

Contratações Públicas como Estratégia de Transformação:

*inovação, eficiência e boas
práticas em ação*

FICHA TÉCNICA

PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Luciano Elias Reis

DIRETORA DA REVISTA DO INSTITUTO NACIONAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Viviane Mafissoni

CONSELHO EDITORIAL

Viviane Mafissoni

Mariane Lübke

Heloísa Helena Godinho

Christianne Stroppa

Felipe Dalenogare

Daniel Barral

Michelle Marry

Bradson Camelo

Carol Zancaner Zockun

Gabriela Percio

Nilo Cruz Neto

COLABORADORES

Grupo JML

DESIGN & PROJETO GRÁFICO

Studio Bild

INCP
INSTITUTO NACIONAL DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 4

CAPÍTULO 1 - AUTORES CONVIDADOS 7

I - CONSUMO ANTECIPADO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS - O QUE FAZER? 8
Leonardo Mota Meira

II - A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E A PROTEÇÃO AO TRABALHADOR: A LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO NORMATIVA E APRECIATIVIDADE ADMINISTRATIVA COMO DESAFIOS JURÍDICOS PÓS-TEMA 1118 DO STF À ADVOCACIA TRABALHISTA..... 17
Jader Esteves da Silva e Felipe Dalenogare Alves

III - ANÁLISE DOS EFEITOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI N.º 14.133/2021 NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE UBERABA: UM ESTUDO SOBRE A EFICIÊNCIA DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS 30
Rita Veronez

IV - A CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS NOS CONSELHOS PROFISSIONAIS: UM CAMINHO PARA A GOVERNANÇA E O PLANEJAMENTO NA ERA DA LEI N.º 14.133/2021 46
Luíza Helena Virgílio

V - A REGULAMENTAÇÃO ADMINISTRATIVA DA LEI N.º 14.133/2021 POR PARTE DE ÓRGÃOS E ENTIDADES MONOLÍTICAS 61
Victor Aguiar Jardim De Amorim

CAPÍTULO 2 - ARTIGOS SELECIONADOS.... 72

I - O CREDENCIAMENTO NA LEI 14.133/2021: HIPÓTESES, REQUISITOS E CHECKLIST PARA A APLICAÇÃO 73
Felipe José Ansaloni Barbosa e Leonardo de Oliveira Thebit

II - O DIREITO FINANCEIRO NA MODERNIZAÇÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: DINAMISMO CONTRATUAL, EMPENHOS POR DEMANDA E A LEI N.º 14.133/2021..... 95
Járede Wilvi de Sousa Queiroz

III - IMR: A POSSIBILIDADE DE USO EM PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DE BENS..... 108
Juliano Camargo de Brito

IV - PROPOSTA DE REGULAMENTO PRÓPRIO E A MODALIDADE “DESAFIO DA INOVAÇÃO” COMO INSTRUMENTOS AUXILIARES TECNOLÓGICOS DA LEI N.º 14.133/2021: FERRAMENTAS ESTRATÉGICAS PARA CONTRATAÇÃO DE STARTUPS NO CAMPO DAS COMPRAS PÚBLICAS INOVADORAS... 116
Pedro Henrique Golin Linhares

V - A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA OTIMIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS: UMA ANÁLISE À LUZ DA LEI N.º 14.133/2021.129
Alajose Medeiros de Melo Caballero, Carlos Roberto Lima Marques da Silva, Flávia Caroline Fonseca Amorim, Raphaella Brasil Barbosa e Wáblío Willian Leandro Silva

VI - CREDENCIAMENTO: DE HIPÓTESE A PROCEDIMENTO..... 144
Gabriel Brito Farias de Oliveira e Osvaldo Manoel Pires de Souza Neto

VII - AS PRERROGATIVAS DA ADMINISTRAÇÃO NA LEI N.º 14.133/2021 - PANORAMA E PERSPECTIVAS..... 157
Ádila Gonçalves da Rocha

ENUNCIADOS INCP 167
Aprovados em reunião realizada em Brasília, em 06 de dezembro de 2025.

APRESENTAÇÃO

A Revista do Instituto Nacional da Contratação Pública chega à sua quarta edição consolidando-se, de forma definitiva, como referência no campo das licitações e contratações públicas – um espaço de reflexão, diálogo e aprimoramento para agentes públicos e privados que atuam nesse setor tão essencial.

O expressivo número de artigos submetidos ao edital e a criteriosa avaliação do Conselho Editorial, somados à dedicação da Diretora Científica Viviane Mafisoni e de Julieta Mendes Lopes, evidenciam a sinergia e o compromisso coletivo que sustentam este projeto tão bonito e significativo do INCP.

Sendo esta a última edição de minha gestão como Presidente, compartilho com emoção o orgulho de ver este periódico firmar-se como um canal democrático, acessível e repleto de artigos, decisões e boas práticas que fortalecem a cultura da boa governança pública.

Importa destacar que a Revista só se realiza plenamente graças à confiança de autores sérios e comprometidos, que acreditam no trabalho do INCP, e ao crescente

público leitor – cuja participação e interesse se refletem no aumento expressivo de acessos ao nosso site.

Em nome do Instituto Nacional da Contratação Pública, agradeço profundamente a todos os autores que contribuíram com seus artigos. Que sejam amplamente lidos, citados e debatidos – pois, se a escrita é um ato solitário, a leitura é o caminho pelo qual as ideias se expandem, se transformam e inspiram novas perspectivas. Que as ideias aqui contidas sejam referenciadas, contrapostas ou criticadas, pois é no debate que o conhecimento avança.

Enalteço, ainda, o empenho dos membros do INCP que tornaram possível esta realização.

Desejo uma excelente leitura a todos e deixo o convite aos estudiosos e estudiosas da área para que sigam compartilhando suas inquietações, reflexões e ensaios nas próximas edições.

Luciano Elias Reis

Presidente do Instituto Nacional da Contratação Pública

Como diretora acadêmica do Instituto Nacional de Contratação Pública, tenho o privilégio de coordenar esta revista técnica, que nasce do compromisso de transformar conhecimento jurídico em ferramenta de gestão, integridade e inovação no setor público.

