

A RESPONSABILIDADE DA ALTA GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA À LUZ  
DA LEI Nº 14.133/2021 (NOVA LEI DE LICITAÇÕES)THE RESPONSIBILITY OF SENIOR PUBLIC ADMINISTRATION MANAGEMENT IN  
LIGHT OF LAW NO. 14,133/2021 (NEW BIDDING LAW)

Carlos Eduardo Marques Silva\*

Rodrigo Santos Alves\*\*

**Resumo:** A lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) inaugurou um novo momento na administração pública ao passo que trouxe diversas inovações que não eram vistas na legislação anterior, possuindo maior ênfase na questão da governança e criação de procedimentos que buscam conferir efetividade à integridade das contratações públicas. Entrementes, como toda legislação de viés inovativo, alguns institutos acabam enviesados a um subjetivismo que dificulta a compreensão, a partir da legislação como um todo, da “vontade do legislador”. É fato que à alta administração, assim denominados os gestores executivos dos órgãos públicos, foram estabelecidos uma série de deveres, conforme se observa dos arts. 7º, 11, parágrafo único, 19 e outros da Lei n. 14.133/2021. No entanto, a legislação foi omissa quanto à responsabilização de tais agentes públicos no caso da prática de atos defeituosos por outros agentes submetidos à sua gestão. Nessa perspectiva, o presente estudo pretende desvendar, à luz da legislação e da jurisprudência caso existente, a responsabilidade do agente da alta gestão da administração pública no caso de atos defeituosos praticados por outros agentes submetidos à sua gestão. Para tal intento, utilizar-se-á o método dedutivo, com amparo em pesquisa bibliográfica realizada sob livros, revistas, na legislação e jurisprudência.

**Palavras-chave:** Licitações; Gestão pública; Alta administração; Responsabilidade; Inovação.

**Abstract:** The Law N. 14,133/2021 (New Bidding Law) inaugurated a new moment in public administration as it brought several innovations that were not seen in previous legislation, with greater emphasis on the issue of governance and creation of procedures that seek to provide effectiveness the integrity of public procurement. Meanwhile, like all legislation with an innovative bias, some institutes end up envying a subjectivism that makes it difficult to understand, based on the legislation as a whole, the “will of the legislator”. It is a fact that senior management, so-called executive managers of public bodies, have been established a series of duties, as noted in arts. 7th, 11, sole paragraph, 19 and others of Law no. 14,133/2021. However, the legislation was silent regarding the liability of such public agents in the case of the practice of defective acts by other agents subject to their management. From this perspective, the present

\*Mestre em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP/DF. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás. Assessor no Gabinete da Diretoria Geral da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.

\*\* Mestre em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP/DF. Secretário da Saúde do município de Salvador – BA.

study aims to unveil, in light of the legislation and the existing controlled case, the responsibility of the public administration senior management agent in the case of defective acts carried out by other agents subject to their management. To this end, the deductive method will be used, supported by bibliographical research carried out in books, magazines, legislation and contracts.

**Keywords:** Tenders; Public Management; High administration; Responsibility; Innovation.

## 1. Introdução

Observa-se o surgimento de uma nova estrutura administrativa no Brasil, sobretudo no âmbito da tomada de decisão do administrador público, que agora submete-se ao crivo dos efeitos concretos. Assim, em abandono ao antigo apelo formalista em que o cumprimento do rito importava tão mais que as consequências dos atos, a nova perspectiva administrativa cedeu lugar ao consequencialismo, característica marcante do pragmatismo jurídico (Cyrino, 2018, p. 23).

No âmbito da legislação, tanto a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), quanto a Nova Lei de Licitações (NLL), demonstraram que os seus ideais, em superação do formalismo legalista, estão na segurança jurídica e na efetividade das decisões (Oliveira, Moreira, 2022, p. 4).

Nessa perspectiva, nota-se a reestruturação do sistema público e da tomada de decisão, havendo na NLL uma série de comandos normativos atinentes a obrigações que devem ser observadas pelos gestores públicos, sobretudo por aqueles pertencentes à alta administração. Tal remodelagem se deu a partir da observância de que o alto gestor público possui dentre as suas atribuições, um compromisso com o resultado dos investimentos realizados, não sendo viável permitir que a coisa pública siga uma lógica diferente da lógica de resultados. Ainda mais quando os resultados esperados estão diretamente relacionados à efetividade dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

Assim, pretendeu-se com o presente estudo analisar a responsabilidade do agente pertencente à alta gestão pública, buscando verificar se ele deve responder pelos atos defeituosos praticados por seus subordinados na tentativa de perquirir a natureza dessa responsabilidade e os seus efeitos práticos. O artigo foi realizado com a utilização do método dedutivo, a partir de pesquisa bibliográfica em artigos, revistas e livros sobre o tema.

