FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL, IMPUTAÇÃO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS E AÇÃO REGRESSIVA: LIMITES DA RESPONSABILIZAÇÃO DO FISCAL NA LEI Nº 14.133/2021

CONTRACT OVERSIGHT, LIABILITY IMPOSED BY COURTS OF ACCOUNTS AND REGRESSIVE ACTION: LIMITS OF THE CONTRACT INSPECTOR'S LIABILITY UNDER LAW NO. 14,133/2021

Johnny Edson Souza Vieira de Jesus[1]

RESUMO

O presente artigo analisa os limites jurídicos da responsabilização pessoal do fiscal contratual na Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto à imputação de débito e à aplicação de sanções pelos Tribunais de Contas, distinguindo esses mecanismos da responsabilidade civil regressiva do agente público. Investiga-se em que medida a ampliação das exigências fiscalizatórias e dos mecanismos de controle pode tensionar os limites da responsabilidade subjetiva, à luz do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal e do artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), favorecendo práticas de administração defensiva. Sustenta-se a hipótese de que a efetividade da fiscalização contratual depende da compatibilização entre responsabilização legítima, segurança jurídica e governança administrativa, e não exclusivamente da intensificação dos mecanismos sancionatórios. A pesquisa adota abordagem qualitativa e método dedutivo, mediante revisão bibliográfica, documental e jurisprudencial, com fundamento na legislação aplicável, em precedentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Contas e em contribuições doutrinárias sobre controle administrativo. Os resultados indicam que a responsabilização pessoal exige individualização da conduta e consideração das circunstâncias concretas da atuação fiscalizatória, incluindo limitações estruturais e complexidade técnica. Conclui-se que o fortalecimento da governança preventiva, da capacitação e do apoio institucional contribui para a efetividade da fiscalização contratual, sem comprometer os limites jurídicos da responsabilização do agente público.

Palavras-chave: Administração defensiva; Fiscalização contratual; Governança administrativa; Responsabilidade regressiva; Segurança jurídica; Tribunais de Contas.

ABSTRACT

This article examines the legal limits of the personal liability of public contract inspectors under Brazilian Law No. 14,133/2021, particularly regarding the imposition of financial liability and sanctions by the Courts of Accounts, distinguishing these mechanisms from public officials' civil liability in recourse actions. The study investigates the extent to which the expansion of contract oversight duties and control mechanisms may challenge the

1 Mestrando em Soluções Alternativas de Controvérsias Empresariais pela Escola Paulista de Direito. Especialista em Direito Processual Civil (Mackenzie) e em Direito Público (PUC Minas). Graduando em Filosofia pela Universidade Estácio de Sá. Procurador Jurídico efetivo do Município de Votorantim-SP e ex-Procurador Legislativo da Câmara Municipal da Estância Hidromineral de Lindóia-SP.

limits of fault-based liability under Article 37, paragraph 6, of the Federal Constitution and Article 28 of the Law of Introduction to Brazilian Law (LINDB), thereby encouraging defensive administrative practices. The research advances the hypothesis that effective contract oversight depends on reconciling legitimate accountability, legal certainty, and administrative governance, rather than exclusively intensifying sanctioning mechanisms. The study adopts a qualitative approach and the deductive method, drawing on bibliographical, documentary, and case law research, including applicable legislation, decisions of the Federal Supreme Court and the Courts of Accounts, and legal scholarship on administrative oversight. The findings indicate that personal liability requires an individualized assessment of conduct and consideration of the specific circumstances surrounding contract oversight, including structural constraints and technical complexity. The article concludes that strengthening preventive governance, professional training, and institutional support contributes to effective contract oversight while safeguarding the legal limits of public officials' personal liability.

Keywords: *Administrative Governance; Contract oversight; Courts of Accounts; Defensive Administration; Legal certainty; Recourse liability.*

1. INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei nº 14.133/2021 promoveu relevante transformação na estrutura das contratações públicas brasileiras ao incorporar diretrizes relacionadas à governança, à gestão de riscos, ao planejamento administrativo e à racionalização da atividade estatal.

Em substituição gradual ao modelo predominantemente formalista historicamente associado às licitações e contratos administrativos, a nova legislação passou a atribuir maior centralidade à prevenção de irregularidades, à eficiência da execução contratual e ao fortalecimento dos mecanismos de acompanhamento da atividade administrativa.

Nesse contexto, a fiscalização contratual assumiu posição estratégica nas contratações públicas contemporâneas, especialmente diante da crescente complexidade técnica dos contratos administrativos e da ampliação das exigências relacionadas ao controle da execução contratual.

A valorização institucional da atividade fiscalizatória promovida pela nova legislação passou a coexistir, contudo, com a intensificação dos mecanismos de responsabilização funcional dos agentes públicos encarregados do acompanhamento contratual.

Nesse sentido, a ampliação das atribuições conferidas aos fiscais de contratos, associada à crescente atuação dos órgãos de controle e ao fortalecimento das práticas de *accountability* administrativa, pode contribuir para a formação de um ambiente de maior exposição funcional, no qual a ocorrência de falhas contratuais

tende a impor ao agente público significativo ônus argumentativo relacionado à demonstração da regularidade de sua atuação.

Embora o ordenamento jurídico brasileiro tenha incorporado parâmetros voltados à limitação da responsabilização pessoal do agente público, especialmente após as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a prática administrativa contemporânea revela tensão entre a efetividade dos mecanismos de controle e a preservação de condições institucionais juridicamente seguras para o exercício da atividade fiscalizatória.

Em determinadas circunstâncias, a expansão das exigências relacionadas ao acompanhamento da execução contratual tende a aproximar a atuação do fiscal de contratos de um modelo indireto de responsabilização por resultado, sobretudo em contextos marcados por elevada complexidade técnica, insuficiência estrutural e acúmulo funcional.

A investigação concentra-se na responsabilização pessoal do fiscal contratual perante os Tribunais de Contas, especialmente mediante imputação de débito e aplicação de sanções, consideradas as competências previstas no artigo 71, incisos II e VIII, da Constituição Federal. Embora a ação regressiva prevista no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal também constitua mecanismo de responsabilização do agente público, seus pressupostos e sua finalidade não se confundem com aqueles próprios do controle externo. Desse modo, o estudo examina as distinções entre esses regimes e seus possíveis reflexos na responsabilidade civil do fiscal contratual.

O problema de pesquisa consiste, portanto, em analisar em que medida a ampliação dos mecanismos de responsabilização do fiscal contratual, no âmbito da Lei nº 14.133/2021, especialmente por meio da imputação de débito e da aplicação de sanções pelos Tribunais de Contas, pode tensionar os limites jurídicos da responsabilidade pessoal do agente público, considerados os parâmetros do artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e suas distinções em relação à responsabilidade civil regressiva prevista no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, diante dos riscos associados à administração defensiva e à objetivação indireta da responsabilidade funcional.

A hipótese sustentada parte da premissa de que a responsabilização do fiscal contratual não pode decorrer de modelos automáticos de imputação funcional fundados exclusivamente na ocorrência do dano administrativo. A efetividade da governança contratual prevista pela Lei de Licitações vigente parece depender da compatibilização entre mecanismos legítimos de controle e responsabilização e estruturas institucionais capazes de assegurar segurança jurídica, capacitação técnica, racionalização procedimental e apoio preventivo aos agentes responsáveis pela fiscalização contratual.

O estudo possui como objetivo geral analisar os limites jurídicos da responsabilização pessoal do fiscal contratual, sob a perspectiva da atuação dos Tribunais de Contas e de suas relações com a responsabilidade civil regressiva, examinando os impactos institucionais decorrentes da ampliação das exigências fiscalizatórias. Como objetivos específicos, busca-se: a) examinar a posição atribuída ao fiscal contratual na sistemática da Lei nº 14.133/2021; b) distinguir a responsabilidade civil regressiva da responsabilização perante os Tribunais de Contas, especialmente mediante imputação de débito e aplicação de sanções, examinando os fundamentos jurídicos de cada regime; c) investigar os riscos associados à expansão da responsabilização funcional e à consolidação de práticas de administração defensiva; e d) identificar mecanismos institucionais aptos ao fortalecimento da governança preventiva e à racionalização da atividade fiscalizatória.