Vivemos uma era de reconstrução normativa e cultural nas contratações públicas brasileiras. A Lei nº 14.133/2021, ao instituir um novo marco de licitações e contratos, não apenas substituiu legislações anteriores – ela inaugurou um modelo de governança voltado à eficiência, à transparência e à responsabilidade. Paralelamente, a Lei nº 13.303/2016, aplicável às empresas estatais, consolidou parâmetros próprios de compliance, controle e desempenho empresarial no âmbito público, reafirmando a importância da boa gestão como expressão da boa administração.

Essas duas legislações, embora distintas em natureza e alcance, dialogam em essência: ambas tratam da necessidade de fortalecer o Estado por meio da profissionalização dos agentes públicos, da valorização da fase de planejamento, da gestão de riscos e do foco em resultados sustentáveis.

A partir delas, o desafio que se impõe não é apenas aplicar a norma, mas compreendê-la como instrumento de transformação institucional.

Esta revista é um espaço para isso: um ambiente técnico, crítico e colaborativo, dedicado à reflexão sobre os fundamentos, os desafios e as boas práticas da contratação pública contemporânea. Reunimos aqui artigos, análises e experiências que traduzem a vivência de quem está na ponta – servidores, gestores, procuradores, acadêmicos e profissionais que fazem das compras públicas uma verdadeira política pública de entrega de valor à sociedade.

Que este volume sirva como um convite à leitura e à construção coletiva de soluções. Porque o futuro da administração pública passa, inevitavelmente, pela maturidade das contratações – e o INCP tem orgulho de ser parte ativa dessa caminhada.

Com estima e compromisso,

Viviane Mafissoni

Diretora Acadêmica do Instituto Nacional da Contratação Pública (INCP)

1

CAPÍTULO 1

**Autores
Convidados**

CAPÍTULO 1

I - Consumo

Antecipado da Ata de

Registro de Preços -

o que fazer?

Leonardo Mota Meira

CAPÍTULO 1

I - CONSUMO ANTECIPADO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS – O QUE FAZER?

Leonardo Mota Meira
Outubro/2025

Resumo: A Lei nº 14.133/2021 permite a prorrogação da vigência da ata de registro de preços por igual período, mas não aborda o consumo antecipado do quantitativo registrado no primeiro ano.

Regulamentos podem prever regras para a prorrogação antecipada da ata de registro de preços em casos excepcionais, evitando descontinuidade no fornecimento, preservando condições vantajosas e reduzindo custos logísticos.

A possibilidade de prorrogação antecipada da vigência da ata de registro de preços, de forma excepcional, pode ser uma solução pragmática e vantajosa para atender ao interesse público, desde que regulamentada de forma clara e objetiva.

Palavras-chave: Ata de Registro de Preços, prorrogação antecipada, Sistema de Registro de Preços, Lei nº 14.133/2021.

INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.133/2021 inovou, em termos de lei geral de licitações, ao prevê, no art. 84, a possibilidade de prorrogação do

prazo de vigência da ata de registro de preços, por igual período. O que torna a utilização da ata de registro de preços possível para um segundo ano de vigência, caso seja demonstrada sua vantajosidade.

No entanto, há questões que a lei não previu, quanto ao reflexo dessa possibilidade de prorrogação da vigência, mas que, como temos visto, os regulamentos e as interpretações tem trazido regras para sua utilização, consideram o silêncio da lei.

Uma dessas questões é o que ocorre com o quantitativo registrado na ata de registro de preços, caso ocorra a prorrogação da sua vigência.

Para essa discussão, já temos visto regulamentos e interpretações, a exemplo, do PARECER nº 00453/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU, da PORTARIA PGR/MPU Nº 158/2024, do Enunciado nº 17, do INCP, no sentido da possibilidade de renovação dos quantitativos, inicialmente, registrados na ata de registro de preços, em caso de prorrogação de sua vigência, desde que sejam observadas algumas condições: que seja comprovado preço vantajoso; haja previsão expressa no edital e na ata de registro de preços; o tema tenha sido tratado no planejamento da contratação; a prorrogação da ata de registro de preços ocorra dentro do prazo de sua vigência.

No entanto, há uma outra discussão importante, que reflete na vida útil da ata de registro de preços, que é a questão do consumo antecipado do quantitativo registro na ata de registro de preços antes do fim do primeiro ano de sua vigência.

Afinal, sendo a Lei nº 14.133/2021 silente quanto ao assunto, pode um regulamento, por meio de um decreto, por exemplo, permitir que, mesmo consumido o quantitativo da ata antes do fim da sua vigência no primeiro ano, permitir a prorrogação antecipada da sua vigência? Ou observa-se interpretação adotada no âmbito da Lei nº 8.666/93, no sentido de que a ata

de registro de preços, uma vez consumida em sua totalidade, a ata encerra sua vida útil, sem possibilidade de prorrogação?

POSSÍVEIS SITUAÇÕES DO CONSUMO ANTECIPADO DO QUANTITATIVO REGISTRADO

Mais do que nunca, com a Lei nº 14.133/2021, há exigência do gestor e dos atores que atuam nas contratações públicas, o planejamento das contratações, em regra, observando sua anualidade, inclusive, prevendo o plano de contratações anual como uma das ferramentas que podem ser utilizadas para tornar esse planejamento mais eficaz e eficiente.

Considerando um planejamento eficiente, o que a administração deseja contratar, mesmo por meio do sistema de registro de preços, deverá constar no plano de contratações anual, até mesmo para buscar compatibilizar com seu planejamento orçamentário, observando, inclusive, a redução de custos processuais, no caso de demandas que necessitem ser adquiridas de forma parceladas, frequentes, para atendimento a mais de uma unidade administrativa ou órgão ou no caso de demandas que não se sabe ao certo o quantitativo que se deseja contratar no exercício.

Importante lembrar que para licitar ou realizar uma contratação direta utilizando-se o sistema de registro de preços, não é necessário ter orçamento para a realização do procedimento. O recurso orçamentário será necessário quando o órgão for realizar a contratação (dar baixa da ata).

Quando falamos de compras, o art. 40, da Lei nº 14.133/2021, é claro ao prevê que o planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar, dentro alguns critérios, a utilização, quando pertinente, do sistema de registro de preços; observando, ainda, a determinação de

unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis. O que demonstra, quando a lei trazer “consumo e utilização prováveis”, que a própria lei entende que, nem sempre é possível definir, com precisão, a demanda e o que será contratado durante o exercício.

