

A equipe de apoio na lei nº 14.133/2021: função jurídica, limites decisórios e responsabilização à luz da doutrina e da jurisprudência do TCU

The support team under law no. 14,133/2021: legal role, decision-making limits, and accountability in light of legal scholarship and TCU case law

Anderson Nascimento Azevedo Viana¹
Rafael Felipe Gomes do Nascimento²

RESUMO

A Lei nº 14.133/2021 redesenhou a estrutura subjetiva das contratações públicas ao individualizar competências e responsabilidades entre agente de contratação, pregoeiro, comissão de contratação, equipe de apoio, assessoramento jurídico e instâncias de controle. O presente artigo investiga a função jurídica da equipe de apoio, especialmente a extensão do verbo “auxiliar” empregado no art. 8º, § 1º, da Lei, e a fronteira entre atividade instrutória e competência decisória. Adota-se pesquisa qualitativa, jurídico-dogmática, bibliográfica e documental, com interpretação textual, sistemática e teleológica da Lei nº 14.133/2021, do Decreto nº 11.246/2022, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e de precedentes do Tribunal de Contas da União, além do diálogo com a doutrina de Marçal Justen Filho, Ronny Charles Lopes de Torres e Joel de Menezes Niebuhr. Demonstra-se que a equipe de apoio não deve ser reduzida a mero suporte burocrático: pode realizar conferências, cálculos, pesquisas, verificações técnicas, instrução documental e produzir manifestações destinadas a subsidiar o agente competente. Isso, porém, não lhe transfere, em regra, o poder de julgar propostas, habilitar ou inhabilitar licitantes, negociar, decidir impugnações ou declarar o vencedor. A responsabilização exige individualização da conduta e nexo causal, merecendo especial atenção a hipótese legal de indução do agente de contratação a erro pela atuação da equipe. A jurisprudência do TCU, inclusive o Acórdão nº 3.178/2016-Plenário, referente a pregão da Fiocruz, reforça a distinção entre apoio e decisão. Conclui-se que a equipe de apoio exerce função instrumental qualificada, inserida na governança e no gerenciamento de riscos das contratações públicas.

Palavras-chave: contratação pública; equipe de apoio; agente de contratação; pregoeiro; responsabilização.

ABSTRACT

Brazilian Law No. 14,133/2021 redesigned the institutional architecture of public procurement

¹ Pós-Graduado em Direito Público Licitatório pela Faculdade Focus. Administrador, CRA-RJ 20- 105752.

² Pós-Graduado em Licitações e Contratações Públicas pelo Complexo de Ensino Renato Saraiva. Advogado, OAB-RJ 180.838.

by allocating powers and responsibilities among the contracting agent, auctioneer, procurement committee, support team, legal advisory bodies and internal control units. This article examines the legal function of the support team, focusing on the meaning of the statutory verb “to assist” and on the boundary between preparatory or technical support and decision-making authority. The research is qualitative, legal-dogmatic, bibliographical and documentary, combining textual, systematic and teleological interpretation of Law No. 14,133/2021, Federal Decree No. 11,246/2022, the Brazilian Introduction to the Rules of Law Act, selected precedents of the Federal Court of Accounts (TCU), and the scholarship of Marçal Justen Filho, Ronny Charles Lopes de Torres and Joel de Menezes Niebuhr. The study argues that the support team cannot be reduced to clerical assistance: it may perform documentary checks, calculations, research, technical verification and other instructional activities that inform the competent decision-maker. Such assistance, however, does not ordinarily transfer the authority to judge bids, qualify or disqualify bidders, negotiate, decide challenges or declare the winner. Liability requires an individualized assessment of conduct and causation, with particular attention to the statutory exception in which the contracting agent is induced into error by the support team. TCU case law, including Decision No. 3,178/2016-Plenary concerning a Fiocruz procurement, reinforces the distinction between support and decision. The article concludes that the support team performs a qualified instrumental function embedded in procurement governance and risk management.

Keywords: public procurement; support team; contracting agent; auctioneer; liability.

1 - INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, não se limitou a substituir diplomas anteriores sobre licitações e contratos. Entre suas mudanças estruturantes está a reorganização das funções dos agentes públicos envolvidos no ciclo da contratação, com especial ênfase em gestão por competências, segregação de funções, governança, gerenciamento de riscos e responsabilização individualizada. Nesse desenho, a figura da equipe de apoio ganha relevância porque atua ao lado do agente de contratação, do pregoeiro ou, conforme a regulamentação, da comissão de contratação, porém sem receber da lei uma enumeração exaustiva de tarefas.

O art. 8º, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e que responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe (BRASIL, 2021). A fórmula legislativa é concisa, mas juridicamente densa. Ela suscita questões práticas recorrentes: a equipe pode examinar documentos de habilitação? Pode conferir balanço e índices econômico-financeiros? Pode verificar autenticidade e vigência de certidões? Pode analisar especificações técnicas de uma proposta? Pode elaborar parecer ou nota de apoio? Pode executar diligências? Em que situações seus integrantes podem ser responsabilizados pelo TCU?

O problema de pesquisa pode ser formulado nos seguintes termos: qual é a extensão juridicamente admissível da função de auxílio atribuída à equipe de apoio pela Lei nº 14.133/2021 e quais são os limites entre a atividade de instrução e a competência decisória do agente de contratação ou do pregoeiro? Como questão derivada, indaga-se de que forma deve ser individualizada a responsabilidade dos integrantes da equipe quando sua atuação contribui para uma decisão irregular.

A hipótese defendida é que a equipe de apoio exerce uma função instrumental qualificada. Isso significa que ela não se resume a tarefas burocráticas ou mecânicas, podendo produzir informação técnica, administrativa, econômica ou documental relevante para a formação da decisão. Ao mesmo tempo, essa relevância material não converte seus integrantes em coautores necessários dos atos decisórios nem lhes atribui, por simples designação para a equipe, competência para julgar propostas, habilitar licitantes ou decidir controvérsias do certame.

Essa hipótese é compatível com a lógica de competências da nova lei e com a regulamentação federal. O Decreto nº 11.246/2022 determina que a equipe seja designada para auxiliar o agente de contratação ou a comissão, atribui ao agente funções decisórias expressas - inclusive verificar e julgar as condições de habilitação - e, em seu art. 16, novamente define a tarefa da equipe como auxílio ao exercício das atribuições do agente ou da comissão (BRASIL, 2022). A combinação dessas normas revela uma arquitetura de apoio sem co-decisão automática.

O tema possui relevância científica e prática. Em certames eletrônicos de grande volume documental, é comum que a Administração distribua tarefas de conferência, pesquisa e análise entre diversos servidores. A ausência de uma delimitação conceitual adequada pode produzir dois erros opostos: de um lado, esvaziar a equipe de apoio, tratando-a como mera secretaria do pregoeiro; de outro, transformar seus membros em decisores informais, obscurecendo a autoria dos atos e diluindo indevidamente a responsabilidade. O objetivo deste estudo é oferecer critérios que evitem ambos os extremos.