A metodologia adotada possui natureza qualitativa, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, com abordagem dedutiva. O trabalho fundamenta-se na análise da Constituição Federal, da Lei nº 14.133/2021, da LINDB, do Decreto nº 9.830/2019 e de precedentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Contas relacionados à responsabilização do agente público e à fiscalização contratual. Também foram examinadas contribuições doutrinárias e estudos empíricos relacionados à governança administrativa, à gestão de riscos, ao controle preventivo e à administração defensiva nas contratações públicas.

A principal contribuição do estudo consiste em examinar em que medida a responsabilização pessoal do fiscal contratual, quando dissociada dos parâmetros jurídicos aplicáveis a cada regime e das circunstâncias concretas da atuação administrativa, pode produzir um processo de objetivação indireta da responsabilidade funcional, potencialmente incompatível com a exigência de individualização da conduta do agente público.

2. FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL NA LEI Nº 14.133/2021

Conforme observa Carlos Wellington Leite de Almeida, a Lei nº 14.133/2021 incorporou diretrizes associadas à governança, à gestão orientada por resultados e à racionalização da atividade administrativa, conferindo maior relevância a princípios como proporcionalidade, economicidade, razoabilidade, segurança jurídica, eficácia e celeridade. Nesse contexto, a condução das licitações e da execução contratual passa a considerar não apenas a conformidade formal dos procedimentos, mas também a obtenção de resultados compatíveis com o interesse público, inserindo a fiscalização contratual em um modelo de governança orientado pela prevenção de riscos, pela eficiência decisória e pela estabilidade das relações contratuais administrativas.[2]

Com a valorização dos mecanismos de governança e acompanhamento da

2 ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Fiscalização contratual na Lei nº 14.133/2021: governança e resultado na execução de contratos administrativos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 150, p. 118-129, jul./dez. 2022. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1814/1908. Acesso em: 12 out. 2026.

execução do objeto contratual promovida pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos, um dos agentes que passou a ocupar posição de maior relevância dentro da dinâmica contratual administrativa foi o fiscal de contratos,[3] cuja atuação encontra previsão no artigo 117 do referido diploma normativo. [4]

A sistemática estabelecida pela Lei nº 14.133/2021 parece conferir maior centralidade à atividade fiscalizatória, especialmente ao contemplar atribuições relacionadas ao acompanhamento da execução contratual, à comunicação de irregularidades e à adoção de providências destinadas à preservação da regularidade administrativa e à satisfação do interesse público.

Nesse contexto, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União já havia reconhecido que o controle das obrigações pactuadas não se apresenta como mera faculdade administrativa, mas como atribuição funcional inerente ao dever de tutela do interesse público. No âmbito do Acórdão nº 1632/2009-Plenário, a Corte de Contas sinalizou que a prerrogativa de acompanhamento do contrato deve ser compreendida igualmente como obrigação administrativa, uma vez que a ausência de atividade fiscalizatória tempestiva pode comprometer a identificação de irregularidades ainda durante a execução do ajuste, dificultando a correção de falhas e permitindo que determinados vícios permaneçam ocultos até o encerramento da contratação.[5]

Sob essa perspectiva, a designação do fiscal contratual não parece constituir mera faculdade discricionária da Administração, mas providência funcional associada ao dever de acompanhamento da execução contratual e à busca pela adequada satisfação do interesse público. A nomeação do agente responsável pelo acompanhamento contratual tende, assim, a representar instrumento voltado ao incremento da efetividade, da regularidade e da vantajosidade das contratações públicas ao longo de todo o ciclo contratual, desde a fase preparatória até o encerramento da execução administrativa.

O material elaborado pela Diretoria de Desenvolvimento Gerencial da Escola Nacional de Administração Pública destaca que a formalização da designação do fiscal contratual tende a revelar maior efetividade quando realizada ainda na fase preparatória da contratação, possibilitando que a experiência acumulada em execuções anteriores contribua para o aprimoramento do procedimento licitatório subsequente. Nesse enfoque, o conhecimento prático adquirido durante a execução do ajuste pode favorecer modificações relacionadas à redação do edital e do instrumento contratual, ao aperfeiçoamento da estimativa do objeto e à definição

3 O estudo não pretende aprofundar a distinção legal e doutrinária entre as atribuições do gestor e do fiscal de contratos, limitando-se à análise da responsabilização pessoal deste último perante os Tribunais de Contas e de seus reflexos na responsabilidade civil regressiva.

4 BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 12 out. 2026.

5 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.632/2009 – Plenário**. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Processo nº 006.555/2009-7. Sessão de 22 jul. 2009. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2009. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:1632%20ANOACORDAO:2009%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0. Acesso em: 12 out. 2026.

de rotinas de acompanhamento da execução, reforçando a dimensão preventiva e gerencial da função fiscalizatória.[6]

A relevância do acompanhamento contratual também evidencia a importância da capacitação técnica do fiscal. Conforme observa Fernanda Rodrigues Gomes Ribeiro, o exercício dessa função demanda instrumentos que permitam o monitoramento contínuo das atividades desenvolvidas pelas empresas contratadas, especialmente nos contratos de natureza continuada. Sob essa perspectiva, a qualificação profissional e a disponibilidade de recursos adequados podem contribuir para a efetividade da fiscalização, sobretudo diante da complexidade operacional das contratações públicas.[7]

Pesquisa desenvolvida por Caroline Barros de Souza identificou obstáculos à fiscalização contratual, como a elevada quantidade de contratos atribuídos a um único fiscal, a dependência de outros setores administrativos, a ausência de procedimentos padronizados e a insuficiência de capacitação técnica. O levantamento também apontou dificuldades relacionadas à morosidade administrativa, à descontinuidade institucional e ao desconhecimento das normas aplicáveis, sugerindo que a efetividade da fiscalização não depende exclusivamente da atuação individual do agente público, mas também das condições estruturais disponibilizadas pela Administração.[8]

As dificuldades estruturais identificadas sugerem que o acompanhamento da execução contratual pode ocorrer em condições administrativas marcadas por limitações operacionais, acúmulo de atribuições, dependência de diferentes setores e complexidade técnica. Nesse cenário, a atividade fiscalizatória não se restringe ao cumprimento de procedimentos formais, envolvendo também avaliações técnicas, interpretação das circunstâncias concretas e adoção de providências relacionadas à execução contratual.

A necessidade de consideração das circunstâncias concretas que envolvem a atuação administrativa encontra reforço no artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro,[9] segundo o qual a interpretação e a aplicação do Direito Público devem considerar os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, bem como as exigências das políticas públicas a seu cargo. A incorporação dessa diretriz ao ordenamento jurídico aponta a necessidade de análise contextualizada da atuação administrativa, afastando compreensões abstratas ou dissociadas das limitações estruturais frequentemente presentes na dinâmica da Administração Pública.

6 BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). **Gestão e fiscalização de contratos administrativos**. Brasília: Diretoria de Desenvolvimento Gerencial, Programa Gestão da Logística Pública, 2018, p. 25. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2441/7/GESCON%20-%20Apostila%202018.pdf. Acesso em: 12 out. 2026.

7 RIBEIRO, Fernanda Rodrigues Gomes. **A fiscalização dos contratos gerando eficiência na gestão**. Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, [s.d.], p. 9. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1413/1/Artigo_Fernanda%20Rodrigues%20Gomes%20Ribeiro.pdf. Acesso em: 12 out. 2026.

8 SOUZA, Caroline Barros de. **A fiscalização de contratos administrativos em um município localizado no sul de Minas Gerais**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2018, p. 44-45. Disponível em: https://repositorio.ufla.br/server/api/core/bitstreams/d28806f5-9b58-4c57-a505-a2d7a8693b67/content. Acesso em: 12 out. 2026.

9 BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 12 out. 2026.

Nesse cenário, embora a fiscalização contratual desempenhe função relevante na prevenção de irregularidades e na preservação da regularidade administrativa, sua atuação não parece apta a eliminar integralmente os riscos inerentes à execução contratual. A própria dinâmica das contratações públicas, especialmente em contratos continuados, tecnológicos ou marcados por elevada complexidade operacional, pode revelar que a ocorrência de falhas administrativas nem sempre decorre exclusivamente da atuação individual do agente responsável pelo acompanhamento do ajuste.