Portanto, o estudo foi estruturado em três capítulos. No primeiro, foram apresentadas as mudanças de perspectiva ocorridas no direito brasileiro com a ascensão do pragmatismo jurídico, visto inicialmente na LINDB e com impactos na NLL. Em seguida,



no segundo capítulo foram trabalhados os conceitos de governança pública e a integridade nas contratações públicas. Assim, importantes institutos como o *compliance* e as novas perspectivas preventivas trazidas pela NLL tiveram espaço na abordagem.

Já em sede do terceiro e último capítulo, foi realizada uma abordagem a respeito da responsabilização da alta gestão da administração pública, a partir da consideração de que a

NLL trouxe uma série de deveres a serem observados por tais agentes. Para que isso ocorra, dispositivos específicos da lei em referência foram analisados, sempre sobrelevando os fins para os quais foram propostos. Portanto, em conclusão, considerou-se que o arcabouço interpretativo visto a partir da NLL traz à alta gestão uma objetivação da responsabilidade nos casos em que deixa de observar os deveres a ela inerentes.

A partir da investigação, portanto, foi possível observar que a NLL trouxe uma nova perspectiva para a administração pública, destacando a importância de uma governança eficaz e transparente. Ao reformular o processo de contratação pública no Brasil, a legislação enfatiza a necessidade de transparência, eficiência e legalidade nas decisões administrativas. Ela introduz controles e avaliações para reduzir riscos e prevenir irregularidades, atribuindo uma responsabilidade objetiva à alta gestão para garantir que os contratos sejam planejados e geridos de forma ética e eficiente. O foco no planejamento estratégico e na gestão de contratos públicos ajuda a promover uma administração coerente e justa, impulsionando a modernização do setor público.

Além disso, a NLL reflete as demandas sociais por uma administração íntegra e eficaz, promovendo mecanismos de governança que fortalecem a confiabilidade nas contratações públicas e entregam inovação à sociedade. Ao estabelecer penalidades para gestores que falham em cumprir suas obrigações, a legislação reforça a necessidade de uma liderança comprometida com a integridade no setor público. Esse avanço legal demonstra a importância de uma alta administração responsável, capaz de conduzir a máquina pública de forma eficiente e justa, garantindo o uso adequado dos recursos públicos e contribuindo para a construção de uma administração mais transparente e eficaz.

## **2. O novo momento da administração pública à luz do pragmatismo jurídico da LINDB incorporado à Lei n. 14.133/2021**

A incorporação do consequencialismo jurídico na legislação brasileira marcou uma transformação significativa na forma como decisões legais e administrativas são tomadas. A partir da LINDB, uma abordagem pragmática foi adotada, priorizando os efeitos concretos das decisões sobre a simples aplicação formal da lei, conforme será demonstrado nas linhas seguintes. Esse novo paradigma obriga administradores e juristas a considerarem as consequências reais de suas ações, garantindo que suas decisões estejam alinhadas com o bem-estar da sociedade e os objetivos de uma governança efetiva. Essa mudança reflete uma evolução no direito brasileiro, promovendo uma aplicação mais contextualizada e prática das normas jurídicas.

Mister ponderar que essa abordagem pragmática promove uma administração mais responsável e transparente, incentivando gestores a analisarem o impacto de suas decisões sobre o cenário social e econômico. Ao permitir decisões negociadas e contratações com startups, a LINDB e as leis subsequentes reforçam a necessidade de uma gestão pública eficiente e voltada para resultados, estabelecendo mecanismos para a tomada de decisões informada e equilibrada. Dessa forma, a incorporação do consequencialismo jurídico na legislação brasileira não apenas moderniza a governança pública, mas também alinha o direito nacional com os anseios sociais por uma administração justa e eficaz.