2 - METODOLOGIA, RECORTE NORMATIVO E CRITÉRIOS DE INTERPRETAÇÃO

O trabalho adota abordagem qualitativa e método jurídico-dogmático, apoiado em pesquisa bibliográfica e documental. O eixo normativo compreende a Lei nº 14.133/2021, o Decreto nº 11.246/2022, o Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), o Decreto nº 9.830/2019 e atos e precedentes do Tribunal de

Contas da União. O recorte bibliográfico privilegia as obras de Marçal Justen Filho, Ronny Charles Lopes de Torres e Joel de Menezes Niebuhr, autores de referência no estudo contemporâneo das contratações públicas.

Empregam-se, de modo combinado, interpretação textual, sistemática e teleológica. A interpretação textual examina os verbos escolhidos pela legislação - especialmente “auxiliar”, “tomar decisões”, “verificar e julgar” e “conduzir”. A sistemática confronta o art. 8º com os arts. 5º, 7º e 9º da Lei nº 14.133/2021, bem como com a estrutura de competências desenhada pelo Decreto nº 11.246/2022. A teleológica considera os objetivos de governança, profissionalização, segurança jurídica, eficiência e controle de riscos que informam a nova legislação.

A jurisprudência do TCU anterior à Lei nº 14.133/2021 é utilizada com cautela hermenêutica. Os precedentes formados sob a Lei nº 10.520/2002 e seus regulamentos não são transplantados automaticamente para o novo regime. São examinados naquilo em que exprimem princípios institucionais que permaneceram ou foram positivados pela nova lei, sobretudo a distinção entre quem auxilia e quem decide, a exigência de individualização de condutas e o dever de reação diante de ilegalidade manifesta.

A pesquisa normativa foi atualizada até 28 de agosto de 2026. Registra-se que o Decreto nº 11.246/2022 foi alterado pelo Decreto nº 13.031, de 17 de junho de 2026, especialmente em temas relacionados à gestão contratual e ao Sistema Contratos.gov.br. As alterações não modificaram o núcleo dos arts. 4º, 14 e 16 utilizado neste estudo para caracterizar a equipe de apoio (BRASIL, 2026).

Por fim, cumpre delimitar o alcance federativo do regulamento analisado. O Decreto nº 11.246/2022 disciplina diretamente a Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Por isso, suas regras não podem ser automaticamente tratadas como regulamento nacional para Estados, Distrito Federal e Municípios. Ainda assim, oferecem importante referencial interpretativo para a concretização do art. 8º da Lei nº 14.133/2021, sem prejuízo dos regulamentos próprios de cada ente.

3 - A ARQUITETURA SUBJETIVA DA LEI Nº 14.133/2021

3.1 Agente de contratação, pregoeiro, comissão e equipe de apoio

A Lei nº 14.133/2021 estabelece uma estrutura funcional que distribui poderes conforme o tipo de atividade. O agente de contratação é o centro ordinário de condução do

procedimento licitatório. O caput do art. 8º atribui-lhe a tomada de decisões, o acompanhamento do trâmite, o impulso do procedimento e as atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação. No pregão, o § 5º denomina pregoeiro o agente responsável pela condução do certame (BRASIL, 2021).

A comissão de contratação ocupa posição diferente. Em determinadas hipóteses, especialmente nas licitações envolvendo bens ou serviços especiais, pode substituir o agente de contratação e atuar como órgão colegiado. A própria lei estabelece responsabilidade solidária dos membros pelos atos praticados pela comissão, ressalvada a posição divergente fundamentada e registrada. Essa previsão revela que a comissão participa diretamente da formação do ato decisório.

A equipe de apoio, por sua vez, não recebe da lei essa competência colegiada. O § 1º do art. 8º a coloca em relação de auxílio ao agente e preserva a responsabilidade individual deste pelos atos que pratica, ressalvada a indução a erro causada pela equipe. A diferença de regime é significativa: se o legislador pretendesse transformar a equipe em órgão decisório conjunto, seria natural que estabelecesse disciplina semelhante à da comissão. Não o fez.

Justen Filho (2023), ao analisar a nova arquitetura das contratações, enfatiza a necessidade de compreender as competências como funções juridicamente delimitadas e não como rótulos meramente organizacionais. Torres (2024) destaca a relação entre gestão por competências, segregação de funções e responsabilização racional dos agentes. Niebuhr (2023), em perspectiva igualmente funcional, trata a profissionalização e a distribuição de tarefas como componentes da eficiência e da segurança das contratações. Embora com formulações próprias, essas abordagens convergem para a necessidade de identificar quem instrui, quem opina e quem decide.

Quadro 1 - Posição funcional dos principais agentes na fase externa da licitação

Figura	Função nuclear	Natureza predominante	Regra de responsabilidade
Agente de contratação / pregoeiro	Conduzir o certame e praticar as decisões atribuídas em lei e regulamento.	Decisória e procedimental.	Individual pelos próprios atos, ressalvada indução a erro pela equipe.
Equipe de apoio	Auxiliar o agente ou a comissão mediante suporte material, técnico, documental e operacional.	Instrutória, assistencial e instrumental.	Individualizada conforme a própria conduta; não responde automaticamente pelas decisões do pregoeiro.
Comissão de contratação	Receber, examinar e julgar documentos e praticar decisões colegiadas nas hipóteses legais.	Decisória colegiada.	Solidária, ressalvada divergência fundamentada e registrada.
Assessoria jurídica / controle interno	Prestar apoio jurídico e de controle nos limites de suas competências institucionais.	Consultiva e de controle.	Relacionada ao conteúdo e ao alcance da atuação institucional e individual.

Fonte: elaboração dos autores com base na Lei nº 14.133/2021 e no Decreto nº 11.246/2022.

3.2 Gestão por competências e segregação de funções

O art. 7º da Lei nº 14.133/2021 vincula a designação dos agentes à gestão por competências e impõe a observância da segregação de funções. A ideia central é que a Administração não pode distribuir tarefas sensíveis apenas por conveniência circunstancial; deve considerar qualificação, experiência, riscos e independência funcional suficiente para produzir controles recíprocos.

No âmbito federal, o art. 12 do Decreto nº 11.246/2022 proíbe a atuação simultânea do mesmo agente em funções mais suscetíveis a riscos, com a finalidade de reduzir a possibilidade de ocultação de erros e fraudes. O texto atual determina que a aplicação do princípio seja avaliada conforme a situação fática e admite ajustes de acordo com fatores como valor, complexidade e linhas de defesa (BRASIL, 2022). Isso afasta uma visão puramente formal da segregação e aproxima o instituto de uma análise de risco.

O TCU possui precedentes anteriores à nova lei que acentuam a necessidade de separar planejamento e condução. No Acórdão nº 1.278/2020-Primeira Câmara, considerou irregular a participação do mesmo servidor na fase interna, como integrante da equipe de planejamento, e na fase externa, como pregoeiro ou membro da equipe de apoio. Sob o regime atual, a força orientadora do precedente permanece relevante, mas deve ser compatibilizada com a formulação normativa mais recente, que exige avaliação concreta dos riscos e das circunstâncias organizacionais.