A própria Lei nº 14.133/2021 parece reconhecer a complexidade inerente à atividade fiscalizatória ao admitir, em seu artigo 117, §4º, a possibilidade de contratação de terceiros para auxiliar a Administração no acompanhamento e na fiscalização contratual. A previsão normativa evidencia que o controle da execução administrativa, especialmente em contratos de maior complexidade técnica ou operacional, pode demandar conhecimentos especializados e suporte técnico complementar, circunstância que reforça a impossibilidade de compreensão da atividade fiscalizatória como atribuição puramente mecânica ou integralmente concentrada na atuação individual do fiscal contratual.[10]

3. RESPONSABILIDADE CIVIL REGRESSIVA E IMPUTAÇÃO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A responsabilidade civil da Administração Pública encontra fundamento no artigo 37, §6º, da Constituição Federal, dispositivo que estabelece a responsabilização das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos pelos danos causados por seus agentes a terceiros.[11]

Essa previsão constitucional consagrou, no ordenamento jurídico brasileiro, a responsabilidade objetiva estatal, assegurando ao particular lesado a possibilidade de reparação independentemente da demonstração de dolo ou culpa do agente público responsável pela conduta lesiva.

Ao lado da responsabilização objetiva do Estado, o texto constitucional também assegura o direito de regresso em face do agente responsável pelo dano, nos casos de dolo ou culpa. A distinção revela que, embora a responsabilidade estatal perante terceiros independa da comprovação de elemento subjetivo, a responsabilização pessoal do agente público pressupõe análise individualizada da conduta funcional, exigindo demonstração de comportamento doloso ou culposo apto a justificar o exercício da ação regressiva pela Administração Pública.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também tem reconhecido que

10 BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 12 out. 2026.

11 BRASIL**.** Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: _. Acesso em: 12 out. 2026.

a responsabilização regressiva do agente público exige análise individualizada da conduta funcional, não sendo compatível com modelos automáticos ou abstratos de imputação de responsabilidade. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6421, a Corte assentou que o artigo 37, §6º, da Constituição Federal não estabelece dever absoluto de responsabilização em qualquer hipótese de culpa, competindo ao legislador ordinário dimensionar a culpa juridicamente relevante para fins de ação regressiva, desde que observados os parâmetros constitucionais da proporcionalidade e da vedação à proteção insuficiente.

Na mesma oportunidade, o Tribunal reconheceu que a limitação da responsabilização pessoal do agente público às hipóteses de dolo ou erro grosseiro não se revela, em tese, incompatível com a Constituição Federal, destacando que a caracterização do erro grosseiro deve envolver situações de imprudência, negligência ou imperícia efetivamente graves. A compreensão adotada pela Corte reforça a necessidade de contextualização da atuação administrativa, especialmente em atividades marcadas por elevada complexidade técnica e limitações estruturais, como frequentemente ocorre no acompanhamento da execução contratual administrativa.[12]

Em igual direção, o Supremo Tribunal Federal também consolidou entendimento no sentido de que a responsabilização pessoal do agente público perante terceiros não decorre diretamente do artigo 37, §6º, da Constituição Federal, cabendo ao ente estatal, em eventual ação regressiva, buscar o ressarcimento perante o agente quando demonstrada atuação dolosa ou culposa. A orientação jurisprudencial revela que a responsabilização regressiva pressupõe efetiva demonstração de conduta individualmente imputável ao agente público, afastando presunções automáticas de responsabilidade fundadas exclusivamente na ocorrência do dano administrativo.[13]

O artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, introduzido pela Lei nº 13.655/2018, estabelece que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas apenas em hipóteses de dolo ou erro grosseiro. A inserção desse dispositivo no ordenamento jurídico buscou conferir maior segurança jurídica à atuação administrativa, especialmente em contextos marcados por elevada complexidade técnica, riscos decisórios e limitações estruturais inerentes à Administração Pública contemporânea.[14]

Hely Lopes Meirelles observa que a responsabilização regressiva do agente público pressupõe regular apuração da existência de dano e culpa do servidor, normalmente realizada por meio de processo administrativo. O autor destaca que,

12 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.421/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgamento: 11 mar. 2024. Publicação: DJe, 17 abr. 2024. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15366176909&ext=.pdf. Acesso em: 12 out. 2026.

13 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.027.633/SP (Tema 940 da Repercussão Geral)**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgamento em 14 ago. 2019. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2019. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341907260&ext=.pdf. Acesso em: 12 out. 2026.

14 BRASIL**. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), 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/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 12 out. 2026.

inexistindo concordância do agente quanto ao ressarcimento, a Administração Pública não pode impor unilateralmente medidas patrimoniais destinadas à recomposição do prejuízo, devendo recorrer às vias judiciais para buscar eventual reparação do dano causado ao erário.[15]

A doutrina administrativista também tem sustentado que a responsabilização direta do agente público perante a vítima não decorre automaticamente do artigo 37, §6º, da Constituição Federal. Celso Ribeiro Bastos observa que o texto constitucional atribuiu às pessoas jurídicas de direito público, e às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, a responsabilidade pelos danos causados a terceiros, reservando ao agente público posição relacionada ao eventual dever regressivo de ressarcimento perante a própria Administração. [16]

O autor destaca, ainda, que a sistemática constitucional adotada busca assegurar maior efetividade à reparação do dano suportado pelo particular, considerando que a responsabilização objetiva do Estado dispensa a demonstração de dolo ou culpa do agente público e oferece maior garantia patrimonial para satisfação da pretensão indenizatória. A compreensão doutrinária reforça a distinção existente entre a responsabilidade objetiva estatal perante terceiros e a responsabilidade subjetiva do agente público em eventual ação regressiva promovida pela Administração Pública.[17]

No acórdão anteriormente mencionado, referente ao Recurso Extraordinário nº 1.027.633/SP (Tema 940), o Supremo Tribunal Federal também consolidou a compreensão de que o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal consagra um sistema de dupla garantia. Segundo o entendimento firmado, a ação indenizatória decorrente de danos causados por agente público deve ser proposta em face do Estado ou da pessoa jurídica prestadora de serviço público, sendo ilegítimo o ajuizamento direto da demanda contra o agente responsável pelo ato lesivo.[18]

A fundamentação do julgamento também destaca a dimensão protetiva desse sistema, cuja estrutura busca evitar que a exposição direta do agente público a demandas indenizatórias comprometa o exercício de suas atribuições funcionais. Essa compreensão oferece elementos para discutir os riscos associados à administração defensiva, especialmente no âmbito da fiscalização contratual, atividade desenvolvida em contextos que podem envolver elevada complexidade técnica, limitações estruturais e exposição a riscos administrativos.

Convém distinguir a ação regressiva da responsabilização perante os Tribunais de Contas. Enquanto a primeira permite ao Estado buscar judicialmente o ressarcimento de valores pagos a terceiros em decorrência de conduta dolosa ou culposa do agente público, nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, a segunda

15 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. atualizada até a Emenda Constitucional 71, de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013.

16 BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.**

17 BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.**

18 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.027.633/SP (Tema 940 da Repercussão Geral)**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgamento em 14 ago. 2019. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2019. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341907260&ext=.pdf. Acesso em: 12 out. 2026.

decorre das competências de julgamento de contas, imputação de débito e aplicação de sanções previstas no artigo 71, incisos II e VIII e § 3º, aplicáveis aos Tribunais de Contas estaduais e municipais na forma do artigo 75. Na fiscalização contratual, irregularidades como o atesto de serviços não executados podem ocasionar dano direto ao erário, sujeito à apuração no âmbito do controle externo, sem pressupor o exercício de ação regressiva. Embora submetidas a regimes jurídicos distintos, ambas as modalidades de responsabilização demandam individualização da conduta e exame dos pressupostos subjetivos aplicáveis a cada hipótese.[19]

Mesmo após a incorporação do artigo 28 da LINDB, os órgãos de controle continuam admitindo a responsabilização pessoal do fiscal contratual em hipóteses nas quais a falha funcional é compreendida como erro grosseiro. No âmbito do Tribunal de Contas da União, essa orientação tem sido aplicada sobretudo em tomadas de contas especiais instauradas em razão de falhas na fiscalização de contratos administrativos.