Observa-se na contemporaneidade, portanto, o alvorecer de um novo direito administrativo. Isto é, os institutos, decisões e a forma como a legislação tem se emoldurado apresenta cada vez mais um abandono do formalismo fantasiado de legalidade e abre o caminho para soluções criativas e inovadoras. Exemplo disso é a recente incorporação do pragmatismo jurídico ao direito público por força dos arts. 20 e 21 da Lei 13.655/2018 (LINDB), que atestam a necessidade de observância dos efeitos práticos das decisões tomadas em âmbito administrativo, controlador e judicial (Posner, 2010, p. 24).

A literatura jurídica especializada no tema explica que, a partir da LINDB, o pragmatismo incorporado ao direito brasileiro demonstra “a devida atenção às necessidades humanas e sociais concretas”, fazendo isso por meio de uma “antecipação dos resultados de uma decisão, com a finalidade de verificar a eficiência do ato na consecução dos efeitos pretendidos; e a rejeição a decisões de conteúdo abstrato e indiferente às inovações e



mutabilidades inerentes ao processo de transformação da sociedade (e do Direito)” (Oliveira, Moreira, 2022, p. 4).

Nessa toada, nota-se que o pragmatismo inserido no ordenamento jurídico pela LINDB, teve o condão de trazer “o Direito mais próximo dos fatos e das evidências, por via de extensão, mais próximo dos anseios e das necessidades do cidadão e da sociedade” (Oliveira, 2021). Isso porque, ao invés de apegar-se ao cumprimento estrito de formalidades, analisa antes de tudo as consequências práticas da decisão tomada pelo administrador, e a maximização do bem-estar coletivo a partir delas, observado o interesse público e a boa-fé objetiva.

Essa perspectiva de análise do direito administrativo, sob um viés pragmático, permite compreender que se trata de uma preocupação com as consequências dos atos e dos fatos jurídicos no mundo concreto. Isto é, funciona como uma superação do positivismo jurídico, em que o direito era a norma posta e ela por si mesma justificava a atuação do Poder Público. É

que, no atual cenário observou-se que há uma necessidade distinta, de buscar mais do que a razão da norma, mas os efeitos práticos de sua aplicação ao caso concreto.

A pandemia de COVID-19, em arremate, consolidou um novo cenário para o direito administrativo, ao passo que permitiu a concretização dos pressupostos já previstos na LINDB. Assim, pode-se dizer que o cenário do direito administrativo emergencial regido pela Lei nº 13.979/2020, foi um marco para a concretização do pragmatismo no cerne do direito brasileiro. É que, ainda à luz do pragmatismo, tanto a legislação positivada à época quanto às decisões recentes a respeito da conduta do administrador público em variadas situações, permite-nos compreendê-lo num viés consequencialista.

Assim, na dicção de Rafael Carvalho Rezende de Oliveira (2011), uma das características do pragmatismo é o consequencialismo, cujas “decisões devem ser tomadas a partir de suas consequências práticas (olhar para o futuro e não para o passado)”. Portanto, o período pandêmico permitiu que fossem tomadas decisões levando-se em consideração a emergência de saúde, que não poderia aguardar a morosidade de um processo licitatório para a compra de itens hospitalares básicos, medicamentos e leitos, por exemplo.

Retomando a previsão na LINDB no sentido de que importa os efeitos práticos da decisão, a literatura explica o quanto tal disposição influencia no amparo do tomador de

decisão pública, no seguinte sentido:

A norma partiu do pressuposto de que a atuação das diversas instâncias, na decisão de casos envolvendo esse ramo do direito, eventualmente produzia decisões antagônicas, pouco fundamentadas, que invadiam a discricionariedade do administrador e lhe provocavam um temor recorrente de ser punido.

Como afirmado pelos defensores e alguns dos doutrinadores que participam dos estudos que subsidiaram o projeto de lei, a norma buscou, entre outros, remediar o que se convencionou chamar de “apagão das canetas”. A expressão pode ser definida como uma atitude de inércia do administrador público, provocando a inação e paralisia do Estado, tendo em vista o receio de responsabilização patrimonial e aplicação de sanção pelos órgãos de controle. (ALVES, 2019, p. 115).

Pode-se dizer, portanto, que a LINDB inaugura no Direito brasileiro, um novo paradigma de tomada de decisão, permitindo que o tomador de decisão leve em consideração os “efeitos práticos”, isto é, o que aquela decisão causa de impacto no mundo dos fatos, fora da ficção, abstração ou da mera teorização por assim dizer.

