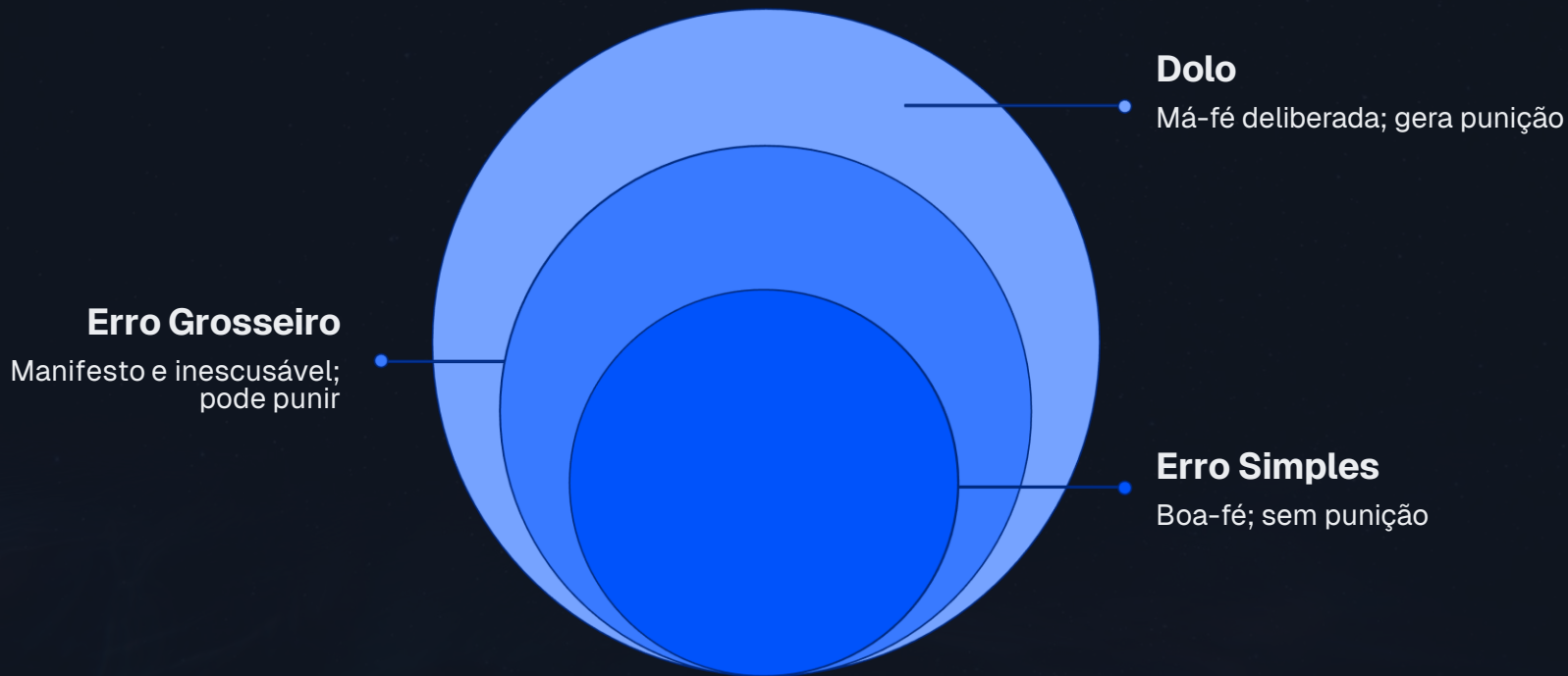
Extinguiu a modalidade **CULPOSA** de improbidade. Hoje, apenas atos praticados com **DOLO ESPECÍFICO** intenção deliberada de lesar podem resultar em condenação por improbidade.

O fim da responsabilização pelo erro comum: a nova ordem jurídica protege o gestor que age com racionalidade e boa-fé.

CONCEITO-CHAVE

O que é, na prática, o "Erro Grosseiro"?

A LINDB não define erro grosseiro em termos abstratos e isso é intencional. Trata-se do erro **manifesto, evidente e inescusável**, aquele que qualquer gestor minimamente diligente teria evitado. É o erro praticado com **culpa grave**, que revela descaso, negligência extrema ou ignorância inaceitável das normas básicas da função.