No Acórdão nº 2.819/2022 – 1ª Câmara, o Tribunal rejeitou alegações defensivas fundadas na ausência de dolo, na precariedade estrutural da Administração e no excesso de atribuições do agente público, assentando que a multiplicidade de atestações indevidas de serviços inexistentes, associada à qualificação técnica do fiscal responsável, afastaria a caracterização de mero erro escusável.[20]

O precedente demonstra que a LINDB não eliminou a responsabilização individual do agente técnico, mas deslocou o debate para a identificação do erro grosseiro como categoria intermediária entre a mera irregularidade formal e a atuação dolosa. Em matéria de fiscalização contratual, a distinção assume elevada relevância prática, especialmente porque a expansão das atribuições técnicas dos fiscais frequentemente convive com estruturas administrativas reduzidas, acúmulo funcional e crescente complexidade dos contratos públicos.

Ao regulamentar as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018 na LINDB, o Decreto nº 9.830/2019 passou a estabelecer parâmetros mais objetivos para caracterização do dolo e do erro grosseiro na responsabilização do agente público.[21]

O regulamento também determinou que a complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público devem ser consideradas em eventual processo de responsabilização, além de estabelecer que o montante do dano ao erário, isoladamente considerado, não é suficiente para caracterizar dolo ou erro grosseiro. A diretriz normativa revela preocupação em evitar modelos automáticos

19 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 out. 2026.

20 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.819/2022 – Primeira Câmara**. Relator: Jorge Oliveira. Processo nº 029.589/2020-7. Tomada de Contas Especial. Sessão de 24 maio 2022. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2819%2520ANOACORDAO%253A2022/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/2. Acesso em: 12 out. 2026.

21 BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos arts. 20 ao 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 12 out. 2026.

de imputação de responsabilidade administrativa, especialmente em atividades marcadas por elevada complexidade técnica e decisória. [22]

Ainda sob essa perspectiva, o artigo 13 do Decreto nº 9.830/2019 passou a estabelecer que a análise de regularidade da decisão administrativa não pode substituir a atuação funcional do agente público no exercício de suas competências, determinando também que os órgãos de controle privilegiem medidas preventivas em relação a práticas meramente sancionatórias. A sistemática normativa reforça compreensão segundo a qual a responsabilização do servidor exige análise contextualizada da atuação administrativa, consideradas as limitações estruturais, a complexidade da contratação e as circunstâncias concretas da execução contratual.[23]

Precedente recente do Tribunal de Contas da União também vem demonstrando que a incorporação dos parâmetros previstos no artigo 28 da LINDB não afastou a possibilidade de responsabilização pessoal do fiscal contratual em hipóteses caracterizadas como erro grosseiro. No Acórdão nº 926/2026, o TCU reafirmou compreensão segundo a qual dificuldades estruturais, excesso de atribuições ou limitações administrativas não possuem aptidão automática para excluir a responsabilidade funcional do agente público, especialmente quando constatadas falhas graves de acompanhamento contratual desacompanhadas de registros formais, comunicações institucionais ou medidas mínimas de fiscalização.[24]

O entendimento indica tendência de fortalecimento do dever de atuação diligente do fiscal de contrato, exigindo não apenas acompanhamento material da execução administrativa, mas também adequada formalização de inconformidades, obstáculos operacionais e medidas adotadas durante a execução contratual. Nesse sentido, a jurisprudência do TCU parece caminhar no sentido de reconhecer que a precariedade estrutural da Administração pode representar elemento relevante para contextualização da conduta administrativa, sem, contudo, afastar a necessidade de demonstração concreta de atuação preventiva, diligente e minimamente documentada por parte do agente responsável pela fiscalização.

Embora o ordenamento jurídico brasileiro tenha passado a exigir demonstração de dolo ou erro grosseiro para responsabilização pessoal do agente público, observa-se, na prática administrativa e nos mecanismos de controle, tendência de progressiva ampliação das exigências atribuídas ao fiscal contratual. A expansão das funções relacionadas ao acompanhamento da execução administrativa, associada à crescente complexidade técnica dos contratos públicos e à intensificação dos mecanismos de

22 BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos arts. 20 ao 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 12 out. 2026.

23 BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos arts. 20 ao 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 12 out. 2026.

24 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 926/2026 – Plenário**. Relator: Benjamin Zymler. Processo nº 034.301/2018-6. Tomada de Contas Especial. Sessão de 15 abr. 2026. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2026. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A926%2520ANOACORDAO%253A2026/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0. Acesso em: 12 out. 2026.

controle externo, acaba por aproximar a atividade fiscalizatória de verdadeiro modelo de responsabilização por resultado.

Em muitos casos, a simples ocorrência de falhas contratuais, pagamentos indevidos ou inexecuções parciais passa a gerar presunções de insuficiência fiscalizatória, deslocando ao agente público o ônus argumentativo de demonstrar limitações estruturais, excesso de atribuições ou impossibilidade concreta de prevenção integral do dano administrativo.

Esse cenário revela possível tensionamento entre o modelo de responsabilização subjetiva previsto no artigo 37, §6º, da Constituição Federal e no artigo 28 da LINDB, e a crescente objetivação indireta da responsabilidade do fiscal contratual na prática do controle administrativo recente.

4. A EXPANSÃO DA RESPONSABILIZAÇÃO DO FISCAL CONTRATUAL E OS RISCOS DE ADMINISTRAÇÃO DEFENSIVA

A ampliação dos mecanismos de responsabilização pessoal do agente público, especialmente em atividades marcadas por elevada complexidade técnica e permanente exposição aos órgãos de controle, passou a produzir impactos relevantes sobre a dinâmica da atuação administrativa atual. No âmbito da fiscalização contratual, a intensificação das exigências relacionadas ao acompanhamento da execução administrativa frequentemente desloca o foco da atuação funcional da busca pela eficiência e pela prevenção de irregularidades para estratégias voltadas predominantemente à autoproteção do agente público.

Em diversos precedentes dos órgãos de controle, a insuficiência de registros formais de acompanhamento da execução contratual passa a assumir relevância central na definição da responsabilidade do agente público.

No Acórdão nº 6.138/2025 – 1ª Câmara, o Tribunal de Contas da União afastou a responsabilidade do ex-prefeito municipal por ausência de culpa, mas manteve a responsabilização do fiscal do contrato em razão da atestação de serviços em quantidade superior à efetivamente executada, destacando, entre outros fatores, a inexistência de elementos documentais suficientes capazes de demonstrar a adequada supervisão da obra.[25]

A preocupação com eventual responsabilização pessoal pode estimular práticas de fiscalização excessivamente orientadas à produção documental defensiva, deslocando parte da atividade administrativa para estratégias de proteção funcional. Contudo, a necessidade de interpretação contextualizada da conduta do fiscal não

25 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 6.138/2025 – Primeira Câmara**. Relator: Jhonatan de Jesus. Processo nº 016.364/2015-5. Tomada de Contas Especial. Sessão de 26 ago. 2025. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2025. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/PROC%253A01636420155/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0. Acesso em: 12 out. 2026.

afasta a possibilidade de responsabilização por irregularidades relacionadas ao exercício de suas atribuições, considerando que a fiscalização contratual também envolve deveres de acompanhamento e controle destinados à preservação da regularidade da execução administrativa.

Em resposta à consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Marilândia, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, por meio do Parecer em Consulta TC-012/2023 (Processo TC nº 7898/2022, Relator Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, sessão de 15 jun. 2023), admitiu a possibilidade de exercício da função de fiscal de contrato por servidor ocupante de cargo em comissão, bem como a viabilidade de pagamento de gratificação pelo desempenho da atividade, desde que exista previsão legal específica.[26] Todavia, conforme divulgado pelo próprio órgão de controle, a deliberação ressalvou que essa escolha não se revela a mais recomendável, na medida em que fragiliza a atividade de fiscalização em razão da rotatividade de pessoal no setor de contratações, aspecto especialmente sensível diante da necessidade de continuidade técnica no acompanhamento das contratações públicas.[27]

A observação indica aspecto relevante da governança contratual atualmente. Embora a flexibilização dos critérios de designação possa ampliar a capacidade operacional da Administração Pública, a ausência de estabilidade técnica e institucional na fiscalização contratual pode comprometer a formação de memória administrativa, a padronização dos procedimentos de acompanhamento e a própria efetividade do controle da execução contratual.