Nessa perspectiva, pode-se falar em consequencialismo, como uma das características do pragmatismo e que é visto tanto na LINDB e mais recentemente no âmbito das contratações públicas disciplinadas pela Lei nº 14.133/2021, posto que se fundamenta na avaliação das consequências práticas e impactos resultantes das decisões e ações governamentais. Essa

abordagem busca analisar não apenas a conformidade estrita com normas legais, mas também os resultados efetivos alcançados.

No contexto das contratações públicas, o consequencialismo se reflete na ênfase dada aos resultados econômicos, sociais e administrativos gerados pelos contratos estabelecidos pelo poder público. Isso implica considerar não apenas a legalidade dos procedimentos, mas a eficiência na utilização dos recursos públicos, a qualidade dos serviços prestados e o atendimento às necessidades da sociedade.

A aplicação do consequencialismo nas contratações públicas pode ser observada nas decisões do administrador público, posto que lhe foi dada essa margem discricionária, que busca equilibrar o cumprimento das formalidades legais com a obtenção de benefícios tangíveis para a coletividade. Adotando uma perspectiva mais pragmática, as autoridades judiciais podem ponderar as consequências práticas das escolhas administrativas, contribuindo para a promoção da efetividade e eficiência na gestão pública.



Portanto, o consequencialismo no direito administrativo brasileiro, especialmente nas contratações públicas, destaca a importância de avaliar os resultados concretos das ações governamentais, buscando um equilíbrio entre o cumprimento das normas legais e a busca por benefícios efetivos para a sociedade.

### **3. Governança pública e gestão no cenário de busca pela integridade nas contratações;**

Ainda consubstanciando o pragmatismo e o consequencialismo, a Lei nº 14.133/2021 impõe a avaliação das consequências concretas das soluções possíveis. Hodiernamente, a administração pública, atuando mediante licitações e contratos, deve se ater prontamente aos princípios da Constituição Federal no que tange à promoção dos direitos humanos e ao desenvolvimento nacional sustentável. Atendendo ao sentido mitral da palavra governança como sinônimo de direção, aplicado à gestão pública, compreende o papel fundamental do Estado de orientar a sociedade visando objetivos coletivos, orienta o professor Brainard Guy Peters (2013, p. 29).

Vislumbra o conceito de governança pública estabelecido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em seu Referencial Básico de Governança Organizacional como sendo

[...]a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas. (2020, p. 15).

Essencialmente, a governança une mecanismos de liderança, estratégia e controle da gestão pública, zelando pela condução de políticas públicas e prestação de serviços em prol dos interesses da coletividade. A nova lei busca efetivar os objetivos a que se destinam de maneira integral, selecionando propostas aptas que gerem para a administração pública contratações mais vantajosas. Para tanto, o planejamento esculpido na NLL assegura tratamento isonômico entre os licitantes, oportunizando a justa competição, o orçamento e registro de preços, evitando contratações com sobrepreço, isso após a pré-qualificação dos objetos do contrato bem como o registro de desempenho dos sujeitos cadastrados no processo licitatório.

Primando a satisfação com as contratações, as novas práticas de governança

instituídas pela NLL objetivam ainda promover um ambiente íntegro e confiável, conforme será esmiuçado adiante através dos programas de *Compliance*, e assegurar que as contratações estejam de acordo com o planejamento estratégico e as leis orçamentárias. Todo este esboço sujeita-se ao Princípio da Eficiência, instituído pela Emenda Constitucional nº 19 de 4 de junho de 1998 que, em breves termos, impõe que a administração pública cumpra suas atribuições com celeridade, economia e com maior eficiência e qualidade possível (Brasil,1998).

O princípio da eficiência está previsto também no artigo 37, caput, da Constituição Federal, impondo a Administração Pública uma atuação eficiente, que satisfaça os interesses coletivos e promova o bem-estar social. Visto isso, no que implica o papel do princípio da eficiência na gestão dos contratos administrativos, o autor Diego Dario Almeida Quirino (2023, p. 21) discorre que o administrador público deve guiar-se em busca de processos contratuais mais ágeis, econômicos e de melhor qualidade, usando como meio para alçar os devidos fins, boas práticas, uso da tecnologia e constante avaliação do desempenho dos contratos.

Alvitando o *compliance*, a NLL aprimorou os programas de integridade e controle, equilibrando o *accountability*, ou prestação de contas, e a resolução de conflitos internos. Destarte, o gerenciamento de riscos objetiva a atenuação de riscos e a análise de oportunidade, ao passo que o *compliance* confere a adequação legal, procedimental e boas práticas na gestão administrativa (Costa; Miranda, 2022, p. 51-52).