Esse ponto é especialmente importante em órgãos de menor estrutura ou em unidades altamente especializadas. A segregação de funções não se confunde com isolamento de funções. A governança eficiente exige cooperação, troca de informações e suporte especializado; o que deve ser evitado é a concentração inadequada de atividades incompatíveis que reduza a capacidade de revisão e controle. A equipe de apoio deve funcionar como elemento de capacidade institucional, não como mecanismo de multiplicação artificial de assinaturas.

4 - NATUREZA JURÍDICA DA EQUIPE DE APOIO: AUXÍLIO INSTRUMENTAL QUALIFICADO

4.1 O significado jurídico de “auxiliar”

O núcleo da disciplina está no verbo “auxiliar”. Em sentido jurídico-funcional, auxiliar é colaborar para que o titular de uma competência possa exercê-la de modo informado, eficiente e seguro. O auxílio pode ser simples ou altamente especializado. Nada na Lei nº 14.133/2021 autoriza concluir que a equipe esteja restrita a protocolos, digitalização, controle de presença ou redação de atas. Ao contrário, a própria previsão de que a atuação da equipe pode induzir o agente a erro demonstra que o legislador pressupõe a possibilidade de sua contribuição influenciar materialmente a decisão.

Esse dado é decisivo. Se a equipe fosse encarregada apenas de tarefas mecanicamente neutras, seria difícil explicar a ressalva de responsabilização contida no art. 8º, § 1º. A hipótese de indução a erro pressupõe que o integrante possa produzir informação, cálculo, conferência, dado ou avaliação capaz de interferir na formação da convicção do agente competente.

O Decreto nº 11.246/2022 reforça a natureza aberta e instrumental da função. O art. 4º determina que a equipe seja designada para auxiliar o agente ou a comissão na licitação; o art. 16 repete que cabe à equipe auxiliar esses órgãos no exercício de suas atribuições. Em paralelo, o art. 14 enumera as decisões do agente, entre elas coordenar a sessão, decidir impugnações e esclarecimentos, verificar a conformidade da proposta, negociar, verificar e julgar as condições de habilitação, indicar o vencedor e conduzir os trabalhos da própria equipe (BRASIL, 2022).

Por interpretação sistemática, chega-se a uma distinção fundamental: a equipe pode participar intensamente do processo cognitivo que antecede uma decisão, mas a titularidade do ato decisório continua com o agente definido pela norma. Essa separação entre instrução e

decisão é conhecida em diferentes processos administrativos e constitui ferramenta valiosa de accountability.

4.2 Apoio técnico não é co-decisão

Uma manifestação da equipe pode ser determinante sem ser decisória. Um servidor com conhecimento contábil pode recalcular índices econômico-financeiros e apontar que os valores obtidos não atendem ao edital. Um profissional da área técnica pode verificar que determinado produto não alcança o desempenho mínimo especificado. Outro membro pode consultar a base oficial e demonstrar que uma certidão está expirada ou que determinada sanção consta de cadastro pertinente. Em todos esses exemplos, existe conteúdo material relevante, mas a consequência jurídica de habilitar, inhabilitar, aceitar ou desclassificar deve ser adotada por quem detém competência.

É útil distinguir três planos. No primeiro, há coleta de dados: acessar bases, localizar documentos, confirmar datas, extrair números. No segundo, há tratamento ou análise instrutória: efetuar cálculos, comparar informação com especificação, identificar inconsistências e produzir nota técnica. No terceiro, há juízo decisório: aplicar a consequência jurídica ao licitante e praticar o ato processual correspondente. A equipe pode atuar amplamente nos dois primeiros planos; o terceiro é reservado ao agente, pregoeiro ou comissão, conforme o caso.

Não se trata de negar capacidade intelectual aos membros da equipe, mas de preservar competência e rastreabilidade. Quanto mais complexa for a atuação instrutória, maior a conveniência de que sua autoria, metodologia e conclusão sejam documentadas nos autos. Isso evita que uma informação verbal se transforme em fundamento invisível da decisão e permite individualizar responsabilidades em eventual controle posterior.

5 - ATRIBUIÇÕES MATERIALMENTE COMPATÍVEIS COM A EQUIPE DE APOIO

5.1 Conferência documental e habilitação

A habilitação é um dos campos em que a distinção entre análise instrutória e julgamento decisório se torna mais sensível. No âmbito federal, o art. 14, III, “c”, do Decreto nº 11.246/2022 atribui ao agente de contratação a função de verificar e julgar as condições de habilitação. A literalidade impede que o membro da equipe, apenas nessa qualidade, assuma para si a decisão final. Isso não significa, porém, que esteja proibido de conferir documentos e

produzir subsídios.

A equipe pode, por exemplo, organizar documentos por requisito editalício; consultar o SICAF e outros cadastros; conferir datas de validade; checar se o documento foi apresentado; identificar divergências de nome empresarial ou CNPJ; recalculando índices; verificar patrimônio líquido mínimo; conferir assinaturas e poderes de representação; confrontar dados de atestados com quantitativos previstos; e registrar achados para apreciação do pregoeiro. Quando a matéria exigir especialização alheia à capacidade da equipe, deve-se buscar a unidade técnica ou assessoramento competente.

A formulação adequada da manifestação também importa. Em vez de declarar “empresa inabilitada”, a equipe deve registrar o fato e a análise: “o índice X, recalculado com base nas demonstrações apresentadas, corresponde a 0,82, enquanto o item Y do edital exige resultado igual ou superior a 1,00; submete-se a informação ao pregoeiro para decisão”. A diferença linguística espelha a diferença jurídica entre instrução e decisão.

O mesmo raciocínio vale para certidões. A equipe pode informar que determinada certidão estava válida na data relevante, que foi possível confirmar sua autenticidade em fonte oficial ou que o documento não cobre a exigência editalícia. A decisão processual pertence ao agente. Essa arquitetura reduz retrabalho, preserva eficiência e mantém claro o centro de imputação do ato decisório.

5.2 Propostas, planilhas e exequibilidade

Na análise de propostas, a equipe pode comparar especificações, conferir somatórios e fórmulas, organizar planilhas, identificar divergências aritméticas, reunir pesquisas de preço autorizadas e auxiliar na verificação de dados técnicos. Em contratações com forte conteúdo econômico, contábil ou tecnológico, essa atuação pode ser indispensável para que o pregoeiro exerça de forma diligente sua competência.

Entretanto, aceitar ou recusar a proposta é ato decisório. A jurisprudência do TCU tem reiterado que o pregoeiro deve exercer juízo próprio e não pode adotar pareceres ou informações auxiliares de modo acrítico quando o defeito é perceptível ou quando falta motivação suficiente. O Acórdão nº 2.692/2019-Primeira Câmara, embora formado sob regime anterior, é ilustrativo: a existência de parecer que poderia ter induzido o pregoeiro a erro não dispensava a verificação de lacunas evidentes na fundamentação utilizada para desclassificar licitante.