A LEI 14.133 COMO FERRAMENTA

A Nova Lei como sua "Caixa de Ferramentas"

Construindo sua *defesa pré-constituída*: a Lei 14.133/2021 não é apenas um conjunto de obrigações — é um arsenal de instrumentos que, quando bem utilizados, protegem o gestor e legitimam suas decisões perante os órgãos de controle.



PLANEJAMENTO Art. 5º

O **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** funciona como o "diário de bordo" da decisão. Registra a necessidade, as alternativas analisadas e os fundamentos técnicos, blindando o gestor contra questionamentos futuros.



SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES Art. 5º

A distribuição formal de responsabilidades entre agentes de contratação, fiscais e ordenadores de despesa dilui o risco individual.



PARECER JURÍDICO Art. 50, §1º

Formalizar a orientação técnica e jurídica antes da decisão é um ato de proteção. O gestor que age com base em parecer fundamentado de especialista afasta, em regra, a imputação de culpa grave.

REALIZAÇÃO:



JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Como o TCU Pensa? Casos Práticos

A mentalidade do "erro grosseiro" já está em plena aplicação nas decisões do Tribunal de Contas da União. Antes mesmo da Lei 14.133, o TCU vinha construindo uma jurisprudência consistente que diferencia o erro administrativo comum inerente à complexidade da gestão pública — do desvio grave que justifica sanção pessoal.

"A Lei 14.133 consolida uma tendência, não cria uma ruptura. O TCU já aplicava o princípio da razoabilidade na avaliação da responsabilidade dos gestores."

Nos três casos a seguir, veremos como esse entendimento se materializa em decisões concretas — duas de absolvição e uma de condenação — revelando os contornos reais da proteção jurídica disponível ao gestor que age com diligência.

CASO PRÁTICO 1

O Projeto Deficiente e o Interesse Público

TCU — Acórdão 1385/2022 — Plenário | Obras do Porto de Itaquí

O que aconteceu

Problema identificado: Projeto básico com deficiências técnicas que resultaram em aditivos contratuais acima do limite legal permitido — uma irregularidade objetiva de grande visibilidade.

Decisão do TCU: **AFASTOU A MULTA** dos gestores responsáveis pela contratação e pela fiscalização do contrato.

Fundamento jurídico: O Tribunal entendeu que não houve caracterização de **erro grosseiro**, pois os gestores agiram dentro do contexto de complexidade da obra, priorizando o interesse público na continuidade do empreendimento portuário.

Lição para o Gestor

Irregularidade objetiva não equivale automaticamente a erro grosseiro. O contexto, a boa-fé e a preservação do interesse público são considerados pelo TCU na dosimetria da responsabilidade.

Documente as razões de urgência e necessidade que embasaram cada decisão — isso integra sua defesa.

CASO PRÁTICO 2

O Parecer Técnico como Escudo

TCU — Acórdão 275/2019 — Primeira Câmara | Sobrepreço em Obra

O que aconteceu

Problema identificado: Apuração de sobrepreço em contrato de obra pública, com indícios de preços acima dos referenciais de mercado — situação de alto risco para os gestores envolvidos.

Decisão do TCU: **ABSOLVEU O GESTOR PÚBLICO** de qualquer responsabilidade pessoal pela irregularidade identificada.

Fundamento jurídico: As decisões do gestor foram integralmente baseadas em **pareceres de especialistas técnicos**. O Tribunal reconheceu essa circunstância como excludente de culpabilidade — quem age conforme a técnica não age com culpa grave.

Lição para o Gestor

O parecer técnico fundamentado é, literalmente, um escudo jurídico. Exija pareceres formais, registre-os no processo e demonstre que sua decisão foi tecnicamente amparada.

A proteção não é automática — ela precisa estar documentada no processo administrativo.

CASO PRÁTICO 3

O Limite da Proteção

TCU — Acórdão 6142/2025 — Primeira Câmara | Obra de UPA

O que aconteceu

Problema identificado: Pagamentos realizados por serviços **não executados**, com omissão deliberada do gestor responsável pela fiscalização do contrato de obra de unidade de pronto atendimento.

Decisão do TCU: **CONDENOU O GESTOR**, com aplicação de multa e determinação de ressarcimento ao erário.

Fundamento jurídico: A conduta foi tipificada como **erro grosseiro**. A omissão do fiscal diante de pagamentos por serviços inexistentes revela descaso inaceitável com o dever funcional de verificação e controle.