A análise da responsabilização do fiscal contratual não se limita à dimensão sancionatória, abrangendo também as condições institucionais disponibilizadas pela Administração para o exercício de suas atribuições. Sob a perspectiva da governança prevista na Lei nº 14.133/2021, a designação de servidores efetivos pode favorecer a continuidade administrativa e o desenvolvimento de conhecimentos técnicos especializados, sem afastar a possibilidade de atuação de agentes ocupantes de cargos em comissão, observados os requisitos legais aplicáveis à função fiscalizatória.

Desse modo, o fortalecimento de ambientes administrativos marcados por elevada insegurança funcional passou a produzir reflexos relevantes sobre o comportamento decisório dos agentes públicos. Nesse contexto, a expressão "Direito Administrativo do Medo" surgiu na doutrina como crítica ao receio crescente de responsabilização enfrentado por gestores e agentes públicos diante do fortalecimento dos mecanismos de controle administrativo, civil e sancionatório.

26 ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Parecer em Consulta TC-012/2023 – Plenário**. Relator: Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto. Processo TC nº 7898/2022. Consulta. Sessão virtual de 15 jun. 2023. Vitória: Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, 2023. Disponível em: https://www.tcees.tc.br/consultas/processo/detalhar-processo?numero=7898&ano=2022&key=50a4499e34011c9c8ab7e0796c21f8a5829f2f7a6d6dfdb41040e2ad169e752fbd385ca1f6f4d35ead2c49f501fad134f0fe0241d9d2f6fee95194117057baff. Acesso em: 12 out. 2026.

27 ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Servidores públicos, efetivos ou comissionados, podem receber gratificação por exercer função de fiscal de contrato. Vitória, 26 jun. 2023. Disponível em: https://www.tcees.tc.br/noticias-banner/servidores-publicos-efetivos-ou-comissionados-podem-receber-gratificacao-por-exercer-funcao-de-fiscal-de-contrato/. Acesso em: 12 out. 2026.

Embora não constitua categoria jurídica positivada, a formulação vem sendo utilizada para ilustrar a cultura de temor institucional progressivamente instalada na Administração Pública brasileira.[28]

No plano doutrinário, a expressão encontra formulação no texto "O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle", de Fernando Vernalha Guimarães, publicado originalmente em 2016. Para o autor, desde a edição da Constituição de 1988 assistiu-se a uma crescente ampliação e sofisticação do controle sobre as ações do gestor público, de modo que decidir sobre o cotidiano da Administração passou a atrair riscos jurídicos de toda ordem, inclusive o da criminalização da conduta, levando o administrador a desistir progressivamente de decidir e a demarcar suas ações em uma "zona de conforto". Nesse cenário, os gestores passaram a atuar não apenas na busca da melhor solução ao interesse administrativo, mas também para se proteger, instalando-se aquilo que o autor denominou crise da ineficiência pelo controle.[29]

Rodrigo Valgas dos Santos compreende o risco de responsabilização dos agentes públicos como a incerteza relacionada à possibilidade de responsabilização administrativa, civil, penal ou política pelo exercício de suas funções, especialmente no âmbito decisório. Segundo o autor, em sistemas de controle disfuncionais, o receio de responsabilização pode estimular comportamentos voltados à autoproteção, deslocando a preocupação com a realização do interesse público para estratégias defensivas, como o imobilismo decisório. O fenômeno não se restringe aos ocupantes de cargos políticos ou de direção, alcançando também servidores situados em níveis inferiores da estrutura administrativa, circunstância relevante para a compreensão dos riscos associados à fiscalização contratual. [30]

A discussão também encontra respaldo em pesquisa conduzida pelo Laboratório de Inovação do Tribunal de Contas da União (coLAB-i), examinada por Santos, com a participação de 2.560 gestores públicos e profissionais vinculados ao controle. Entre os respondentes, 56,7% concordaram que o medo do controle constitui obstáculo à contratação de soluções inovadoras, enquanto 21,95% discordaram dessa percepção. Por outro lado, apenas 25,27% consideraram que a atuação do controle externo prejudica essas contratações. Para o autor, a diferença sugere que o receio subjetivo de responsabilização não se confunde necessariamente com a percepção de interferência concreta dos órgãos de controle. Embora restritos ao contexto das contratações inovadoras, os resultados oferecem elementos empíricos para a discussão sobre administração defensiva, sem afastar a importância do controle externo.[31]

28 SANTANA, Thiago de Carvalho. Apagão das canetas: a paralisia decisória dos gestores públicos diante do direito administrativo do medo. **Revista do Ministério Público Militar**, Brasília, ano 52, n. 48, p. 151-202, 2º sem. 2025, p. 157-158. Disponível em: https://revista.mpm.mp.br/rmpm/article/download/492/472. Acesso em: 12 out. 2026.

29 GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. **Zênite Fácil**, categoria Doutrina, 1 set. 2020, p. 1. Publicado originalmente em: Revista Colunistas – Direito do Estado, Salvador, n. 71, 2016. Disponível em: https://drive.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/CEJUR%20-%20PGM/CEJUR%20Clipping/13%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o/ARTIGOS/7.pdf. Acesso em: 12 out. 2026.

30 SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo**: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 358-366.

31 SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo**: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 373-375.

Nesse ambiente institucional, passam a surgir práticas caracterizadas pela hiperformalização procedimental, pela retração decisória e pelo receio de adoção de soluções administrativas mais complexas ou inovadoras. Conforme observa Thiago de Carvalho Santana, a somatória entre superposição de controles, formalismo excessivo, insegurança normativa e cultura punitivista conforma ambiente institucional disfuncional, que desencoraja a iniciativa, a inovação e a busca de soluções criativas, gerando postura defensiva e avessa ao risco que compromete a eficiência e a finalidade da atuação estatal.[32]

Em sentido convergente, Gustavo da Rocha Schmidt assinala que agentes públicos receosos de serem indevidamente responsabilizados tendem a aderir a posturas conservadoras ou mesmo à inação, e que a cultura do medo induz à adoção de estratégias de autoproteção, como a judicialização de problemas que lhes caberia resolver, a delegação de responsabilidades e a transferência de decisões para conselhos, comissões e outros órgãos colegiados[33]. O fenômeno pode contribuir para dinâmicas burocráticas excessivamente defensivas, capazes de comprometer a efetividade da própria governança contratual pretendida pela Lei nº 14.133/2021.

A análise também se mostra pertinente à fiscalização contratual. Rodrigo Valgas dos Santos identifica a delegação como uma das estratégias de fuga da responsabilização, mediante a transferência de atribuições decisórias a agentes situados em posições hierárquicas inferiores, deslocando a exposição às consequências do controle sem necessariamente afastar a possibilidade de responsabilização.[34] Nas contratações públicas, a eventual concentração de imputações no fiscal do contrato pode reproduzir dinâmica semelhante, especialmente quando sua atuação é examinada sem a devida consideração das competências dos demais agentes envolvidos. Nesse contexto, a individualização das condutas, prevista no artigo 169, § 3º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, e os parâmetros da LINDB assumem relevância para a delimitação da responsabilidade funcional.

A preocupação com os efeitos paralisantes decorrentes do receio de responsabilização funcional também tem sido reconhecida pelos próprios órgãos de controle. Em manifestação pública sobre a aplicação da Lei nº 14.133/2021, o presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento, destacou que, embora os Tribunais de Contas venham progressivamente assumindo perfil mais orientador e consensual, ainda persiste entre gestores públicos a percepção de atuação predominantemente punitiva dos órgãos de controle. Segundo o conselheiro, esse cenário tende a contribuir para o denominado "apagão das canetas", fenômeno associado ao

32 SANTANA, Thiago de Carvalho. Apagão das canetas: a paralisia decisória dos gestores públicos diante do direito administrativo do medo. **Revista do Ministério Público Militar**, Brasília, ano 52, n. 48, p. 151-202, 2º sem. 2025, p. 166. Disponível em: https://revista.mpm.mp.br/rmpm/article/download/492/472. Acesso em: 12 out. 2026.