Essa orientação é útil para interpretar a exceção do art. 8º, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. A indução a erro não pode ser convertida em salvo-conduto para a abdicação do dever de

diligência. É necessário perguntar se a informação era tecnicamente plausível, se o agente tinha razões para confiar nela, se havia sinais ostensivos de inconsistência e se a decisão exigia verificação adicional.

5.3 Diligências, consultas a sistemas e operacionalização da sessão

A equipe também pode executar materialmente diligências determinadas pelo agente competente. Se o pregoeiro decide conferir a autenticidade de um atestado, um membro pode acessar a fonte indicada, registrar a consulta e juntar o resultado ao processo. Se é necessário esclarecer fórmula ou informação, pode auxiliar na organização da comunicação e dos documentos recebidos. O conteúdo da diligência e seus efeitos processuais, contudo, permanecem sujeitos à decisão do agente.

Na sessão eletrônica, tarefas como acompanhamento de mensagens, organização dos documentos enviados, registro de ocorrências, conferência de prazos e suporte operacional ao sistema são plenamente compatíveis com a função auxiliar. A equipe pode ainda preparar checklists e controles que reduzam risco de omissão, desde que o uso desses instrumentos não substitua a leitura crítica do edital e da legislação.

Em sistemas eletrônicos, é recomendável que permissões de acesso reflitam a matriz de competências. Quando a plataforma permitir ações que produzem efeitos processuais relevantes, a governança de perfis deve impedir que usuários de apoio pratiquem, sem autorização, comandos equivalentes à decisão. O desenho tecnológico deve acompanhar a estrutura jurídica de responsabilidades.

5.4 Apoio especializado e terceiros

O Decreto nº 11.246/2022 admite que a equipe de apoio seja composta por terceiros contratados, observado o regime aplicável. A possibilidade amplia a capacidade técnica da Administração, mas não autoriza a terceirização da competência decisória. A contratação de especialista deve servir para produzir subsídios, laudos, análises ou apoio operacional, mantendo-se com o agente público competente a prática dos atos indelegáveis.

Em licitações de medicamentos, equipamentos laboratoriais, tecnologia da informação, obras, serviços de engenharia ou soluções complexas, pode ser irrazoável exigir do pregoeiro domínio técnico integral do objeto. O modelo legal admite apoio de áreas técnicas e especialistas. A boa prática é formalizar a pergunta técnica, registrar a resposta, identificar o responsável pela análise e separar claramente a conclusão técnica da consequência jurídico-procedimental.

A própria Lei nº 14.133/2021, no art. 8º, § 4º, prevê a contratação, por prazo determinado, de empresa ou profissional especializado para assessorar os agentes públicos em licitações de bens ou serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente contratado. A norma confirma que especialização e decisão podem - e muitas vezes devem - estar em sujeitos distintos.

Quadro 2 - Matriz prática de atividades da equipe de apoio

Atividade	Enquadramento	Observação de governança
Organizar e conferir documentação apresentada	Compatível	Registrar ausências e inconsistências sem substituir o ato de habilitação/inabilitação.
Consultar SICAF, cadastros e certidões oficiais	Compatível	Guardar evidência da consulta quando relevante para a decisão.
Recalcular índices econômico-financeiros	Compatível, se houver capacidade técnica	Indicar memória de cálculo, dados de origem e item do edital.
Analisar requisito técnico do objeto	Compatível como subsídio	Preferir manifestação escrita da área competente quando houver especialização.
Executar diligência determinada pelo pregoeiro	Compatível	A decisão de instaurar e a consequência processual permanecem com o agente.
Preparar minuta de decisão ou nota de apoio	Compatível como apoio	O decisor deve revisar, motivar e assumir o conteúdo do ato que praticar.
Decidir habilitação ou inabilitação	Não, em regra	No âmbito federal, a competência é do agente/pregoeiro ou comissão, conforme o regime aplicável.
Negociar autonomamente com licitante	Não, em regra	A negociação integra a condução decisória do certame.
Decidir impugnação, esclarecimento ou recurso	Não por simples condição de membro da equipe	Depende de competência legal/regulamentar específica.
Declarar vencedor ou praticar decisão em nome próprio	Não	A equipe auxilia; não forma órgão decisório paralelo.

Fonte: elaboração dos autores. A matriz parte da Lei nº 14.133/2021 e, para a Administração Pública federal, dos arts. 4º, 14 e 16 do Decreto nº 11.246/2022.

6 - LIMITES: O QUE A EQUIPE DE APOIO NÃO DEVE SE TORNAR

6.1 Um órgão decisório informal

O principal limite é a vedação à criação de um centro decisório informal. A Administração não pode designar um pregoeiro apenas nominalmente e transferir, na prática, às pessoas da equipe as decisões que a norma lhe atribui. A assinatura final do pregoeiro não corrige, por si só, um procedimento em que o conteúdo decisório tenha sido integralmente definido por agente incompetente sem revisão real.

Igualmente inadequado é o modelo em que toda decisão é apresentada como “decisão do pregoeiro e equipe de apoio” quando a lei reservou competência individual ao primeiro.

Essa fórmula pode confundir os controles posteriores, pois sugere colegialidade onde a lei não a instituiu. Os membros podem assinar documentos que produziram, atas ou registros de participação, mas a autoria do ato decisório deve ser identificável.

A distinção não impede consulta e debate internos. O pregoeiro pode ouvir a equipe, discutir alternativas e solicitar análise adicional. A qualidade da decisão tende a aumentar com a colaboração. O que se deve evitar é transformar a colaboração em transferência silenciosa de competência.

6.2 Substituição indevida da assessoria jurídica ou da área técnica

A equipe de apoio tampouco substitui automaticamente a assessoria jurídica. Questões de elevada complexidade normativa, conflito interpretativo relevante, impugnação com tese jurídica nova ou dúvidas que demandem manifestação institucional devem ser encaminhadas ao órgão competente, nos termos da estrutura do ente. O art. 8º, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 e o Decreto nº 11.246/2022 preveem a possibilidade de apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e controle interno.

No sentido inverso, a assessoria jurídica não deve ser chamada a substituir a área técnica na avaliação de desempenho de produto, capacidade de equipamento ou requisito de engenharia. A boa governança exige que cada questão seja submetida ao agente com competência e conhecimento adequados, evitando a chamada “juridicização” de análise técnica ou a “tecnificação” indevida de decisão jurídica.

A equipe de apoio funciona, nesse contexto, como articuladora da instrução: identifica a necessidade de suporte, organiza os elementos, encaminha ao agente apropriado e integra a informação ao processo, sem borrar as fronteiras de competência.

7 - CONTRIBUIÇÕES DA DOUTRINA CONTEMPORÂNEA

A compreensão da equipe de apoio deve ser situada no debate mais amplo sobre profissionalização das contratações públicas. Justen Filho (2023) enfatiza que a Lei nº 14.133/2021 estrutura competências com o propósito de produzir decisões administrativas juridicamente imputáveis e controláveis. A racionalidade do sistema depende de se reconhecer que o exercício de uma função não se confunde com a mera participação física no processo.