*Compliance* deriva do inglês “*comply*”, que em tradução para o português significa “em conformidade com a legislação”. Na dicção da autora Fernanda Caroline Santos Alves (2023, p. 14-16), o marco do *compliance* no Brasil ocorreu com a promulgação da lei nº 12.846 de 2013, a famigerada Lei Anticorrupção, que antecedeu a Operação Lava-jato e as apurações de corrupção envolvendo empresas públicas e privadas, com destaque da Petrobras. Nota-se,

portanto, que o *compliance* no Brasil está intimamente relacionado com a Administração Pública, tornando-se uma ferramenta de gestão e prevenção de ocorrências de corrupção.

Na prática, o *compliance* é um conjunto de ações a serem adotadas com o intuito de garantir o cumprimento das exigências legais e regulamentadoras, tendo como orientação preceitos éticos e de boa governança administrativa, com o objetivo de evitar e



responsabilizar em casos ocorrência de fraudes e atos de corrupção. O motivo para o árduo incentivo brasileiro aos programas de *compliance* é buscar com os seus resultados se enquadrar ao que determina as convenções internacionais, o que enseja uma imagem mais favorável do país, fundamental para atrair investimentos, unilateral ao disposto pelo autor Felix Alberto Ciekalski (2019, p. 58).

O autor ainda pontua a adequação da *compliance* ao poder público, estabelecendo uma plataforma de dados de gestão, oportunizando a transparência e probidade das atividades administrativas (Ciekalski, 2019, p. 83). Primordialmente, o modelo agrega as legislações basilares do país, regulamentando matérias específicas que submete toda administração pública, como é o caso da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), disciplinando processos de aquisição e contratação que envolve todas as esferas de públicas.

Concomitantemente, a Governança no Setor Público agrega liderança, estratégia e informação como objetivo a ser cumprido em quatro etapas, segundo designação do autor Cláudio Carneiro Bezerra Pinto Coelho (2016, p. 83): identificar as questões sensíveis; tratar as informações obtidas; redimensionar o sistema corrigindo as falhas e implementando inovações e, por fim, monitoramento periódico. Tais fases visam precipuamente adequar os instrumentos para a concretização de políticas públicas e prestação de serviços, sobrelevando os interesses da sociedade.

Sob o aspecto da NLL, identifica-se inovações substanciais com a introdução de gestão por competências, garantindo a eficácia das contratações originárias de governança, principalmente pela inauguração dos programas de integridade como critério de desempate nas propostas e a minimização dos possíveis riscos que justificariam sanções impostas pelo cometimento de atos contra a administração pública, agregando confiabilidade à administração direta e indireta. Ademais, aferem eficiência das gestões contar com a alocação e matriz de riscos, bem como suas gestões nas contratações públicas e a definição de linhas de defesa.

Convém dizer ainda que a governança pública desempenha um papel fundamental na busca pela integridade nas contratações públicas, oferecendo um sistema estruturado de liderança, estratégia e controle. Esse sistema estabelece diretrizes claras para a tomada de decisões, garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficaz e ética.

A

implementação de mecanismos de governança sólidos reduz as vulnerabilidades do sistema, prevenindo a ocorrência de irregularidades e promovendo uma gestão eficiente. Dessa forma, a governança pública atua como um pilar essencial para assegurar que as contratações públicas atendam aos princípios de transparência, eficiência e legalidade.

A gestão eficaz assegura um ambiente de compliance e conformidade com a legislação. Ela fortalece a confiança da sociedade no setor público, assegurando que as contratações sejam realizadas de acordo com princípios éticos e legais. Além disso, uma gestão bem estruturada possibilita um planejamento estratégico de longo prazo, promovendo a coerência nas decisões e a eficiência na execução de contratos.

#### **4. O dever da alta administração pública e a sua responsabilização em caso de atos defeituosos**

As bases principiológicas da responsabilidade do Estado foram muito bem apreciadas por Paulo Bonavides (2012, p. 64) quando delimitou sua essência humanista e social, induzindo ao raciocínio de que não é o Estado que se curva ao indivíduo nem o indivíduo que se sobrepõe ao Estado, mas uma associação de ambos, em que a responsabilidade estatal faz reconhecer na pessoa humana, garantida e resguardada em seu direito, em seu valor, em sua dignidade, em sua cidadania, o ser democrático e igualitário que o Estado respeita.