Essa, inclusive, é a grande importância do procedimento auxiliar do sistema de registro de preços: a possibilidade de ser realizar um único procedimento licitatório, ou mesmo, um único procedimento de contratação direta, no qual, ao final, teremos como resultado, não um instrumento de contrato, mas, uma ata de registro de preços, com vigência inicial de um ano, na qual estarão registradas informações da proposta da empresa vencedora da seleção, com regras a serem observadas, seus dados, os dados dos produtos ou serviços, marca e modelo, no caso de compras, e valores unitários e totais.

De posse dessa ata, a administração poderá atender sua necessidade, contratando sempre que necessário e, obviamente, havendo disponibilidade orçamentária.

No entanto, pela própria natureza jurídica da ata de registro de preços, que não se confunde com um contrato, aquele quantitativo registrado poderá ou não ser contratado pela administração, já que, em se tratando de uma ata de registro de preços, a administração não tem obrigação em contratar. Após o procedimento de seleção do fornecedor (licitação ou contratação direta), há, apenas, um registro.

Obviamente, não vamos discutir questões de planejamento, nem a questão da irresponsabilidade daquele que licita, seleciona um fornecedor e, devido à falta de planejamento ou responsabilidade com o mercado, deixa de executar a ata de registro de preços. O que é descaso, inobservância ao princípio do planejamento e desrespeito com o mercado, especificamente, com o fornecedor registrado na ata de registro de preços, que cria a expectativa de contratação.

Mas, em virtude dessa possibilidade da administração em contratar o total da ata de registro de preços ou mesmo não contratar sua totalidade, temos situações que podem ocorrer durante seu primeiro ano de vigência. Inclusive, o seu consumo total antecipado. Que é o objetivo da nossa discussão.

Para tanto, vamos utilizar um exemplo:

Imaginemos uma ata onde temos registrados cinco itens, cada um com 100 unidades, cuja vigência, no primeiro ano, é de 01.04.2025 a 01.04.2026.

Podemos ter uma situação na qual, observando o devido planejamento, a administração, para atendimento à sua necessidade, ao final do primeiro ano de sua vigência, tenha consumido 90% do quantitativo de cada item registrado (90 unidades foram contratadas de todos os itens). E, havendo regulamento regravando essa possibilidade ou observando-se interpretação adotada pela AGU, caso o edital e a ata constem a possibilidade de renovação de quantitativos, sendo a ata prorrogada antes do dia 01.04.2026 (fim da sua vigência), teríamos mais um ano de utilização da ata, com a possibilidade de renovação do quantitativo.

Essa situação, talvez, seja a mais confortável para a administração, visto que temos saldo, ainda, na ata de registro de preços, até o fim da vigência do primeiro ano, para, claramente, manter a ata vigente e permitir a prorrogação da sua vigência.

Podemos, no entanto, ter uma segunda situação, na qual, observando, também, o planejamento adequado anual, o órgão previu consumir 100% do quantitativo de todos os itens da ata até o final de um ano.

Imaginemos que, em 20.02.2026, tínhamos já contratados 80% da ata, sendo solicitada a contratação dos 20% restantes, o saldo restante total da ata de registro de preços.

Em uma primeira reflexão sobre a data dessa contratação: caso essa contratação seja efetiva dia 31.03.2026, não estaríamos consumindo 100% do quantitativo da ata, antes do fim da sua vigência?

Então, já nessa hipótese, caso seja adotado o posicionamento jurisprudencial antigo, que, no âmbito da Lei nº 8.666/1993, defendia que a ata se encerrava ou com o fim da sua vigência ou com o seu consumo total, seria, literalmente, impossível, se prorrogar a vigência dessa ata. Visto que ela estaria encerrada em 31.03.2026, enquanto que sua vigência se encerra em 01.04.2026.

Mas, imaginemos que seja defendido que, antes dessa última contratação dos 20% restantes, seja instruído um processo e justificada a sua prorrogação, comprovando sua vantajosidade, sendo firmada prorrogação antes da contratação que ocorra dia 31.03.2026.

Entendemos ser, perfeitamente, possível, considerar que a ata foi prorrogada antes do fim da sua vigência (mesmo a nova vigência se dando em 02.04.2026) e, com isso, mesmo havendo o consumo de 100% do seu quantitativo registrado, como houve o ato de prorrogação de sua vigência antes desse consumo, a prorrogação ocorreria, havendo mais um ano para utilização da referida ata de registro de preços, com a possibilidade de renovação de quantitativos.

Poderemos ter uma terceira situação, na qual, mesmo observando o devido planejamento anual, alguns itens, por uma necessidade excepcional, tiveram que ser consumidos em sua totalidade no décimo mês de vigência da ata de registro de preços, faltando dois meses para o fim da sua vigência, antes da efetivação da sua prorrogação.

Imaginemos, no nosso exemplo, que, dos cinco itens registrados, dois itens, em 01.02.2026, tem saldo de 10 unidades; no entanto, há a necessidade de se adquirir todo o saldo restante dos outros dois itens; sendo a

contratação desse saldo final efetivada antes de 01.04.2026.

O que ocorrerá com essa ata de registro de preços, se a mesma possui um prazo único de vigência e tivemos alguns itens consumidos sua totalidade antes do fim da sua vigência? Toda a ata se encerra? Ou mantem-se vigentes, apenas, os itens que ainda não foram consumidos em sua totalidade, sendo, apenas, esses itens com possibilidade de renovação de quantitativos quando da prorrogação da vigência da ata de registro de preços?

Perderemos, para o segundo ano de vigência da ata, a oportunidade de utilizarmos todos os itens da ata, com quantitativos renovados e teremos que licitar os dois itens? Trazendo um custo processual para a administração, tanto relativamente a uma nova licitação, quanto o risco de ter um custo processual de gerenciar dois fornecedores?

Será que, da mesma forma que na primeira hipótese, se providenciarmos a prorrogação da ata de registro de preços antes do seu consumo final, não seria possível prorrogar a ata de registro de preços, a partir desse momento, considerando mais um ano, inclusive, renovando todos os quantitativos dos itens registrados?