Lição para o Gestor

A proteção jurídica tem limites claros. A omissão intencional no dever de fiscalizar — especialmente quando resulta em pagamentos indevidos — configura erro grosseiro e afasta qualquer excludente de culpabilidade.

Fiscalizar ativamente não é opção: é obrigação legal e condição de proteção.

REALIZAÇÃO:



CONCLUSÃO

Mensagem Central

A lei empodera o gestor para uma **Contratação Pública sem Medo**. O arcabouço normativo vigente — LINDB, Nova Lei de Improbidade e Lei 14.133 — forma um sistema coerente de proteção ao gestor que age com planejamento, boa-fé e fundamentação técnica. Conheça suas ferramentas e use-as.



Planeje e Documente

O ETP e o processo bem instruído são sua primeira linha de defesa perante qualquer órgão de controle.



O Controle busca o Erro Grosseiro

TCU e CGU não punem o erro comum de boa-fé. Compreender essa distinção muda a postura do gestor diante da decisão.



Segregue Funções

Distribua responsabilidades formalmente e confie na expertise técnica da equipe. Isso reduz risco e fortalece a governança.



A Lei 14.133 Protege

Usada corretamente, a Nova Lei de Licitações é a maior ferramenta de proteção jurídica disponível ao gestor público brasileiro.

MOBISeV

Rio Grande do Sul

**CAPACITAÇÃO EM SEGURANÇA VIÁRIA
E GESTÃO DO TRÂNSITO**

Segundo Pré-evento dos 25 anos
da Revista Estradas

MÓDULO 4

Estabilidade Contratual na Lei 14.133 e na Jurisprudência

A Confiança Legítima como Ferramenta de Gestão

Substituir o 'medo de decidir' por um método para decidir com segurança.



REALIZAÇÃO:



A TESE

A Confiança Legítima foi Codificada

O princípio da proteção da confiança, antes uma construção jurisprudencial do STF e do STJ, agora está na letra da lei. A Lei 14.133 transforma a boa-fé e a segurança jurídica em ferramentas práticas para o gestor.

Antes da Lei 14.133

A proteção da confiança dependia de construção jurisprudencial caso a caso. O gestor não tinha base legal expressa para se amparar.

Com a Lei 14.133

Boa-fé e segurança jurídica são princípios expressos. O gestor tem fundamento legal direto para suas decisões de estabilidade contratual.

O Objetivo

Substituir o 'medo de decidir' por um método para decidir com segurança. Duas ferramentas essenciais: Matriz de Riscos e Reequilíbrio.

REALIZAÇÃO:



FERRAMENTA 1

A Matriz de Riscos — O Poder de Antecipar

Art. 103 da Lei 14.133 | Obrigatória em Obras de Grande Vulto

O que é e como funciona

Definição: Uma cláusula contratual que define de quem é a responsabilidade por riscos conhecidos antes do problema surgir. Funciona como um "seguro" para ambas as partes.

Obrigatoriedade: Essencial e obrigatória para obras de grande vulto, como as rodoviárias, e nos regimes de contratação integrada e semi-integrada.

Exemplos de Riscos Allocáveis em Obras Rodoviárias

- Variações de preços de insumos (asfalto, aço) dentro de limites pré-definidos.
- Atrasos na obtenção de licenças ambientais.
- Condições geológicas adversas não detectadas na sondagem inicial.

Visão do TCU

O Tribunal de Contas da União valoriza a alocação de riscos como um sinal de boa governança, pois gera propostas mais realistas e reduz litígios futuros.

Uma Matriz de Riscos bem elaborada demonstra planejamento e protege o gestor de questionamentos futuros sobre decisões tomadas durante a execução.

REALIZAÇÃO:



FERRAMENTA 2

O Reequilíbrio — A Rede de Segurança

Art. 124 da Lei 14.133 | Para a Álea Extraordinária e Imprevisível

Para que serve

Definição: Para lidar com a "álea extraordinária" — os eventos que nem a Matriz de Riscos poderia prever. É a válvula de escape para o imprevisível.

Objetivo: Garantir que o contrato não levará o particular à ruína por um evento externo e catastrófico, assegurando a continuidade da obra.

Exemplos de Álea Extraordinária: Pandemia, guerra, crise cambial severa, desastre natural de grande magnitude.