A máquina pública, direta ou indiretamente, atuando dentro dos limites do princípio da responsabilidade do Estado, cuja aplicabilidade é direta e imediata em favor do jurisdicionado, tem a função de fazer consolidar a ordem constitucional (Bonavides, 2012, p. 67). Lado a lado à responsabilização da administração pública, o texto constitucional traz, em seu artigo 37, §6º, a responsabilidade civil do servidor público, assegurando inclusive o direito de regresso contra o agente nos casos de dolo ou culpa.

No entanto, a configuração da responsabilidade da administração pública em relação aos seus agentes alterou-se ao longo dos anos, se antes assentava exclusivamente sobre o agente, menor hierárquico na tomada de decisões, agora reconsidera observar se a falha foi ocasionada por defeitos de governança, ou seja, se o ato defeituoso está interligado com a



gestão da alta administração.

Processo semelhante ocorre na iniciativa privada, com o advento da retromencionada Lei Anticorrupção, ou Lei nº 12.846/2013, instituiu-se a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas em virtude da prática de corrupção cometida por seus agentes, ainda que coexista a

responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito.

A lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) foi categórica e explícita no sentido da objetivação da responsabilidade. O mestre e doutor Marçal Justen Filho, em uma transmissão pela plataforma YouTube (Escola de Gestão e Contas, 2021), distingue os dispositivos da nova lei em três estirpes: normas sobre contratação, normas sobre licitação e normas pertinentes à administração pública. Seguramente, no tocante ao dever e responsabilização da autoridade superior, os dispositivos da NLL referidos são extensíveis à administração pública como um todo.

Por exemplo, a boa governança tem o dever de adequar a distribuição de competências e responsabilidades entre os agentes públicos, para isso, a NLL orienta a criação de normas regulamentando os atores do processo licitatório, oferecendo orientações e requisitos para o desempenho de cada função essencial durante o desenvolvimento das contratações, evitando futuros infortúnios e conflitos de interesses. Vejamos o que dispõe o caput do 7º artigo:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração, nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.



§ 2º O disposto no caput e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração

Há, pelo menos, três diretivas neste dispositivo que evidenciam o potencial de gestão de riscos abarcados pela NLL. Em primeiro lugar, o legislador demonstrou preocupação com a gestão por competências, preferindo que os contratos e licitações sejam atribuídos a profissionais que tenham vínculo permanente com a instituição, evitando percalços advindos da alta rotatividade decorrente de mudanças políticas. Ademais, o dispositivo valoriza servidores que preencham o requisito de alta capacitação e expertise na matéria, ensejando que os servidores eleitos para gerir os contratos sejam escolhidos considerando seu conhecimento,

habilidades e aptidão. Diretivas tais influem irrefutavelmente na segurança dos contratos e licitações.

A segunda é a reverência ao Princípio da Impessoalidade, que obsta o representante público de privilegiar pessoas específicas, as quais mantenham algum vínculo de parentesco, oportunizando a livre competição. E por último, confere mérito ao princípio da segregação de funções, de modo a mitigar ocultação de erros e fraudes na contratação. Na prática, o processo licitatório ou de contratações passa por diversas gerências ou agentes dentro do mesmo órgão ou entidade, em cada etapa é possível agregar ao processo conhecimentos específicos e fiscalizar o bom desempenho da atividade administrativa (Brito; Camarão, 2021, p. 30-31).

O parágrafo único do artigo 11 da NLL é o dispositivo que esmiúça a responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade envolvidos no processo licitatório, em suma:

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Concomitantemente, o artigo 11 e o inciso x do artigo 18 da NLL estabelecem o



dever da alta governança em implantar processos e estruturas de gestão de riscos para avaliar, direcionar e monitorar os procedimentos de licitação e execução contratual, vislumbrando alcançar suas finalidades públicas essenciais, precipuamente que a lei seja atendida em prol dos anseios coletivos e a malversação dos recursos públicos sejam combatidos. (Costa; Miranda, 2021, p. 53).