Na obra de Torres (2024), a nova lei é examinada sob forte perspectiva de governança, planejamento e distribuição de responsabilidades. A segregação de funções não deve ser lida como fragmentação irracional do processo, mas como técnica de controle que reduz conflitos,

concentrações indevidas de poder e riscos de fraude. Essa leitura oferece suporte para considerar a equipe de apoio como estrutura colaborativa inserida em uma cadeia de controles, e não como coletivo de corresponsáveis universais.

Niebuhr (2023) destaca a exigência de profissionalização e especialização das contratações. Em ambientes nos quais o objeto exige conhecimento técnico ou o volume de documentos é elevado, a decisão eficiente depende de informação qualificada. A equipe de apoio pode cumprir exatamente essa função: ampliar a capacidade cognitiva do agente responsável sem retirar-lhe a competência decisória.

Da aproximação dessas contribuições deriva uma proposição útil: a Lei nº 14.133/2021 substitui uma visão personalista do pregoeiro “que faz tudo” por um modelo de decisão apoiada, mas não necessariamente compartilhada. O decisor é assistido por uma rede de competências. A clareza sobre a autoria dos subsídios e da decisão é condição para que essa rede gere eficiência sem diluição de responsabilidade.

Essa formulação também afasta uma concepção punitivista da equipe. Se qualquer integrante fosse automaticamente responsável por tudo o que ocorre no pregão, a própria lógica de apoio se tornaria contraproducente, pois aumentaria a aversão ao risco e reduziria a disposição dos servidores a colaborar. Em contrapartida, se a condição de auxiliar produzisse imunidade absoluta, abrir-se-ia espaço para erros graves, manipulação de informação e obediência a ordens manifestamente ilegais. O sistema adequado está entre esses extremos: responsabilidade pela própria conduta, aferida concretamente.

8 - RESPONSABILIZAÇÃO DOS INTEGRANTES DA EQUIPE DE APOIO

8.1 A regra do art. 8º, § 1º: responsabilidade individual e indução a erro

O art. 8º, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 adota uma fórmula de imputação particularmente expressiva. O agente de contratação responde individualmente pelos atos que pratica, mas a lei ressalva a hipótese de ter sido induzido a erro pela atuação da equipe. A norma realiza dois movimentos simultâneos: rejeita a responsabilidade automática da equipe pelas decisões do agente e reconhece que a conduta de seus integrantes pode ser causalmente relevante. A indução a erro deve ser examinada com rigor. Não basta que o pregoeiro alegue ter seguido a informação de outra pessoa. É necessário identificar uma conduta concreta da equipe - informação falsa, cálculo errado, omissão relevante, análise tecnicamente defeituosa ou apresentação distorcida dos fatos - e demonstrar que essa atuação contribuiu de modo relevante para a decisão equivocada.

Também se deve avaliar a confiabilidade aparente do subsídio. Se o erro era grosseiramente perceptível, contradizia documento central do processo ou contrariava regra elementar do edital, pode subsistir responsabilidade do agente que o acolheu sem qualquer crítica. A exceção legal não elimina o dever de diligência do decisor. Em termos de governança, há diferença entre confiar razoavelmente em análise especializada e terceirizar mentalmente a decisão.

8.2 - LINDB, dolo e erro grosseiro

O art. 28 da LINDB dispõe que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. O Decreto nº 9.830/2019 regulamenta o dispositivo e associa o erro grosseiro à conduta manifesta, evidente e inescusável, praticada com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia (BRASIL, 1942; BRASIL, 2019).

No campo das licitações, esse parâmetro atua como antídoto contra responsabilizações puramente objetivas. A mera existência de irregularidade não prova automaticamente culpabilidade do membro da equipe. É necessário reconstruir sua atribuição, a informação disponível, o grau de dificuldade da tarefa, a existência de orientação técnica, os meios de que dispunha e a relevância causal de sua conduta.

Para integrantes que emitem análises técnicas, a documentação metodológica é especialmente importante. Um cálculo com memória, fontes e premissas explícitas pode demonstrar diligência e facilitar a identificação de eventual erro. Uma conclusão oral não documentada, ao contrário, prejudica tanto o controle quanto a defesa do próprio servidor. A transparência da instrução funciona como mecanismo de proteção institucional e individual.

8.3 Dever de não cumprir ordem manifestamente ilegal e dever de comunicar

A condição de membro da equipe não autoriza obediência cega. A jurisprudência do TCU consolidou entendimento, ainda sob o regime anterior, de que a responsabilidade do integrante pode emergir quando atua dolosamente, cumpre ordem manifestamente ilegal ou deixa de comunicar ilegalidade conhecida praticada pelo pregoeiro. O fundamento é compatível com deveres gerais de legalidade e lealdade à Administração. A aplicação dessa orientação exige prudência. O dever de representar não significa que qualquer divergência interpretativa deva ser convertida em denúncia. O parâmetro é a ilegalidade manifesta ou situação suficientemente grave e cognoscível dentro da esfera de atribuição do servidor. Para

questões controvertidas, a conduta adequada pode ser registrar a ressalva, solicitar esclarecimento, propor consulta à assessoria jurídica ou pedir que a decisão seja devidamente motivada.

Em órgãos federais, a própria Lei nº 8.112/1990 contém deveres funcionais relacionados ao cumprimento de ordens, à representação contra ilegalidade e ao exercício zeloso das atribuições. A equipe de apoio integra esse regime geral. Portanto, o fato de não possuir poder decisório não a transforma em espectadora juridicamente indiferente a ilegalidades ostensivas.

9 - JURISPRUDÊNCIA DO TCU SOBRE EQUIPE DE APOIO

9.1 Acórdão nº 10.041/2015-Segunda Câmara: ausência de poder decisório

O Acórdão nº 10.041/2015-Segunda Câmara é frequentemente citado como marco da diferenciação entre pregoeiro e equipe de apoio. O TCU assentou, em síntese, que os integrantes da equipe não possuem poder decisório e, por isso, em regra não respondem pelas decisões adotadas pelo pregoeiro. Mais do que produzir uma exclusão abstrata de responsabilidade, o precedente exigiu individualização: a apuração deveria identificar se algum membro efetivamente participou da tomada de decisão ou praticou conduta própria relacionada à irregularidade.

Em desdobramento posterior, o Acórdão nº 1.951/2019-Segunda Câmara reforçou a importância da matriz de responsabilização e da descrição individualizada das falhas. A metodologia é diretamente compatível com a Lei nº 14.133/2021: não basta indicar que alguém “integrava a equipe”; é preciso demonstrar o que fez, por que isso era irregular e como sua conduta se relaciona com o resultado.

9.2 Acórdão nº 3.178/2016-Plenário: o precedente da Fiocruz

O precedente mais diretamente relacionado ao objeto deste artigo é o Acórdão nº 3.178/2016-Plenário, relatado pela Ministra Ana Arraes. O processo tratou de pedidos de reexame decorrentes de irregularidades no Pregão Eletrônico nº 6/2015 da Fundação Oswaldo Cruz, especificamente da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca - ENSP. Entre os recorrentes estavam a pregoeira, um membro da equipe de apoio e o diretor responsável pela homologação.