A Bússola Jurisprudencial

A jurisprudência do STJ e do TJRS é a bússola para saber quando e como aplicar o reequilíbrio corretamente.

O gestor que concede o reequilíbrio diante de provas concretas não corre risco — está cumprindo a lei e protegendo o interesse público na continuidade da obra.

REALIZAÇÃO:



CASOS PRÁTICOS

A Jurisprudência em Ação: STJ e TJRS

Dois pilares que confirmam o dever de reequilibrar

PILAR STJ

A Teoria da Imprevisão na Prática

Caso: REsp 1.433.434/DF — Helicópteros para a Polícia Rodoviária Federal.

Fato Imprevisível: Maxidesvalorização do real frente ao dólar em 1999, tornando a importação dos equipamentos drasticamente mais cara.

Decisão do STJ: **REEQUILÍBRIO GARANTIDO**. Reconheceu o evento como álea extraordinária.

Lição: Diante de evento de grande magnitude (pandemia, guerra, crise cambial), o reequilíbrio é um direito para manter a estabilidade do contrato.

PILAR TJRS

O Dever de Reequilibrar Contratos de Pavimentação

Caso: Apelação Cível nº 50064572820198210004 — Pavimentação em Bagé/RS.

Fato Imprevisível: Fortes e sucessivos aumentos no preço do Cimento Asfáltico (CAP), tornando o contrato economicamente inviável.

Decisão do TJRS: **AÇÃO DO MUNICÍPIO VALIDADA**. O próprio município reconheceu o desequilíbrio e deferiu o pedido.

Lição: O gestor que concede o reequilíbrio com provas concretas age corretamente e com total respaldo do judiciário gaúcho.

REALIZAÇÃO:



CONCLUSÃO DO MÓDULO 4

Estabilidade Contratual é Decisão Técnica

A Lei 14.133 oferece um sistema de duas camadas para a segurança dos contratos. A jurisprudência do TCU, STJ e TJRS confirma: o gestor é protegido quando sua decisão é fundamentada em fatos e na técnica.

Matriz de Riscos (Art. 103)

Para os riscos conhecidos e previsíveis. Aloque responsabilidades antes do problema surgir. Demonstra planejamento e boa governança perante o TCU.

Reequilíbrio (Art. 124)

Para os riscos imprevisíveis e extraordinários. Conceder o reequilíbrio diante de provas concretas é cumprir a lei, não um risco.

-  O poder do gestor está em usar essas ferramentas para criar um ambiente de segurança e previsibilidade, combatendo o 'medo de decidir' com um processo decisório bem instruído.

Próximo passo: Como a Lei 14.133 estrutura o processo sancionatório para garantir a defesa do gestor e da empresa quando o erro acontece?

O Regime Sancionador da Lei 14.133

Equilíbrio entre o Poder de Punir e o Dever de Ser Justo

REALIZAÇÃO:



ART. 156

O Poder de Punir: As Ferramentas do Art. 156

A nova lei estrutura um arsenal sancionador claro e escalonado para proteger a Administração e afastar maus fornecedores, criando um ambiente de contratação mais seguro e confiável.

I — Advertência

Para falhas menores. Sanção mais branda, com caráter educativo e preventivo.

III — Impedimento de Licitar e Contratar

Restringe a atuação da empresa no âmbito do ente federativo que aplicou a sanção. Prazo máximo de 3 anos.

II — Multa

Sanção pecuniária com limites de 0,5% a 30% do valor do contrato, conforme a gravidade da infração.

IV — Declaração de Inidoneidade

A sanção mais grave. Impede a empresa de licitar ou contratar com toda a Administração Pública. Prazo de 3 a 6 anos.

ART. 156, § 1º

O Escudo do Gestor: A Dosimetria da Pena

O roteiro obrigatório do Art. 156, § 1º

O verdadeiro poder do gestor não está em punir, mas em justificar a punição. A lei cria um roteiro obrigatório que o gestor deve percorrer:

- A gravidade da infração e as peculiaridades do caso concreto.
- Os danos causados à Administração Pública.
- Atenuantes — ex: programa de compliance, reparação voluntária do dano.
- Agravantes — ex: reincidência, dolo comprovado.

Por que isso protege o gestor?

Este processo, guiado pela razoabilidade e proporcionalidade, transforma a decisão sancionatória em um ato técnico e fundamentado.