33 SCHMIDT, Gustavo da Rocha. **Estímulos persecutórios excessivos**: uma análise crítica do desenho institucional subjacente à Lei de Improbidade Administrativa. 2025. 285 f. Tese (Doutorado em Direito da Regulação) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2025, p. 58-59. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/8a941392-c600-479f-806f-d58a8f78fb85/content. Acesso em: 12 out. 2026.

34 SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo**: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 386-388.

receio decisório dos agentes públicos diante da insegurança jurídica relacionada à responsabilização funcional.[35]

A Lei Licitatória, especialmente a partir dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade previstos em seu artigo 5º, parece afastar compreensão puramente mecânica ou formalista da atividade fiscalizatória. A sistemática da nova legislação evidencia que a fiscalização contratual não se destina exclusivamente à identificação posterior de irregularidades ou à mera responsabilização do agente público, mas também à prevenção de riscos e ao adequado acompanhamento da execução administrativa.

Sob essa perspectiva, o próprio artigo 117, §3º, da Lei de Licitações estabelece que o fiscal do contrato deverá ser auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, os quais possuem a atribuição de dirimir dúvidas e fornecer subsídios relevantes para prevenção de riscos relacionados à execução contratual. A diretriz normativa revela que a lógica estruturante da fiscalização administrativa pressupõe atuação cooperativa, preventiva e orientadora, incompatível com modelos exclusivamente sancionatórios ou excessivamente centrados na responsabilização individual do fiscal contratual.

A busca por mecanismos eficientes de controle e responsabilização permanece indispensável à preservação da legalidade, da moralidade administrativa e da proteção do patrimônio público. Todavia, a consolidação de modelos excessivamente expansivos de imputação funcional pode produzir efeitos institucionais incompatíveis com a própria lógica de governança pretendida pela Lei nº 14.133/2021.

Em matéria de fiscalização contratual, a construção de ambientes administrativos marcados por insegurança decisória, hiperformalização procedimental e receio permanente de responsabilização tende a comprometer não apenas a eficiência da execução contratual, mas também a capacidade técnica e preventiva da atuação administrativa. A responsabilização do fiscal do contrato, portanto, parece exigir interpretação compatível com os princípios da proporcionalidade, razoabilidade, segurança jurídica e contextualização das circunstâncias concretas da atuação administrativa.

5. MECANISMOS DE GOVERNANÇA E PREVENÇÃO DA RESPONSABILIZAÇÃO DISFUNCIONAL NA FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL

Superar os riscos associados à administração defensiva e à excessiva insegurança funcional na fiscalização contratual não significa afastar os mecanismos de controle nem eliminar a possibilidade de responsabilização do agente público. A preservação da legalidade, da moralidade administrativa e da proteção do patrimônio público

35 RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio De Janeiro. TCE-RJ participa do programa FGV Conhecimento sobre a Lei 14.133/2021. Rio de Janeiro, 12 jun. 2024. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/portalecg/noticia/tce_rj_participa_do_programa_fgv_conhecimento_sobre_a_lei_141332021. Acesso em: 12 out. 2026.

continua a exigir fiscalização efetiva, acompanhamento técnico adequado e responsabilização em hipóteses de dolo, culpa grave ou erro grosseiro.

A construção de ambientes administrativos mais eficientes e juridicamente seguros, contudo, parece depender do fortalecimento institucional da atividade fiscalizatória, especialmente por meio de mecanismos preventivos de governança, capacitação técnica, apoio decisório e racionalização dos procedimentos de controle.

Entre os instrumentos voltados ao fortalecimento institucional da fiscalização contratual, destacam-se as Escolas de Contas vinculadas aos Tribunais de Contas, responsáveis pela promoção de programas permanentes de capacitação técnica direcionados a agentes públicos que atuam nas áreas de licitações, contratos administrativos, governança e controle.

Iniciativas dessa natureza podem ser observadas, por exemplo, na atuação da Escola de Gestão Pública do TCE-PR,[36] da Escola Paulista de Contas Públicas do TCE-SP[37] e do TCE Educação do TCE-SC,[38] que disponibilizam cursos, jornadas de capacitação, oficinas práticas e conteúdos especializados relacionados à aplicação da Lei nº 14.133/2021 e à fiscalização contratual.

A consolidação de estruturas permanentes de formação e atualização técnica tende a contribuir para redução da insegurança funcional dos agentes públicos, além de favorecer maior padronização procedimental, desenvolvimento de memória institucional e fortalecimento da atuação preventiva da Administração Pública. Sob essa perspectiva, a capacitação contínua do fiscal contratual não se apresenta apenas como medida de aperfeiçoamento profissional, mas como verdadeiro mecanismo de governança administrativa voltado à prevenção de falhas estruturais, à racionalização do controle e à redução de riscos associados à responsabilização funcional.

Outro instrumento relevante para o fortalecimento institucional da fiscalização contratual consiste na produção acadêmica e técnico-científica fomentada pelos próprios Tribunais de Contas por meio de revistas eletrônicas especializadas em controle externo, governança pública, licitações e Administração Pública. As publicações mantidas pelas Cortes de Contas contribuem para disseminação de entendimentos jurisprudenciais, difusão de boas práticas administrativas e amadurecimento do debate científico relacionado à aplicação da Lei.

A própria evolução legislativa recente evidencia preocupação crescente com o fortalecimento institucional da atuação administrativa preventiva e com a capacitação técnica dos agentes públicos responsáveis pela fiscalização e gestão contratual. A lógica normativa contemporânea parece progressivamente afastar

36 ESCOLA DE GESTÃO PÚBLICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Escola de Gestão Pública**. Curitiba: TCE-PR, [s.d.]. Disponível em: https://egp.tce.pr.gov.br/. Acesso em: 12 out. 2026.

37 ESCOLA PAULISTA DE CONTAS PÚBLICAS PRESIDENTE WASHINGTON LUÍS. **Escola Paulista de Contas Públicas Presidente Washington Luís**. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, [s.d.]. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/epcp. Acesso em: 12 out. 2026.

38 SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **TCE Educação**. Florianópolis: TCE-SC, [s.d.]. Disponível em: https://servicos.tcesc.tc.br/tceeducacao/. Acesso em: 12 out. 2026.

modelos puramente sancionatórios de controle administrativo, passando a privilegiar mecanismos voltados à prevenção de irregularidades, à gestão de riscos e ao aperfeiçoamento institucional da Administração Pública.

A Lei nº 14.230/2021, ao promover alterações na Lei de Improbidade Administrativa, incorporou expressamente o dever estatal de capacitação contínua dos agentes públicos e políticos que atuem na prevenção ou repressão de atos de improbidade administrativa (artigo 23-A da Lei nº 8.429/1992).[39] A diretriz normativa demonstra reconhecimento legislativo de que a adequada atuação funcional não depende exclusivamente da ampliação das hipóteses de responsabilização, mas também da criação de estruturas institucionais capazes de assegurar suporte técnico, atualização normativa e formação continuada dos agentes públicos.

Em igual perspectiva, a Lei nº 14.133/2021 passou a incorporar mecanismos voltados ao fortalecimento da governança preventiva nas contratações públicas. O artigo 18, §1º, inciso X, estabelece que o estudo técnico preliminar deverá considerar providências relacionadas à capacitação dos servidores responsáveis pela fiscalização e gestão contratual, evidenciando que o planejamento da contratação também envolve preparação institucional adequada dos agentes responsáveis pela execução administrativa.

A sistemática da nova legislação de licitações também reforçou a centralidade do controle preventivo e da gestão de riscos. O artigo 169 da Lei nº 14.133/2021 passou a determinar que as contratações públicas se submetam a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e controle preventivo, estabelecendo ainda que impropriedades meramente formais devem ser preferencialmente solucionadas mediante aperfeiçoamento dos controles internos e capacitação dos agentes públicos responsáveis. A própria norma também exige individualização das condutas em hipóteses de responsabilização administrativa, afastando modelos automáticos de imputação funcional.