Temos, então, três hipóteses que podem ocorrer e que a Lei nº 14.133/2021 não previu sua solução.

Mas, será essa a ideia do legislador, no âmbito da Lei nº 14.133/2021, quando da utilização do sistema de registro de preços e da possibilidade de utilização da ata de registro de preços para um segundo ano, de encerrar a ata de registro de preços quando do seu consumo total no primeiro ano, sem solução para sua utilização para o segundo ano, tendo a administração que arcar com os custos processuais de uma nova licitação, correndo o risco de não ter o mesmo produto com a mesma qualidade, com o mesmo valor, com a mesma empresa eficiente da contratação, e, ainda, fazendo com que o cidadão e o interesse público aguardem?

Será que o legislador exigiu da administração, no planejamento, que preveja o que será contratado pela ata de registro de preços e que, para que essa não seja extinta, se inclua um saldo a mais do que, realmente, será contratado no primeiro ano de sua vigência, apenas, para que, ao final de um ano, se tenha saldo na ata de registro de preços, para se permitir sua prorrogação, apenas, na data de aniversário?

Entendemos que essa não foi a ideia do legislador, e mais, entendemos que os regulamentos podem prever a solução para essa questão, do consumo antecipado do total registrado na ata de registro de preços, mesmo que o órgão ou entidade observe todo um planejamento eficiente; mas, que, excepcionalmente, possa ter uma solução para não se perder uma ata de registro de preços vantajosa, apenas, devido ao excesso de formalismo na interpretação das regras de prorrogação.

POSSIBILIDADES DO QUE PODE OCORRER COM O CONSUMO ANTECIPADOS DO SALDO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Observando, então, nosso exemplo e as hipóteses possíveis, sem esgotar outras, e os seus reflexos, vislumbramos que, havendo o consumo total do quantitativo registro na ata de registro de preços no primeiro ano de sua vigência, a administração poderia ter algumas saídas:

Primeira saída, adotando a interpretação utilizada para a discussão para as atas de registro de preços regidas pela Lei nº 8.666/1993, a ata, então, seria encerrada, ou com o término da sua vigência ou com a contratação da totalidade do objeto nela registrado, perdendo sua vigência, não sendo possível sua prorrogação. Posicionamento

defendido pelo Tribunal de Contas da União (Acórdãos nº 113/2012 e 1604/2017, ambos do Plenário).

Sendo importante reforçar que, no âmbito da Lei nº 8.666/1993, a validade do registro de preços não poderia superar um ano. E, pela lógica, independente da discussão que estamos trazendo, havendo ou não saldo ao final do primeiro ano, a ata se encerraria.

Para nós, essa não será a melhor utilização do sistema de registro de preços, visto que poderemos perder a oportunidade de manter um fornecedor eficiente, com produto ou serviço de qualidade registrados e preço vantajoso. Além do fato de que essa interpretação nos é lógica pelo que comentamos: a Lei nº 8.666/93 não previa possibilidade de prorrogação de vigência da ata de registro de preços.

Segunda saída, ainda, adotando essa interpretação utilizada para a Lei nº 8.666/93, entendendo que, caso haja a contratação de 100% do saldo da ata de registro de preços firmada, mesmo com fundamento na Lei nº 14.133/2021, antes do fim da sua vigência, inevitavelmente, o gerente da ata de registro de preços ou o responsável pelo controle do seu saldo será induzido a orientar a toda a administração que não se adquira 100% da ata; que se deixe, pelo menos, um unidade de cada item registrado, para que seja possível sua prorrogação.

O que entendemos que mais parece situações que podem até ser consideradas memes de internet, em se pensar um gestor determinar, propositadamente, que se consuma 99,99%, deixando, apenas, uma unidade, para não se encerrar a ata de registro de preços.

O prejuízo, além da situação estranha, pode ser do interesse público de modo geral; porque, imaginemos que se precise adquirir 100% da ata para uma situação excepcional de aumento de consumo, faltando dois meses

para o fim da sua vigência e se tenha que deixar uma unidade registrada. Nessa situação, o interesse público terá que aguardar dois meses para que ocorra a prorrogação da vigência, para que seja reestabelecido o quantitativo e, então, para que seja atendido?

Para nós, também, essa solução também não é a mais adequada. Além de ser uma quase burla ao interesse público.

Na terceira saída, a administração, poderia regradar, em regulamento, a possibilidade de prorrogação antecipada, excepcional, da vigência da ata de registro de preços, inclusive, reestabelecendo os quantitativos naquele momento, e contando novo prazo de um ano a partir da data de prorrogação. Prevendo regra de prazo para essa possibilidade antecipada.

Essa nos parece a hipótese mais razoável, desprendendo-se de formalismo excessivo e observando o interesse público, o custo processual de uma nova licitação, e observando princípios como da eficiência, do interesse público, da economicidade e da celeridade. Visto que, comprovando-se a vantajosidade na prorrogação da vigência da ata de registro de preços, justificando-se a excepcionalidade, a administração partiria para sua prorrogação e teria mais um ano de utilização daquela ata de registro de preços vantajosa, inclusive, com o reestabelecimento dos seus quantitativos.

Essa possibilidade, inclusive, é defendida, pelo Instituto Nacional de Contratações Públicas - INCP, em seu Enunciado 18:

ENUNCIADO 18. Excepcionalmente, nos casos de esgotamento da quantidade registrada, será admitida a antecipação da prorrogação, pelo prazo máximo de doze meses, com a renovação das quantidades.

UTILIZAÇÃO DOS REGULAMENTOS PARA RESOLUÇÃO DA QUESTÃO E VANTAGENS NA POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO ANTECIPADA

A Lei nº 14.133/2021 é clara, no § 1º, do art. 78, ao prevê que os procedimentos auxiliares obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento.

E, como já comentamos, os regulamentos tem previsto regras para solução de problemas surgidos em virtude da realidade posta nas compras públicas, para que os procedimentos auxiliares sejam melhor aplicados e para que a administração e o interesse público não sejam prejudicados por deixarem de ter à disposição propostas que apresentem o melhor resultado; um dos objetivos do art. 11, da referida lei.