Uma decisão que percorreu todos os critérios de dosimetria é uma decisão segura — protege o gestor de questionamentos sobre arbitrariedade perante o Judiciário e os órgãos de controle.

A VISÃO DOS TRIBUNAIS

Controle da Legalidade e da Proporcionalidade

O Judiciário não interfere no mérito — apenas na legalidade e na proporcionalidade

O que o Judiciário verifica

A jurisprudência é consistente: o Poder Judiciário não interfere no mérito da decisão do gestor (se a pena foi 'leve' ou 'pesada'). O controle judicial se limita a dois pontos:

✓ Legalidade

O devido processo legal foi seguido? O contraditório e a ampla defesa foram garantidos ao sancionado?

⚖ Proporcionalidade

A sanção é manifestamente desproporcional à falta cometida? Há flagrante excesso ou insuficiência?

A Lição Prática

Uma decisão bem fundamentada, que percorreu os critérios de dosimetria do Art. 156, é uma decisão segura e que se sustenta perante os órgãos de controle e o Judiciário.

Garanta o contraditório, documente a dosimetria e fundamente a proporcionalidade da sanção escolhida. Esses três passos blindam sua decisão.

REALIZAÇÃO:



REFLEXÕES FINAIS

O Gestor como Agente de Equilíbrio

Além da Lei: A Ética da Responsabilidade e a Sabedoria Prática

A Ética da Responsabilidade (Max Weber)

As ferramentas da Lei 14.133 exigem mais do que um mero aplicador de regras. Elas convocam um gestor que pondera as consequências de seus atos.

A decisão de punir, de reequilibrar ou de planejar passa a ser um ato de responsabilidade com o interesse público e com a justiça do caso concreto.

A Sabedoria Prática (Phronesis — Aristóteles)

Celso Antônio Bandeira de Mello: "A proporcionalidade é uma faceta da razoabilidade. Um ato desproporcional é, por definição, um ato ilegal."

Marçal Justen Filho: "O poder do administrador é um 'poder-dever': o dever de decidir da melhor forma para o interesse público, dentro dos limites da lei."

A Lei 14.133 convida o gestor a exercer a phronesis: a virtude de encontrar a solução justa e adequada para a situação concreta.

ENCERRAMENTO

A Contratação Pública Sem Medo

Ao final, a Lei 14.133 nos ensina que o maior poder do gestor não é o de seguir a regra, mas o de, através dela, realizar o interesse público com sabedoria e justiça.

Módulo 1 — Planejamento

O poder de definir o 'o quê' e o 'como' da contratação com segurança jurídica.

Módulo 2 — Execução

O poder de adaptar o contrato com segurança, usando a Matriz de Riscos e o Reequilíbrio.

Módulo 3 — Sanção

O poder de punir com justiça, racionalidade e proporcionalidade.

O gestor diligente, que documenta os problemas e fundamenta suas decisões, estará sempre protegido.

REFLEXÕES FINAIS

A Ética da Responsabilidade na Gestão

O Gestor Público Além da Norma — Max Weber

Ética da Convicção

Seguir a regra a todo custo, independentemente das consequências. O gestor age porque 'a lei manda', sem ponderar o impacto real de sua decisão.

Resultado: paralisia, inércia e o 'Apagão das Canetas'.

Ética da Responsabilidade

Agir pensando nas consequências. A Lei 14.133, ao exigir análise de riscos, ponderação e proporcionalidade, conclama o gestor a adotar esta postura.

Resultado: decisões fundamentadas, seguras e voltadas ao interesse público.

A pergunta do bom gestor deixa de ser apenas 'a lei permite?', e passa a ser 'qual a decisão mais justa e eficiente para o interesse público, dentro dos limites da lei?'.

ENCERRAMENTO

A Contratação Pública sem Medo

A transição da legalidade estrita para o princípio da juridicidade, consolidada na Lei 14.133/2021, representa mais do que uma mudança de norma: é um convite à gestão pública eficiente e corajosa.

Os instrumentos de planejamento, gestão de riscos e a própria LINDB são seus aliados para tomar decisões bem fundamentadas. O controle existe não para paralisar, mas para garantir que a boa técnica e o interesse público prevaleçam.

Atuem com segurança, documentem suas decisões e exerçam os poderes que a lei lhes confere.

Muito obrigado!

@DAVIDSANTABARBARA_

@SANTABARBARAADV