Sob essa lógica, o artigo 173 da Lei nº 14.133/2021 atribuiu às Escolas de Contas dos Tribunais de Contas função institucional relacionada à promoção de eventos permanentes de capacitação voltados aos agentes públicos envolvidos na execução da nova legislação de contratações públicas. O dispositivo reforça compreensão segundo a qual o aperfeiçoamento da fiscalização contratual depende não apenas da expansão dos mecanismos sancionatórios, mas também da consolidação de estruturas permanentes de formação técnica, governança preventiva e racionalização da atividade de controle.

Inclusive, como mecanismo voltado à mitigação de falhas estruturais na fiscalização contratual, parece recomendável que a própria Administração Pública passe a incorporar, em seus regulamentos internos, exigências relacionadas à

39 BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 12 out. 2026.

capacitação periódica dos agentes responsáveis pela fiscalização e gestão contratual. A medida revela-se ainda mais viável diante da crescente atuação das Escolas de Contas dos Tribunais de Contas, que disponibilizam cursos, seminários e programas de formação técnica de forma gratuita e amplamente acessível aos agentes públicos.

A institucionalização de programas permanentes de capacitação tende a contribuir não apenas para o aprimoramento técnico da atividade fiscalizatória, mas também para redução da insegurança funcional, fortalecimento da governança administrativa e prevenção de falhas decorrentes de insuficiente preparação técnica dos agentes públicos responsáveis pela execução contratual.

Outro órgão que pode assumir papel relevante no fortalecimento institucional da fiscalização contratual é a Procuradoria Jurídica, especialmente dentro da lógica das linhas de defesa previstas na legislação de aquisições e contratos administrativos. Para além da atuação tradicionalmente associada ao controle de legalidade, a assessoria jurídica administrativa também exerce função preventiva e orientadora ao auxiliar fiscais e gestores na interpretação de cláusulas contratuais, na solução de dúvidas relacionadas à execução administrativa e na mitigação de riscos jurídicos inerentes às contratações públicas.

Sob esse enfoque, a atuação das Procuradorias pode contribuir para redução da insegurança funcional enfrentada pelos fiscais de contrato, especialmente por meio da elaboração de fluxos internos, padronização de procedimentos, emissão de orientações técnicas e realização de programas permanentes de capacitação institucional. A promoção de palestras internas, manuais orientativos e rotinas padronizadas de fiscalização tende a favorecer maior uniformidade procedimental, fortalecimento da governança administrativa e prevenção de falhas decorrentes da ausência de suporte técnico adequado aos agentes responsáveis pelo acompanhamento contratual.

Em estruturas administrativas dotadas de maior capacidade organizacional, também parece recomendável a criação de unidades permanentes especializadas em fiscalização contratual, compostas por servidores com atribuições predominantemente voltadas ao acompanhamento da execução administrativa. A concentração funcional da atividade fiscalizatória tende a favorecer maior especialização técnica, padronização procedimental e desenvolvimento de memória institucional relacionada às contratações públicas.

A vinculação dessas estruturas aos mecanismos de controle interno pode contribuir para fortalecimento das práticas preventivas de governança e gestão de riscos previstas na Lei, permitindo atuação mais coordenada entre fiscalização contratual, assessoramento jurídico e controle administrativo. Modelos organizacionais dessa natureza também podem reduzir a excessiva dispersão de atribuições frequentemente atribuídas aos fiscais de contrato, favorecendo maior segurança jurídica, continuidade técnica e eficiência no acompanhamento da execução contratual.

O fortalecimento da atuação dos fiscais de contrato também parece depender da adoção de medidas estruturais voltadas à racionalização da atividade fiscalizatória e à redução da sobrecarga funcional frequentemente presente na Administração Pública. A compatibilidade entre a quantidade de contratos atribuídos ao agente público e a complexidade técnica das contratações tende a representar fator relevante para efetividade do acompanhamento administrativo, especialmente em contratos de elevada especialização operacional.

Nesse contexto, a utilização de ferramentas tecnológicas de monitoramento, sistemas eletrônicos de acompanhamento contratual, modelos padronizados de relatórios, fluxogramas internos, manuais orientativos e bancos institucionais de precedentes administrativos pode contribuir para maior uniformidade procedimental, segurança jurídica e prevenção de falhas decorrentes de improvisação administrativa.

A complexidade das contratações públicas contemporâneas também parece exigir fortalecimento de mecanismos de atuação multidisciplinar, permitindo que fiscais de contrato contem com suporte técnico especializado nas áreas de engenharia, tecnologia da informação, contabilidade e controle interno. Paralelamente, a consolidação de cultura institucional orientada prioritariamente à prevenção de riscos, ao saneamento de impropriedades formais e ao apoio técnico dos agentes públicos tende a favorecer ambientes administrativos menos marcados pela insegurança funcional e mais compatíveis com a lógica de governança preventiva incorporada pela Lei recente.

Mais do que ampliar mecanismos sancionatórios, o aperfeiçoamento da fiscalização contratual parece depender da construção de estruturas administrativas capazes de combinar controle, orientação, capacitação e segurança jurídica. A efetividade da governança prevista pela Lei nº 14.133/2021 não decorre exclusivamente da intensificação da responsabilização funcional, mas da consolidação de ambientes institucionais aptos a permitir atuação técnica, preventiva e juridicamente segura dos agentes responsáveis pela execução contratual.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei nº 14.133/2021 promoveu alterações relevantes na sistemática das contratações públicas ao incorporar diretrizes relacionadas à governança, à gestão de riscos, ao planejamento administrativo e à obtenção de resultados compatíveis com o interesse público. Nesse contexto, a fiscalização contratual adquiriu maior centralidade no acompanhamento da execução administrativa, especialmente diante da complexidade técnica e operacional das contratações públicas contemporâneas.

O desenvolvimento da pesquisa permitiu identificar possíveis tensões entre a ampliação das atribuições conferidas aos fiscais de contratos e os limites jurídicos de sua responsabilização pessoal, especialmente no âmbito do controle externo. Embora as alterações promovidas na Lei de Introdução às Normas do Direito

Brasileiro tenham estabelecido parâmetros voltados à proteção da atuação administrativa, a expansão das exigências fiscalizatórias suscita questionamentos sobre os riscos de imputações funcionais dissociadas das circunstâncias concretas em que se desenvolve a execução contratual.

A análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, da doutrina administrativista e dos precedentes dos Tribunais de Contas evidenciou a importância da individualização das condutas e da consideração dos pressupostos jurídicos específicos para a responsabilização do fiscal contratual. A ocorrência de irregularidades ou danos administrativos, isoladamente considerada, não constitui fundamento suficiente para imputações automáticas de responsabilidade, especialmente diante das limitações estruturais, do acúmulo de atribuições e da complexidade técnica que podem caracterizar o exercício da função fiscalizatória. Nesse sentido, os parâmetros previstos nos artigos 22 e 28 da LINDB oferecem elementos para uma interpretação contextualizada da atuação administrativa.

A investigação também permitiu distinguir a responsabilização perante os Tribunais de Contas, especialmente mediante imputação de débito e aplicação de sanções, da responsabilidade civil regressiva prevista no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. Enquanto a primeira pode decorrer de irregularidades que ocasionem dano direto ao erário, a segunda pressupõe a pretensão estatal de ressarcimento de valores despendidos na reparação de danos causados a terceiros. Embora submetidos a regimes jurídicos distintos, ambos os mecanismos demandam individualização da conduta e observância dos pressupostos específicos de responsabilização, afastando imputações fundadas exclusivamente na ocorrência do dano.

Nesse sentido, os parâmetros de culpabilidade consolidados no âmbito do controle externo, como a exigência de erro grosseiro, a individualização da conduta e a consideração das condições materiais de exercício da função, tendem a projetar-se sobre o juízo de culpa na eventual ação regressiva, de modo que a jurisprudência dos Tribunais de Contas assume relevância também para a delimitação da responsabilidade civil do fiscal contratual.

Os resultados também apontam para a necessidade de considerar os possíveis efeitos institucionais do receio de responsabilização sobre o exercício da fiscalização contratual. A adoção excessiva de procedimentos voltados à autoproteção funcional, a retração decisória e o fortalecimento de práticas burocráticas defensivas podem comprometer a eficiência administrativa e dificultar a atuação preventiva dos agentes públicos. As contribuições doutrinárias e os dados empíricos examinados oferecem elementos para compreender esse fenômeno, embora os levantamentos utilizados possuam recortes específicos e não permitam afirmar sua ocorrência generalizada entre os fiscais de contratos.