Não menos importante, a NLL trouxe ainda a generalização da responsabilidade pelo atingimento dos resultados pretendidos, através do controle das contratações. O artigo 169, em especial, ressalta que o legislador não só apontou “o que” deveria ser feito, mas precisou “como” deveria ser estruturada a linha de defesa contra atos reprováveis e defeituosos nos processos de contratações públicas capazes de gerar danos à coletividade. Os incisos distinguem as linhas de defesa imediatas em:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

Neste íterim, convencionou-se que essas linhas de defesa não são restritivas, principalmente advertindo que o Princípio da Publicidade Administrativa contribui para que toda sociedade tenha acesso aos atos públicos, além de portarem o direito e dever de participar, através de seus representantes, das tomadas de decisões inerentes a coletividade, otimizando a atuação da administração pública no Estado Democrático de Direito.

## 5. Considerações Finais

A responsabilidade da alta gestão da administração pública é um elemento crucial, especialmente no contexto da Lei nº 14.133/2021. Essa legislação, que reformula o processo de contratação pública no Brasil, estabelece novas diretrizes para a transparência, eficiência e legalidade nos contratos governamentais. A alta gestão, que compreende autoridades superiores em cargos estratégicos, é incumbida de garantir que os processos de contratação ocorram de maneira ética e que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente. A lei reforça a necessidade de planejamento adequado e impõe uma série de controles e

avaliações, de forma a reduzir riscos e prevenir irregularidades.

Além disso, a Lei nº 14.133/2021 estabelece penalidades para gestores que não cumprem com suas obrigações, incluindo sanções administrativas e, em casos mais graves, ações penais. Isso destaca a importância de uma gestão atenta e diligente, comprometida com a integridade no setor público. A alta gestão é responsável por estabelecer um ambiente de trabalho em conformidade com a legislação, promover a capacitação contínua dos servidores e implementar medidas corretivas quando necessário. Dessa forma, a Lei nº 14.133/2021 destaca não apenas a necessidade de uma administração eficiente, mas também o papel fundamental da alta gestão na prevenção de práticas corruptas e na garantia de uma administração pública mais transparente e eficaz.

O direito administrativo brasileiro passou por uma reformulação de suas bases estruturais na medida em que incorporou, a partir da LINDB, uma nova forma de tomada de decisão. Isto é, conforme demonstrado, as decisões administrativas devem pautar-se, antes, nos efeitos que irão produzir no cenário concreto, sendo necessário que o administrador se pautar sempre na consequência de seus atos para realizá-los. Esse cenário pragmático veio reforçado pela NLL, ao passo que na norma há dispositivos que permitem a decisão negociada e a contratação com *startups* e organismos do gênero, o que reflete a modernização da norma e o seu avanço no sentido de adequar-se ao novo momento social.

Lado outro, a NLL reflete a interação da norma com os anseios sociais por uma administração pública íntegra e efetiva. A aplicação de um modelo de governança corrobora

com este ideal perspicazmente nas contratações públicas, visando mitigar pontos vulneráveis decorrentes da ausência de uma gestão voltada para os resultados, ao mesmo passo que eleva a confiabilidade pública entregando à sociedade inovação e desenvolvimento. A governança é o resultado da implementação de mecanismos de liderança, estratégia e controle, portanto, o aprimoramento de gestão de riscos e compliance denotam atuação da administração pública pautada nos princípios definidos pela Constituição Federal.

A NLL trouxe ainda uma abordagem inovadora para a responsabilização da administração pública, especialmente no que se refere à alta governança. A partir da noção de que falhas individuais de agentes na base da tomada de decisões refletem deficiências sistêmicas, a legislação visa responsabilizar objetivamente os níveis superiores da



administração pública. Isso representa um avanço significativo, pois reconhece a complexidade do processo administrativo e a necessidade de uma abordagem holística na busca por eficiência e legalidade na gestão pública.

A legislação também coloca uma ênfase renovada no planejamento e na gestão dos contratos públicos, transferindo parte da responsabilidade diretamente para a alta administração. Ao fazer isso, a lei busca promover uma atuação mais coerente e justa, garantindo que as decisões de contratação e gestão de recursos públicos sejam tomadas com uma visão estratégica e de longo prazo. Essa abordagem fortalece a necessidade de uma alta administração capacitada e atenta, capaz de supervisionar efetivamente os processos e assegurar a conformidade com a legislação.