Nesse sentido, da mesma forma que temos regulamentos regramdo a possibilidade de renovação de quantitativos, regramdo como se procede a Intenção de Registro de Preços, regramdo limites de aceitação de participantes, defendemos a possibilidade do regulamento prever regras que possibilitem a prorrogação antecipada da vigência da ata de registro de preços, com reestabelecimento dos seus quantitativos, em situações excepcionais. De preferência, observando um prazo limite para essa prorrogação antecipada.

Considerando que já defendemos o regulamento prever que, excepcionalmente, havendo o consumo antecipado de itens da ata de registro de preços, devidamente, motivada, observando sempre o interesse público, e não a falta de planejamento, observamos excelente regra constante no Decreto nº 10.086/2022, do Estado do Paraná, que tratou de forma eficiente e objetiva essa situação, especificamente, no § 3 e § 4º, do art. 299:

Art. 299. A ata de registro de preços terá vigência de um ano, passível de prorrogação por igual período. (Redação dada pelo Decreto 7389 de 23/09/2024)

§ 1º O prazo de vigência inicial conta-se a partir da publicação do extrato da ata no Portal Nacional de Contratações Públicas. (Incluído pelo Decreto 7389 de 23/09/2024)

§ 2º Na prorrogação da vigência inicial da ata de registro de preços pode haver a renovação dos quantitativos registrados em relação a cada item, até o limite do quantitativo original. (Incluído pelo Decreto 7389 de 23/09/2024)

§ 3º A prorrogação independe da existência de saldo em relação aos itens que a compõem. (Incluído pelo Decreto 7389 de 23/09/2024)

§ 4º O prazo de prorrogação é uno, observado o seguinte: (Incluído pelo Decreto 7389 de 23/09/2024)

I - admite-se a prorrogação antecipada da ata quando houver o esgotamento de, ao menos, um de seus itens; (Incluído pelo Decreto 7389 de 23/09/2024)

II - a prorrogação de um item implica prorrogação dos demais, na mesma data; (Incluído pelo Decreto 7389 de 23/09/2024)

III - a prorrogação da ata em relação a item cujo saldo tenha esgotado implica na prorrogação da ata em relação aos demais, na mesma data; (Incluído pelo Decreto 7389 de 23/09/2024)

IV - havendo prorrogação antecipada, o prazo de um ano conta-se a partir daquela data, aplicando-se para todos os itens. (Incluído pelo Decreto 7389 de 23/09/2024)

§ 5º O ato de prorrogação do prazo de vigência da ata de registro de preços depende do preenchimento dos seguintes requisitos: (Incluído pelo Decreto 7389 de 23/09/2024)

I - comprovação que as condições previstas e os preços registrados permanecem vantajosos; (Incluído pelo Decreto 7389 de 23/09/2024)

II - indicação expressa do termo inicial e final do prazo de prorrogação e do quantitativo renovado em relação a cada item, que poderá ser parcial ou total. (Incluído pelo Decreto 7389 de 23/09/2024)

A ideia do texto do decreto do estado do Paraná está alinhando ao nosso entendimento quanto à possibilidade de prorrogação antecipada do prazo de vigência da ata de registro. Inclusive, quando houver o esgotamento do saldo de apenas um item; havendo, então, a prorrogação antecipada de toda a ata de registro de preços.

O que poderia ser aperfeiçoado, para fins de reforçar a necessidade do planejamento, talvez, fosse a regra da excepcionalidade para a prorrogação antecipada e a recomposição de quantitativos. Exatamente para que, aquele gestor despreparado quanto ao planejamento das contratações, sabedor da existência de recurso orçamentário no primeiro ano de vigência da ata de registro de preços, não utilize essa regra de prorrogação antecipadamente para consumir antecipadamente, sem planejamento, todo o quantitativo registrado na ata de registro de preços e, de repente, de pronto, antes mesmo do final do exercício financeiro, consumir o saldo que seria para ser utilizado durante toda a vigência do segundo ano da ata.

Da mesma forma, a excepcionalidade, evitaria, por exemplo, que, tão logo tenha sido assinada a ata de registro de preços, no primeiro ou segundo mês de sua vigência, se consuma seu quantitativo total e já se prorrogue por mais um ano de sua vigência.

Defendemos, inclusive, que essa possibilidade de prorrogação antecipada só poderia ocorrer restando um determinado prazo limite para o fim da vigência da ata de registro de preços. Por exemplo, faltando seis

meses do fim da sua vigência.

Dessa forma, com a regra de excepcionalidade e limite temporal, no nosso exemplo trazido para discussão, uma ata com vigência de 01.04.2025 a 01.04.2026, caso o regulamento permita a prorrogação antecipada, desde que ocorra em prazo não inferior a seis meses do fim da sua vigência, sua prorrogação antecipada seria possível, de forma excepcional, caso a ata, ou algum dos seus itens, tenham sido consumidos a partir do dia 01.10.2025; que corresponde à data limite, considerando seis meses antes do fim da sua vigência.

Essa ideia de limitar o prazo para uma possível prorrogação objetiva exigir da administração o devido planejamento anual eficiente. Já que se, dentro de seis meses, já se busca o consumo de 100% da ata de registro de preços, pode-se estar demonstrando um planejamento bastante ineficiente. E que o consumo total da ata nesse prazo não se trataria de um caso excepcional; mas, sim, decorre da falta de planejamento.

Vemos, então, com essa possibilidade de prorrogação antecipada da ata de registro de preços, de forma excepcional, uma solução pragmática e vantajosa para atendimento ao interesse público, que pode revelar algumas vantagens:

- Evita descontinuidade de fornecimento ou serviço, considerando que, em uma ocorrência excepcional, observando a necessidade surgida, apesar do planejamento, assegura a continuidade do fornecimento, sem necessidade de instauração de novo processo licitatório, eliminando o risco de desabastecimento e reduzindo riscos operacionais;
- Preserva condições vantajosas já pactuadas, da mesma forma que ocorre na prorrogação normal, se comprovada a vantajosidade, com a manutenção das condições econômicas favoráveis. O que pode evitar contratações emergenciais ou mesmo nova contratação por licitação,

com valores mais altos em novo certame; ou mesmo, riscos processuais, como itens que, ainda vantajosos na ata, podem resultar desertos ou fracassados em novo processo licitatório, prejudicando a necessidade.