O enfrentamento dos riscos associados à administração defensiva, contudo, não pressupõe o enfraquecimento dos mecanismos de controle ou o afastamento

da responsabilização funcional. A preservação da legalidade, da moralidade administrativa e da proteção do patrimônio público continua a exigir fiscalização efetiva, individualização das condutas e responsabilização quando demonstrados os pressupostos jurídicos aplicáveis a cada regime. A questão central reside, portanto, na compatibilização entre a atuação legítima dos órgãos de controle e a preservação de condições institucionais adequadas ao exercício das atribuições fiscalizatórias.

Sob essa perspectiva, o fortalecimento institucional da fiscalização contratual apresenta-se como alternativa compatível com as diretrizes de governança incorporadas pela Lei nº 14.133/2021. A capacitação técnica contínua, o aperfeiçoamento das linhas de defesa, a atuação preventiva das Procuradorias Jurídicas e dos órgãos de controle interno, a estruturação de unidades especializadas e a utilização de instrumentos tecnológicos de acompanhamento constituem medidas potencialmente capazes de contribuir para a prevenção de irregularidades, a segurança jurídica e a eficiência da execução contratual.

Conclui-se, portanto, que a efetividade da fiscalização contratual não parece depender exclusivamente da intensificação dos mecanismos sancionatórios, mas também da consolidação de estruturas administrativas capazes de articular controle, orientação, qualificação profissional e governança preventiva. A responsabilização legítima do fiscal pressupõe a análise individualizada de sua conduta, considerando as competências efetivamente exercidas, as circunstâncias concretas da execução contratual e os critérios jurídicos próprios de cada modalidade de responsabilização. Nesse sentido, a hipótese inicialmente formulada encontra respaldo nos fundamentos normativos, doutrinários e jurisprudenciais examinados, sem que isso implique afastar a necessidade de apuração e responsabilização por irregularidades efetivamente imputáveis ao agente público.

A investigação também revela a pertinência de estudos futuros sobre os critérios de individualização da responsabilidade do fiscal contratual, especialmente quanto à aplicação dos conceitos de culpa e erro grosseiro nos diferentes regimes de responsabilização. O aprofundamento da análise jurisprudencial e o desenvolvimento de pesquisas empíricas sobre a atuação dos órgãos de controle poderão contribuir para a compreensão dos limites entre a necessária proteção do patrimônio público e a preservação de condições institucionais adequadas ao exercício da fiscalização contratual.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Fiscalização contratual na Lei nº 14.133/2021: governança e resultado na execução de contratos administrativos**. Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 150, p. 118-129, jul./dez. 2022. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1814/1908. Acesso em: 12 out. 2026.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF:

Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 out. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 12 out. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos arts. 20 ao 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 12 out. 2026.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). **Gestão e fiscalização de contratos administrativos**. Brasília: Diretoria de Desenvolvimento Gerencial, Programa Gestão da Logística Pública, 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2441/7/GESCON%20-%20Apostila%202018.pdf. Acesso em: 12 out. 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 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), 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/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 12 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 12 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 12 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.421/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgamento em 11 mar. 2024. Publicação no DJe em 17 abr. 2024. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15366176909&ext=.pdf. Acesso em: 12 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.027.633/SP (Tema 940 da Repercussão Geral).** Relator: Ministro Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgamento em 14 ago. 2019. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2019. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341907260&ext=.pdf. Acesso em: 12 out. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.632/2009 – Plenário**. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Processo nº 006.555/2009-7. Sessão de 22 jul. 2009. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2009. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:1632%20ANOACORDAO:2009%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0. Acesso em: 12 out. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.819/2022 – Primeira Câmara**. Relator: Jorge Oliveira. Processo nº 029.589/2020-7. Tomada de Contas Especial. Sessão de 24 maio 2022. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2819%2520ANOACORDAO%253A2022/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/2. Acesso em: 12 out. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 6.138/2025 – Primeira Câmara**. Relator: Jhonatan de Jesus. Processo nº 016.364/2015-5. Tomada de Contas Especial. Sessão de 26 ago. 2025. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2025. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/PROC%253A01636420155/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0. Acesso em: 12 out. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 926/2026 – Plenário**. Relator: Benjamin

Zymler. Processo nº 034.301/2018-6. Tomada de Contas Especial. Sessão de 15 abr. 2026. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2026. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A926%2520ANOACORDAO%253A2026/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0. Acesso em: 12 out. 2026.

ESCOLA DE GESTÃO PÚBLICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Escola de Gestão Pública**. Curitiba: TCE-PR, [s.d.]. Disponível em: https://egp.tce.pr.gov.br/. Acesso em: 12 out. 2026.

ESCOLA PAULISTA DE CONTAS PÚBLICAS PRESIDENTE WASHINGTON LUÍS. Escola Paulista de Contas Públicas Presidente Washington Luís. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, [s.d.]. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/epcp. Acesso em: 12 out. 2026.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Parecer em Consulta TC-012/2023 – Plenário**. Relator: Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto. Processo TC nº 7898/2022. Consulta. Sessão virtual de 15 jun. 2023. Vitória: Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, 2023. Disponível em: https://www.tcees.tc.br/consultas/processo/detalhar-processo?numero=7898&ano=2022&key=50a4499e34011c9c8ab7e0796c21f8a5829f2f7a6d6dfdb41040e2ad169e752fbd385ca1f6f4d35ead2c49f501fad134f0fe02-41d9d2f6fee95194117057baff. Acesso em: 12 out. 2026.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Servidores públicos, efetivos ou comissionados, podem receber gratificação por exercer função de fiscal de contrato. Vitória, 26 jun. 2023. Disponível em: https://www.tcees.tc.br/noticias-banner/servidores-publicos-efetivos-ou-comissionados-podem-receber-gratificacao-por-exercer-funcao-de-fiscal-de-contrato/. Acesso em: 12 out. 2026.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. **Zênite Fácil**, categoria Doutrina, 1 set. 2020. Publicado originalmente em: Revista Colunistas – Direito do Estado, Salvador, n. 71, 2016. Disponível em: https://drive.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/CEJUR%20-%20PGM/CEJUR%20Clipping/13%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o/ARTIGOS/7.pdf. Acesso em: 12 out. 2026.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. atualizada até a Emenda Constitucional nº 71, de 29 nov. 2012. São Paulo: Malheiros, 2013.

RIBEIRO, Fernanda Rodrigues Gomes. **A fiscalização dos contratos gerando eficiência na gestão.** Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, [s.d.]. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1413/1/Artigo_Fernanda%20Rodrigues%20Gomes%20Ribeiro.pdf. Acesso em: 12 out. 2026.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. TCE-RJ participa do programa FGV Conhecimento sobre a Lei 14.133/2021. Rio de Janeiro, 12 jun. 2024. Disponível em: httxps://www.tcerj.tc.br/portalecg/noticia/tce_rj_participa_do_programa_fgv_conhecimento_sobre_a_lei_141332021. Acesso em: 12 out. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **TCE Educação**. Florianópolis: TCE-SC, [s.d.]. Disponível em: https://servicos.tcesc.tc.br/tceeducacao/. Acesso em: 12 out. 2026.

SANTANA, Thiago de Carvalho. Apagão das canetas: a paralisia decisória dos gestores públicos diante do direito administrativo do medo. **Revista do Ministério Público Militar**, Brasília, ano 52, n. 48, p. 151-202, 2º sem. 2025. Disponível em: https://revista.mpm.mp.br/rmpm/article/download/492/472. Acesso em: 12 out. 2026.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo**: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

SCHMIDT, Gustavo da Rocha. **Estímulos persecutórios excessivos**: uma análise crítica do desenho institucional subjacente à Lei de Improbidade Administrativa. 2025. 285 f. Tese (Doutorado em Direito da Regulação) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/8a941392-c600-479f-806f-d58a8f78fb85/content. Acesso em: 12 out. 2026.

SOUZA, Caroline Barros de. **A fiscalização de contratos administrativos em um município localizado no sul de Minas Gerais**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufla.br/server/api/core/bitstreams/d28806f5-9b58-4c57-a505-a2d7a8693b67/content. Acesso em: 12 out. 2026.