Em última análise, a NLL contribui para o aprimoramento da administração pública ao estabelecer uma responsabilização mais robusta e abrangente. A responsabilização objetiva da alta governança, ao lado de uma gestão eficaz e transparente, tende a fomentar a justiça e a coerência nas decisões públicas. Esse avanço legal destaca a importância de uma liderança administrativa comprometida e responsável, capaz de conduzir a máquina pública de forma eficiente, prevenindo falhas sistêmicas e, ao mesmo tempo, garantindo um uso justo e transparente dos recursos públicos.

## 6. Referências

ALVES, Fernanda Caroline Santos. **Avaliação dos programas de compliance na administração pública perante a nova lei de licitações 14.133/2021**. Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Paraíba: 2023. Disponível em:

<<http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/30875>>. Acesso em: 23 abr. 2024;

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 jun. 1998. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2024;

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos**



**Administrativos.** Brasília, DF: Presidência da República, 1 abr. 2021a. Disponível

em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2024;

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2024;

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança organizacional** 3. ed. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível

em:

<<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799>>. Acesso em: 18 abr. 2024;

COSTA, Igor Martins da; MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de Araújo. **A gestão de riscos no setor público e nas compras públicas à luz da nova lei de licitações e contratos administrativos.** Campo de Públicas: conexões e experiências, Belo Horizonte, v. 1, n.2, p. 49-60, jul. 2022. Disponível em: <[http://repositorio.fjp.mg.gov.br/bitstreams/3b6a3ed6-2921-](http://repositorio.fjp.mg.gov.br/bitstreams/3b6a3ed6-2921-4d2d-92a6-e59ec6285690/download)

[4d2d-92a6-e59ec6285690/download](http://repositorio.fjp.mg.gov.br/bitstreams/3b6a3ed6-2921-4d2d-92a6-e59ec6285690/download)>. Acesso em: 13 abr. 2024;

COELHO, Cláudio Carneiro Bezerra Pinto. **Compliance na administração pública: uma necessidade para o Brasil.** Revista de Direito da Faculdade Guanambi, v. 3, n. 1, julho-

dezembro 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.29293/rdfg.v3i01.103>>. Acesso em: 17 abr. 2024;

CIEKALSKI, Felix Alberto. **Compliance como ferramenta de melhoria da gestão e prevenção à prática da corrupção na administração pública brasileira.** Brasília, 2019.

Disponível em: <<https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2558>>. Acesso em: 26 abr. 2024;





CYRINO, André Rodrigues. **Delegações Legislativas, Regulamentos e Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 23.

BONAVIDES, Paulo. **As bases principiológicas da responsabilidade do Estado**. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional ISSN 1138-4824, núm. 16, Madrid (2012), págs. 61-67. Disponível em: <file:///C:/Users/kalie/Downloads/Dialnet-AsBasesPrincipiologicasDaResponsabilidadeDoEstado-4081423.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2024;

JUSTEN FILHO, Marçal. Escola de Gestão e Contas. **A Nova Lei das Licitações: Marçal Justen Filho. Youtube, 10 de junho de 2021**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=RX1dKYc4VMs>>. Acesso em 24 abr. 2024;

BRITO, Isabella; CAMARÃO, Tatiana. **A governança para resultados e a abrangência da gestão por competência nas contratações públicas prevista na lei nº 14.133/2021**. Campo de Públicas: conexões e experiências, Belo Horizonte, v. 1, n.2, p. 27-40, jul. 2022.

Disponível em: <<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/bitstreams/3b6a3ed6-2921-4d2d-92a6-e59ec6285690/download>>. Acesso em: 18 abr. 2024;

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito Administrativo pandêmico emergencial: impactos da Covid-19**. Disponível em: <https://direito.usp.br/noticia/b2204267f62a-direito-administrativo-pandemico-emergencial-impactos-da-covid-19>. Acesso em 19 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. MOREIRA, Matheus Teixeira. **Solução negociada de conflitos na nova lei de licitações: consagração de uma tendência**. Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro -PGE-RJ, Rio de Janeiro, v. 5n. 1, jan./abr. 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **A releitura do direito administrativo à luz do pragmatismo jurídico**. RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 256, p. 129-63, jan./abr. 2011.

PETERS, Brainard Guy. **O que é governança?** Revista do TCU. Maio/Ago, 2013. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87/85>>. Acesso em: 28 abr. 2024;





POSNER, Richard. **Pragmatismo filosófico versus cotidiano**. In: POSNER, Richard. Direito, pragmatismo e democracia. RJ: Forense, 2010, pp. 19-43.