- Redução de custos indiretos e logísticos, considerando os custos processuais de uma nova licitação, do tempo decorrido, até se concluir o certame e assinar a nova ata de registro; havendo reaproveitamento do fornecedor já registrado, que, de repente, está cumprindo a ata com eficiência, com produtos e serviços de qualidade e preço, economicamente, vantajoso. Além de se evitar todos os ajustes de logística, capacitação, adaptação e integração de novos fornecedores, especialmente em contratos de fornecimento continuado, que, inevitavelmente, impacta no atendimento ao interesse público.

Sem esgotar o tema, visto que é um assunto que impacta, diretamente, a sociedade, já que o sistema de registro de preços e a utilização de atas de registro de preços é uma das soluções mais eficientes para o atendimento de demandas frequentes da sociedade, sem a necessidade de se aguardar, para toda nova necessidade, que tem igual objeto, um novo processo licitatório, realmente, defendemos a possibilidade de prorrogação antecipada da vigência da ata de registro de preços, de forma excepcional.

Mas, que essas regras estejam definidas em regulamento, para que o edital da licitação ou o aviso de contratação direta possa, e a ata de registro de preços, de acordo com o objeto, definir se é possível ou não, para o processo específico, adotar a prorrogação antecipada no edital da licitação ou no aviso de contratação direta, com regras claras e objetivas para sua aplicação. Sem no entanto, deixar de observar o princípio do planejamento.

REFERÊNCIAS:

Lei nº 14.133/2021 - http://www.planalto.gov.br/civil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm

DECRETO DO ESTADO DO PARANÁ Nº 10.086, DE 17 DE JANEIRO DE 2022 - <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=259084&indice=1&totalRegistros=1&dt=17.4.2023.16.2.37.131>

PARECER n. 00453/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU - <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2024/09/Parecer-453-e-despacho-00514-2024.pdf>

ENUNCIADO INCP 17 - <https://incpbrasil.com.br/enunciados-aprovados/#>

ENUNCIADO INCP 18 - <https://incpbrasil.com.br/enunciados-aprovados/#>

ACÓRDÃO TCU Nº 113/2021 - Plenário - <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/113/2012/Plen%C3%A1rio>

ACÓRDÃO TCU Nº 1.604/2017 - Plenário - https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO:1604%20ANOACORDAO:2017%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0

CAPÍTULO 1

II - A fiscalização de contratos administrativos e a proteção ao trabalhador: A liberdade de conformação normativa e apreciatividade administrativa como desafios jurídicos pós-Tema 1118 do STF à advocacia trabalhista

Jader Esteves da Silva
Felipe Dalenogare Alves

II - A fiscalização de contratos administrativos e a proteção ao trabalhador: A liberdade de conformação normativa e apreciatividade administrativa como desafios jurídicos pós-Tema 1118 do STF à advocacia trabalhista

Jader Esteves da Silva¹

Felipe Dalenogare Alves²

Resumo: Este artigo, por meio de pesquisa bibliográfica, analisa os impactos do

1 Doutorando em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Mestre em Direito pela Universidade Candido Mendes. Especialista em Direito Público, Direito Administrativo e Direito Constitucional aplicado. Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense e em Ciências Navais pela Escola Naval. Professor de Direito aplicado às licitações e contratos administrativos.

2 Doutor e Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul, com pós-doutoramento junto à Università di Bologna. Especialista em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes, em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de Santa Maria e em Direito Administrativo pela Faculdade Dom Alberto. Coordenador e professor na Pós-graduação lato sensu em Licitações e Contratos da Escola Mineira de Direito – EMD. Chefe de Divisão na Coordenação-Geral Jurídica de Licitação, Contratos e Parcerias da Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa. Membro do Instituto Nacional da Contratação Pública – INCP.

Tema 1118 do STF na proteção trabalhista em contratos de terceirização. O estudo investiga como a autonomia administrativa, expressa na liberdade de conformação e na apreciatividade, representa o principal obstáculo à comprovação da negligência estatal, especialmente diante da ausência histórica de padrões uniformes de fiscalização que agrava a “prova diabólica” imposta ao trabalhador. O resultado da pesquisa aponta que essa autonomia cria uma zona de subjetividade que protege a Administração, tornando a “negligência” um conceito fluido e de difícil comprovação. Conclui-se que a superação do desafio exige uma atuação jurídica técnica e investigativa, que ultrapassa a mera presunção de culpa, consistindo no domínio do Direito Administrativo para desconstituir os atos da gestão, no uso estratégico de ferramentas processuais e na demonstração de falhas específicas, emergindo a técnica jurídica como principal ferramenta para que a proteção ao trabalhador prevaleça sobre a inércia administrativa.

Palavras-chave: Apreciatividade; Contratos de Terceirização; Liberdade de Conformação; Responsabilidade Trabalhista Subsidiária da Administração; Tema 1118 STF; Prova Diabólica.

Abstract: This article, through bibliographic research, analyzes the impacts of Theme 1118 of the STF (Supreme Federal Court) on labor protection in outsourcing contracts. The study investigates how administrative autonomy, expressed in the “liberty of conformation” and “administrative appreciativeness,” represents the main obstacle to proving state negligence, especially given the historical absence of uniform inspection standards, which aggravates the “diabolical proof” imposed on the worker. The research result indicates that this autonomy creates a zone of subjectivity that protects the Administration, making “negligence” a fluid and hard-to-prove concept. It is concluded that overcoming

the challenge requires a technical and investigative legal approach that goes beyond the mere presumption of guilt, consisting of a mastery of Administrative Law to deconstruct management acts, the strategic use of procedural tools, and the demonstration of specific failures, with legal technique emerging as the main tool for worker protection to prevail over administrative inertia.

Keywords: Appreciativeness; Outsourcing Contracts; Liberty of Conformation; Subsidiary Labor Liability of the Administration; STF Theme 1118; Diabolical Proof.

1. Introdução

Este artigo, concebido sob a temática da fiscalização estatal nos contratos de dedicação de mão de obra, apresenta os resultados de uma pesquisa bibliográfica que se utilizou do método dedutivo, para fins de abordagem, e monográfico a título procedimental.