O Tribunal deu provimento ao recurso do membro da equipe de apoio e tornou sem

efeito a multa que lhe havia sido aplicada, mantendo, porém, a responsabilização da pregoeira. O sumário do acórdão registra expressamente que a controvérsia envolvia as atribuições e responsabilidades da equipe de apoio. A jurisprudência selecionada do próprio TCU extrai desse julgamento a orientação de que a responsabilização do integrante é excepcional e pode ocorrer quando houver dolo, cumprimento de ordem manifestamente ilegal ou omissão em comunicar ilegalidade conhecida, precisamente porque a equipe dá suporte, mas não exerce o núcleo decisório do certame.

O caso é particularmente significativo para autores vinculados à Fiocruz, ainda que tenha ocorrido em unidade distinta de Farmanguinhos. Ele evidencia que a identificação institucional do servidor como “membro da equipe de apoio” não é suficiente para transferir-lhe a responsabilidade por decisão do pregoeiro. Ao mesmo tempo, o acórdão não institui imunidade: o enfoque está na conduta efetiva e no papel causal desempenhado.

Com a Lei nº 14.133/2021, essa lógica ganha apoio textual mais explícito. O art. 8º, § 1º, estabelece que o agente responde individualmente, salvo indução a erro pela equipe. A nova lei, portanto, positivou uma estrutura de imputação compatível com a linha jurisprudencial que já distinguia suporte e decisão.

9.3 Acórdão nº 346/2020-Plenário e o centro decisório do pregão

O Acórdão nº 346/2020-Plenário, ainda sob a Lei nº 10.520/2002, explicitou que não há, em regra, partilha do processo decisório entre pregoeiro e equipe de apoio: o pregoeiro coordena os trabalhos da equipe, decide e responde pelos próprios atos. A formulação guarda forte continuidade com o Decreto nº 11.246/2022, cujo art. 14 atribui ao agente a condução dos trabalhos da equipe e enumera decisões que lhe competem.

A continuidade conceitual é relevante. A Lei nº 14.133/2021 mudou nomenclaturas, procedimentos e fundamentos, mas não transformou a equipe de apoio em comissão decisória. Ao contrário, a comparação entre os §§ 1º e 2º do art. 8º mostra regimes distintos: responsabilidade individual do agente auxiliado por equipe, de um lado; responsabilidade solidária dos membros da comissão, de outro.

9.4 Acórdão nº 1.278/2020-Primeira Câmara e segregação de funções

Em matéria de segregação, o Acórdão nº 1.278/2020-Primeira Câmara censurou a atuação do mesmo servidor na fase de planejamento e na condução da licitação como pregoeiro ou integrante da equipe de apoio. O precedente reforça a preocupação do TCU com a separação de funções sensíveis.

Contudo, a aplicação contemporânea dessa orientação deve considerar o art. 7º, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e, no âmbito federal, o art. 12 do Decreto nº 11.246/2022. O regulamento atual determina avaliação da situação concreta e dos riscos. Assim, não parece adequado construir proibição universal apenas a partir do rótulo funcional, sem examinar a natureza das atividades efetivamente exercidas, o tamanho da organização, a complexidade do objeto e a existência de controles compensatórios.

O valor do precedente está menos em uma vedação automática e mais no alerta para o risco de autocontrole. Quem definiu especificações, estimativas ou critérios sensíveis não deve, sem análise crítica da governança, ser a única pessoa a validar o atendimento desses mesmos elementos na fase externa.

Quadro 3 - Síntese dos precedentes do TCU relevantes à equipe de apoio

Precedente	Tese útil ao estudo	Leitura no regime da Lei nº 14.133/2021
Acórdão 10.041/2015 - 2ª Câmara	Equipe de apoio não possui, em regra, poder decisório; responsabilidade exige participação própria.	Reforça a individualização prevista no art. 8º, § 1º.
Acórdão 3.178/2016 - Plenário (Fiocruz)	Afastou multa de membro da equipe e manteve responsabilização da pregoeira; destacou limites da função auxiliar.	Precedente central para interpretar apoio sem co-decisão e responsabilidade por conduta própria.
Acórdão 1.951/2019 - 2ª Câmara	Exige matriz de responsabilização e descrição individualizada da conduta.	Compatível com LINDB e com a responsabilização não objetiva dos agentes.
Acórdão 346/2020 - Plenário	Pregoeiro coordena a equipe, decide e responde por seus atos; não há partilha automática do processo decisório.	Converge com arts. 14 e 16 do Decreto nº 11.246/2022.
Acórdão 1.278/2020 - 1ª Câmara	Adverte contra concentração entre planejamento e condução da licitação.	Deve ser lido com a abordagem contemporânea, concreta e baseada em risco da segregação de funções.

Fonte: elaboração dos autores a partir da jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

10 - EQUIPE DE APOIO VERSUS COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO: UMA DISTINÇÃO ESTRUTURAL

A comparação entre equipe e comissão ajuda a resolver dúvidas interpretativas. A comissão de contratação é órgão decisório colegiado. Seus membros recebem competência para examinar e julgar documentos nas hipóteses em que substitui o agente ou atua em procedimentos auxiliares, e a lei estabelece responsabilidade solidária, ressalvada a divergência registrada. A equipe de apoio, ao contrário, é estrutura de suporte.

Essa diferença impede que se utilizem regras de comissão para responsabilizar a equipe. Não é correto afirmar que todos os integrantes respondem porque “assinaram a ata” ou

porque estavam designados no mesmo ato administrativo. A assinatura pode significar presença, ciência ou autoria de informação específica. A imputação deve demonstrar o conteúdo da participação.

Também não é adequado fazer o movimento inverso e atribuir à equipe poderes da comissão. Se a Administração deseja decisão colegiada, deve instituir o órgão previsto em lei e observar seus requisitos. A simples reunião de pregoeiro e equipe não cria um colegiado decisório por conveniência administrativa.

Essa distinção possui efeitos probatórios importantes. Em eventual processo de controle, o decisor deve ser identificado pelo ato que praticou; os membros da equipe, pelas análises, informações, omissões ou ações concretas que lhes sejam atribuíveis. A clareza documental reduz tanto a impunidade quanto a responsabilização por mera proximidade funcional.

11 - PROPOSTA DE MODELO DE GOVERNANÇA PARA A EQUIPE DE APOIO

11.1 Designação com atribuições mínimas e perfis de competência

A portaria de designação da equipe não precisa conter um catálogo exaustivo de microtarefas, mas é recomendável que o órgão disponha de matriz ou procedimento interno que identifique blocos de atuação. Exemplos: apoio documental, apoio econômico-financeiro, apoio técnico do objeto, operação do sistema e registro processual. Essa divisão facilita a capacitação e responsabilização.

O art. 11 do Decreto nº 11.246/2022 determina, no âmbito federal, que o agente comunique ao superior limitações técnicas capazes de impedir o cumprimento diligente das atribuições, para que seja providenciada qualificação ou designado agente apto. A regra é especialmente pertinente aos membros de apoio: não se deve encarregar servidor sem formação adequada de análise técnica complexa e depois utilizar sua designação como fundamento para punição automática.

A gestão por competências também recomenda capacitação periódica em legislação, sistema eletrônico, habilitação, integridade, análise de risco e documentação das decisões. A equipe eficaz é aquela capaz de reduzir assimetria informacional e risco operacional do pregoeiro.

11.2 Formalização das manifestações relevantes

Nem toda conferência precisa gerar parecer formal. A intensidade da documentação deve acompanhar o risco e a complexidade. Para verificações simples e objetivas, checklist assinado ou registro no sistema pode ser suficiente. Para cálculos, análise técnica, diligências relevantes ou questões que possam determinar exclusão de licitante, é recomendável manifestação identificada e reproduzível.

A manifestação deve separar fatos, método e conclusão. Em análise econômico-financeira, por exemplo: documentos utilizados; números extraídos; fórmula editalícia; cálculo; resultado; eventual ressalva. Em avaliação técnica: requisito; característica encontrada; fonte da evidência; conclusão técnica. A consequência jurídica deve ser submetida ao pregoeiro.

Esse padrão melhora a motivação do ato administrativo. O pregoeiro pode incorporar por referência a análise técnica, desde que demonstre que a examinou e que a decisão processual é sua. A mera expressão “conforme equipe de apoio” é frágil quando a exclusão de licitante depende de questão complexa.

11.3 Matriz de responsabilidade e trilha de auditoria

A experiência do TCU com matrizes de responsabilização pode ser internalizada preventivamente pela Administração. Em cada etapa relevante, o processo deve permitir identificar quem produziu o dado, quem realizou a análise, quem revisou e quem decidiu. Trata-se de uma trilha de auditoria organizacional, não de um mecanismo burocrático de multiplicação de assinaturas.

Essa trilha também permite atribuir responsabilidade onde efetivamente existe. Se uma certidão foi cadastrada erroneamente por um membro, mas o erro foi corrigido antes de qualquer efeito, a resposta institucional é diferente daquela em que informação falsa foi conscientemente mantida para afastar a licitante. Se o pregoeiro recebe cálculo tecnicamente consistente, mas adota consequência contrária ao edital, a responsabilidade tende a se concentrar na decisão. Se o cálculo está manifestamente errado e determinou a decisão, deve se analisar a conduta de quem o produziu e de quem o acolheu.

A matriz evita a tentação de responsabilizar todos “por fazerem parte da equipe”. O direito sancionador administrativo e o controle externo exigem nexo entre atribuição, conduta, elemento subjetivo e resultado.

Quadro 4 - Exemplos de imputação funcional em situações recorrentes

Situação	Foco de análise de responsabilidade	Perguntas essenciais
Cálculo de índice realizado pela equipe contém erro e leva à inabilitação	Membro responsável pelo cálculo e agente que decidiu.	O erro era grosseiro? Havia memória de cálculo? Era perceptível ao decisor? Houve nexo causal?
Pregoeiro decide contra o edital apesar de alerta escrito da equipe	Pregoeiro/decisor.	O alerta era claro? A decisão motivou a divergência? A ilegalidade era manifesta?
Equipe cumpre ordem manifestamente ilegal para omitir documento	Executor da ordem e autoridade que a emitiu.	Havia possibilidade de recusa/comunicação? Houve dolo ou erro grosseiro?
Análise técnica especializada externa contém vício não perceptível ao pregoeiro	Autor da análise e, conforme o caso, cadeia de revisão.	O pregoeiro tinha capacidade ou sinais concretos para detectar o vício? A confiança era razoável?
Membro apenas participou da sessão, sem atuar na decisão irregular	Ausência de imputação automática.	Qual conduta concreta é atribuída ao servidor? Existe prova de participação causal?

Fonte: elaboração dos autores. Os exemplos são analíticos e não substituem exame do caso concreto.

12 - O MANUAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DO TCU E A GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES

A 5ª edição do Manual “Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU” foi aprovada institucionalmente pela Portaria-TCU nº 202/2023, vigente desde 14 de dezembro de 2023. Em 2024, o Tribunal disponibilizou a versão 2.0 da 5ª edição, já consolidando orientações relativas à Lei nº 14.133/2021 (TCU, 2024). O ambiente digital oficial, contudo, registra atualizações posteriores do conteúdo e do manual em PDF em agosto de 2025; por isso, esta pesquisa considera também a versão digital vigente na data de acesso (TCU, 2025). Esse caráter institucional diferencia o Manual de simples obra doutrinária: embora não tenha força de lei nem substitua o exame dos acórdãos, constitui referência oficial de orientação e sistematização da jurisprudência da Corte.

Para o tema da equipe de apoio, a principal contribuição do Manual está na abordagem de governança: definição de papéis, controles, segregação de funções, gestão de competências e responsabilização. A função de apoio não deve ser lida isoladamente do sistema de governança das contratações. Uma equipe sem atribuições claras ou sem capacitação pode se converter em risco; uma equipe estruturada funciona como mecanismo de prevenção de erro e de qualificação da decisão.

O uso acadêmico do Manual deve ser complementado pela consulta à fonte primária dos julgados. Por isso, este artigo não toma os enunciados de jurisprudência como súmulas vinculantes. Eles são utilizados como síntese interpretativa, enquanto os acórdãos são examinados em seu contexto. Essa cautela metodológica é particularmente importante em precedentes anteriores à Lei nº 14.133/2021.

13 - DISCUSSÃO: ENTRE O APOIO BUROCRÁTICO E A CO-DECISÃO

Os elementos normativos, doutrinários e jurisprudenciais examinados permitem rejeitar duas teses extremas. A primeira, minimalista, sustenta que a equipe de apoio somente poderia executar tarefas materiais destituídas de conteúdo analítico. Essa leitura não explica a ressalva de indução a erro do art. 8º, § 1º, e desperdiça capacidade técnica que a Administração pode legitimamente mobilizar.

A segunda, maximalista, trata os integrantes como co-pregoeiros e presume corresponsabilidade por todas as decisões. Essa leitura contradiz a responsabilidade individual do agente, aproxima indevidamente a equipe do regime jurídico da comissão de contratação e enfraquece a necessária individualização da conduta.

A solução proposta é reconhecer um espaço intermediário de instrução qualificada. A equipe pode examinar documentos, construir informação, realizar cálculos, fazer conferências técnicas e formular recomendações. Quanto maior o conteúdo especializado, maior a necessidade de identificação de autoria, metodologia e limites da análise. O decisor, por sua vez, deve exercer juízo próprio, verificar a consistência do subsídio na medida de sua capacidade e praticar o ato processual com motivação adequada.

Esse modelo harmoniza eficiência e responsabilidade. A licitação moderna é um processo de decisão distribuída em termos cognitivos, mas juridicamente organizada em competências. Muitos agentes contribuem para que a Administração conheça os fatos; poucos agentes possuem competência para transformar esse conhecimento em decisão que altera a posição jurídica dos licitantes.