O estudo teve por objetivo principal analisar os principais contornos e impactos da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o RE 1.298.647 (Tema 1118) à advocacia trabalhista, especialmente diante da ausência de uniformização nacional dos procedimentos de fiscalização contratual e da incumbência do ônus probatório da culpa estatal ao trabalhador.

O Direito do Trabalho se constitui como um ramo jurídico eminentemente voltado à salvaguarda da parte hipossuficiente na relação de emprego. Essa vocação protetiva, contudo, enfrenta um de seus maiores desafios contemporâneos no âmbito da terceirização de serviços no setor público, no qual a fiscalização contratual pela Administração Pública é instrumento primordial para garantir os direitos dos trabalhadores.

Historicamente, a definição do que seria uma fiscalização “adequada”

permaneceu em uma zona de incerteza, marcada pela ausência de padrões nacionais uniformes e pela ampla liberdade conferida aos entes públicos para definirem seus próprios procedimentos. Esse panorama, já complexo, foi reconfigurado pelo julgamento do Tema 1118 pelo STF, que afastou a presunção de culpa do ente público. Pelo novo entendimento, a responsabilidade subsidiária do Estado não é automática, exigindo que o trabalhador comprove a conduta negligente da Administração em seu dever de fiscalizar.

Essa decisão transferiu o ônus probatório para o elo mais frágil de uma tríade relação jurídica (contratante, contratado e empregado), inaugurando um desafio processual de enormes proporções, frequentemente descrito pela doutrina como *prova diabólica*. Exige-se que o trabalhador demonstre uma omissão qualificada do Estado em uma atividade cujos critérios de execução são fluidos e registros estão sob o domínio da própria Administração ou da contratada.

A dificuldade é amplificada por conceitos do Direito Administrativo como a liberdade de conformação normativa – a autonomia para criar modelos de fiscalização – e a apreciatividade administrativa, a margem de liberdade para tomar decisões não previstas na norma. A interação entre essas duas formas de autonomia cria um cenário de intensa subjetividade, dificultando a aferição objetiva da negligência estatal.

Diante desse contexto, emerge o seguinte problema que ensejou a pesquisa: de que modo a autonomia administrativa, expressa na liberdade de conformação e na apreciatividade, representa o principal obstáculo para a comprovação da negligência estatal na fiscalização dos contratos de terceirização e quais estratégias jurídicas são necessárias para superar a *prova diabólica* imposta ao trabalhador após o julgamento do Tema 1118 pelo STF?

Para responder a essa questão, este artigo se propõe a analisar criticamente o cenário jurídico pós-Tema 1118. Na primeira seção, serão explorados os fundamentos conceituais da autonomia administrativa e como, aliados à ausência histórica de padronização, eles estruturam o desafio imposto à advocacia trabalhista. Em seguida, serão abordadas as consequências práticas dessa realidade, com foco na *prova diabólica* e nas táticas processuais necessárias para superar a assimetria informacional, defendendo que o domínio técnico das engrenagens da Administração Pública é a nova fronteira para a proteção efetiva dos direitos dos trabalhadores terceirizados.

2. A Autonomia administrativa e a incerteza jurídica na fiscalização de contratos

A terceirização de serviços no setor público é fato cada vez mais presente no cotidiano da Administração Pública. A fiscalização por esta exercida sobre as empresas que dedicam a mão de obra é mecanismo central para assegurar os direitos dos trabalhadores que exercem sua atividade laborativa executando atividades que, originariamente, deveriam ser exercidas pelo poder público, por meio de seus agentes.

Contudo, a definição do que constitui uma fiscalização adequada é historicamente vaga, situação agravada pela liberdade de conformação normativa dos entes federativos e pela falta de padrões uniformes. Esse cenário foi tangenciado no julgamento do RE nº 1.298.647 (Tema 1118) pelo STF, que transferiu ao trabalhador o ônus de provar a culpa do Estado para responsabilizá-lo subsidiariamente, gerando o desafio da “prova diabólica”.

Nesta seção, se problematizará e aprofundará a reflexão acerca da

liberdade conferida aos entes federativos na conformação normativa da atividade fiscalizatória contratual, apresentando como essa ampla margem de discricionariedade, temperada pela apreciatividade jurídica, pode dificultar a atuação do advogado trabalhista e prejudicar, conseqüentemente, a proteção dos direitos laborais dos terceirizados.

No âmbito do Direito Administrativo, é comum observar equívocos conceituais que podem dificultar a compreensão precisa dos limites e possibilidades da atuação administrativa. Conforme alerta Saddy, a doutrina nacional e internacional frequentemente utiliza o termo “discricionariedade” como um supraconceito para qualquer tipo de subjetividade ou autonomia administrativa³.

Essa prática gera uma significativa dificuldade à compreensão correta das diferentes formas pelas quais a Administração Pública pode manifestar sua vontade. Nesse sentido, propõe-se uma classificação mais precisa, esclarecendo que a subjetividade ou autonomia pública constitui um gênero amplo, dentro do qual se inserem espécies distintas, tais como a *discricionariedade*, a *apreciatividade administrativa* e a *liberdade de conformação*⁴.

A *liberdade de conformação*, especificamente, caracteriza-se pela autonomia reconhecida ao administrador ou legislador diante de situações jurídicas abertas, nas quais existe uma margem significativa para estabelecer políticas públicas e procedimentos administrativos. Nesses casos, não há propriamente uma escolha entre alternativas pré-estabelecidas, como ocorre tipicamente na discricionariedade clássica. Ao contrário, a liberdade de conformação implica uma

3 SADDY, André. *Curso de Direito Administrativo Brasileiro*. 4ª ed., vol. 3, Rio de Janeiro: CEEJ, 2025.

4 SADDY, André. *Curso de Direito Administrativo Brasileiro*. 4ª ed., vol. 3, Rio de Janeiro: CEEJ, 2025.

atuação criativa e normativa, limitada, é claro, pelos parâmetros constitucionais e legais, mas dotada de um espaço próprio para definição de modelos administrativos e critérios de atuação diante da ausência de padrões rígidos previamente fixados.