A distinção é particularmente relevante em habilitação. Dizer que a equipe não pode “julgar” habilitação não significa impedir que confira balanços, atestados e certidões. Significa que sua análise deve chegar ao pregoeiro como subsídio e que é este quem assume a decisão de habilitar ou inabilitar. A terminologia adotada nos registros administrativos deve refletir esse desenho.

Por fim, a responsabilização deve acompanhar a mesma arquitetura. O pregoeiro não pode responsabilizar a equipe por qualquer erro simplesmente porque utilizou seu trabalho; a equipe não pode invocar ausência de poder decisório para escapar de dolo, erro grosseiro ou omissão funcional própria. O ponto de equilíbrio é a causalidade individualizada, conforme art. 8º, § 1º, em diálogo com a LINDB e a jurisprudência do TCU.

14 - DIRETRIZES PRÁTICAS PARA ÓRGÃOS E ENTIDADES

A partir da análise desenvolvida, podem ser formuladas diretrizes de governança que preservam a função de apoio e reduzem riscos de responsabilização indevida:

1. definir, em ato ou procedimento interno, os blocos de atribuições da equipe de apoio, sem confundi-los com competências decisórias do pregoeiro ou da comissão;
2. designar servidores ou colaboradores com qualificação compatível com as análises que efetivamente realizarão, observando gestão por competências;
3. documentar cálculos, análises técnicas e conferências relevantes, especialmente quando possam resultar em exclusão de licitante;
4. usar linguagem instrutória nas manifestações da equipe, reservando a linguagem decisória ao agente competente;
5. evitar decisões coletivas genéricas assinadas por “pregoeiro e equipe de apoio” quando a norma atribui decisão individual ao pregoeiro;
6. formalizar pedido de apoio à área técnica, assessoria jurídica ou controle interno quando a questão exceder a capacidade ordinária da equipe;
7. configurar perfis de acesso aos sistemas de modo coerente com as competências de cada agente;
8. implementar controles de segregação de funções baseados em risco, evitando concentração de etapas sensíveis e autocontrole;
9. manter trilha de auditoria que permita saber quem produziu a informação, quem revisou e quem decidiu;
10. em apurações de irregularidade, elaborar matriz de responsabilização com conduta individual, nexos causal e elemento subjetivo, evitando imputação pelo mero pertencimento à equipe.

15 - CONCLUSÃO

A Lei nº 14.133/2021 inseriu a equipe de apoio em uma arquitetura de contratações marcada por profissionalização, gestão por competências, segregação de funções e responsabilização individualizada. Embora o texto legal utilize fórmula aberta, a interpretação sistemática permite identificar com suficiente segurança sua natureza jurídica.

A equipe de apoio exerce função instrumental qualificada. Ela auxilia a formação da decisão por meio de tarefas materiais, documentais, operacionais, analíticas e técnicas. Pode

conferir documentos, consultar sistemas, recalcular índices, organizar informações, executar diligências determinadas, identificar inconsistências e produzir notas ou análises. Essas atividades não são juridicamente irrelevantes e podem influenciar decisivamente o resultado do certame.

Entretanto, influência não equivale a competência. No regime federal do Decreto nº 11.246/2022, o agente de contratação ou pregoeiro conserva o núcleo decisório, que inclui verificar a conformidade da proposta, negociar, verificar e julgar habilitação, decidir questões procedimentais e indicar o vencedor. A equipe não se converte, pela simples designação, em órgão colegiado de julgamento.

A distinção encontra respaldo na doutrina contemporânea e na jurisprudência do TCU. Os Acórdãos nº 10.041/2015-Segunda Câmara, nº 3.178/2016-Plenário, nº 1.951/2019-Segunda Câmara e nº 346/2020-Plenário formam linha coerente no sentido de separar apoio e decisão e de exigir individualização da responsabilidade. O Acórdão nº 3.178/2016 é particularmente relevante porque envolveu pregão da própria Fiocruz e resultou no afastamento de multa aplicada a integrante da equipe de apoio, sem afastar a responsabilidade da pregoeira.

Com a nova lei, a hipótese de indução a erro pela equipe passa a ter previsão expressa. Sua aplicação, porém, requer demonstração de conduta própria e nexos causal. A equipe pode responder por informação falsa, análise gravemente defeituosa, cumprimento de ordem manifestamente ilegal ou omissão funcional relevante, mas não deve responder automaticamente por decisão que não praticou. O pregoeiro, por sua vez, não está autorizado a acolher subsídios de forma acrítica quando o erro é ostensivo.

A tese central pode ser condensada em uma fórmula: auxiliar não significa apenas executar tarefas burocráticas, mas também não significa decidir em conjunto. A equipe de apoio amplia a capacidade técnica e operacional do decisor; o agente competente transforma os elementos instrutórios em decisão administrativa. A clareza dessa fronteira fortalece simultaneamente a eficiência, a segurança jurídica, a motivação, a governança e a justiça na responsabilização dos agentes públicos.

REFERÊNCIAS

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/del4657.htm. Acesso em: 28 ago. 2026.

BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos arts. 20 a 30

do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9830.htm. Acesso em: 28 ago. 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: 28 ago. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133/2021 para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm. Acesso em: 28 ago. 2026.

BRASIL. Decreto nº 13.031, de 17 de junho de 2026. Institui o Sistema Contratos.gov.br e altera o Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/decreto/d13031.htm. Acesso em: 28 ago. 2026.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 10.041/2015 - Segunda Câmara. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Processo TC 002.695/2013-8. Brasília, DF: TCU, 2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/10041/2015/Segunda%20C%C3%A2mara>. Acesso em: 28 ago. 2026.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 3.178/2016 - Plenário. Relatora: Ministra Ana Arraes. Processo TC 026.021/2015-3. Sessão de 7 dez. 2016. Brasília, DF: TCU, 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/3178/2016/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 28 ago. 2026.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.951/2019 - Segunda Câmara. Relator: Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa. Processo TC 010.458/2016-6. Sessão de 19 mar. 2019. Brasília, DF: TCU, 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 28 ago. 2026.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.278/2020 - Primeira Câmara. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Processo TC 029.150/2017-5. Sessão de 18 fev. 2020. Brasília, DF: TCU, 2020a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/029.150%252F2017-5/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIAC%20OLEGIADO%2520desc/0>. Acesso em: 28 ago. 2026.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 346/2020 - Plenário. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Processo TC 028.842/2017-0. Sessão de 19 fev. 2020. Brasília, DF: TCU, 2020b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/346/2020/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 28 ago. 2026.

em: 28 ago. 2026.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Portaria-TCU nº 202/2023. Aprova a 5ª edição do Manual de Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. Brasília, DF: TCU, 2023. Vigência desde 14 dez. 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 28 ago. 2026.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Licitações & contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed., versão 2.0. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/>. Acesso em: 28 ago. 2026.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Licitações & contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed. Versão digital atualizada em agosto de 2025. Brasília, DF: TCU, 2025. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/>. Acesso em: 28 ago. 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. 1869 p.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 1152 p.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. 1072 p.