Nesse contexto, surge também a *apreciatividade administrativa*, conceituada por Saddy como a “margem de liberdade residual que a Administração dispõe para adotar uma eleição/decisão ante situações de fato que assim requeiram”⁵. Como ensina o autor, “são os casos em que as garantias procedimentais praticamente não existem. A motivação formal prévia tampouco existe nessas hipóteses, ainda que se possa motivar ou justificar a atuação posteriormente”⁶.

Na esfera da fiscalização contratual, a ausência de regulamentações específicas e abrangentes e conceitos jurídicos abertos como “adequação”, “eficiência” ou “efetividade” colocam esses dois tipos de subjetividade administrativa em evidência. Por um lado, a *liberdade de conformação* permite ao ente federativo estabelecer seu próprio modelo e padrão de fiscalização que, por mais completo que seja, não será capaz de abarcar todas as situações possíveis, sendo um fator complicador adicional, dificultando sobremaneira a fixação de critérios objetivos e padronizados que possam ser aplicados de forma clara e homogênea no dia a dia, demandando decisões dos agentes públicos que estarão dentro daquilo que se denomina *apreciatividade administrativa*⁷.

A combinação dessas duas formas de manifestação da vontade administrativa gera um cenário complexo e particularmente desafiador para o advogado trabalhista, já que cabe a este profissional demonstrar eventual

falha na fiscalização das obrigações da contratada. Compreender essas categorias de autonomia pública – liberdade de conformação e apreciatividade – é imprescindível para que a atuação jurídica seja precisa, técnica e estrategicamente eficiente na defesa dos direitos dos trabalhadores terceirizados.

É justamente esse refinado domínio conceitual e prático sobre as nuances da Administração Pública que permitirá ao advogado identificar e questionar as eventuais incoerências, insuficiências ou ausências na atividade fiscalizatória exercida pelos entes públicos contratantes.

O cenário das contratações administrativas no Brasil, particularmente quando se trata de serviços terceirizados, caracteriza-se historicamente por um ambiente marcado pela ausência de critérios uniformes e claramente estabelecidos sobre o que constitui uma fiscalização contratual adequada. Embora a atividade fiscalizatória tenha passado por transformações significativas ao longo dos anos, desde os primeiros marcos legais até as mais recentes regulamentações⁸, e o papel dos fiscais de contratos venha ganhando relevância no ciclo de contratações públicas, as previsões normativas são amplas, deixando a cargo de cada ente federativo estabelecer seus critérios específicos de fiscalização⁹.

Até a recente publicação do Manual Operacional de Gestão e Fiscalização Contratual pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, em junho de 2025¹⁰, os parâmetros da atividade fiscalizatória se davam, ao menos em âmbito federal, pelos conceitos imprecisos

5 Ibidem, p. 349.

6 Ibidem, p. 349.

7 Sobre apreciatividade jurídica ver especialmente: SADDY, André. *Apreciatividade e Discricionariedade Administrativa*. 2ª ed. Rio de Janeiro: CEEJ, 2020.

8 Vide, por exemplo, arts. 48 e 57 do Decreto-Lei nº 2.300/86, arts. 58 e 67 da Lei nº 8.666/93 e arts. 104 e 117 da Lei nº 14.133/21.

9 SILVA, Jader Esteves. *Gestão e fiscalização de contratos administrativos*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025, p. 120.

10 Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/manuais/manual-governanca-nas-contratacoes/Rev_ManualoperacionalFiscalizacao_final.pdf. Acesso em: 03 jul. 2025.

do Decreto nº 11.246/22¹¹ e pela Instrução Normativa nº 5/2017.

Essa lacuna normativa acabou sendo preenchida ao longo do tempo por alguns entes federativos, que utilizaram sua liberdade de conformação administrativa para estabelecer padrões próprios, muitas das vezes idênticos aos federais (ignorando as peculiaridades locais) e por outras vezes bastante distintos entre si (tornando a atividade fiscalizatória diferente em municípios limítrofes).

Assim, diferentes órgãos e entes públicos, atuando sob contextos e prioridades locais variadas, passaram a adotar distintos níveis de rigor fiscalizatório, além de procedimentos variados para documentar e demonstrar o acompanhamento das obrigações trabalhistas das empresas contratadas. Esse contexto gera, naturalmente, um cenário de incertezas jurídicas profundas, o que dificulta o controle social e institucional desta atividade.

Em processos judiciais trabalhistas, especialmente após a fixação do Tema 1118 pelo Supremo Tribunal Federal, tornou-se imprescindível que o trabalhador demonstre que o ente público adotou uma postura negligente ao não fiscalizar adequadamente as obrigações da empresa contratada.

Entretanto, diante da ausência de critérios objetivos anteriores ao Manual Operacional, que também merece ser analisado de forma mais aprofundada para verificação se supre essa lacuna normativa, a atividade advocatícia ficou ainda mais complexa, exigindo não apenas uma compreensão das normas locais eventualmente existentes, mas também uma capacidade crítica para identificar a ausência ou insuficiência de parâmetros claros que comprovem a negligência administrativa.

11 Estes autores possuem dúvidas se o rol exemplificativo de atribuições contido nos arts. 21, 22, 23 e 24 do referido normativo eram capazes de garantir uma atividade fiscalizatória prática e eficiente.

Vale ressaltar que a indefinição histórica dos padrões mínimos de fiscalização contratual também prejudica a segurança jurídica para os próprios gestores públicos. Agentes responsáveis pela fiscalização desses contratos, frente à ausência de referenciais claros, se veem obrigados a realizar avaliações essencialmente subjetivas — fortemente marcadas pela apreciatividade administrativa — sobre o que consideram qualidade e efetividade da fiscalização.

Essa situação frequentemente resulta em registros documentais precários ou insuficientes, dificultando ainda mais a tarefa de se demonstrar, posteriormente — em juízo, a existência ou inexistência de uma fiscalização efetiva.

A publicação do Manual Operacional de Gestão e Fiscalização Contratual pela União representa, certamente, um avanço relevante à objetividade e clareza procedimental.¹² No entanto, o atraso histórico na produção desse normativo implica consequências ainda muito presentes.

A heterogeneidade documental e procedimental acumulada ao longo do tempo mantém-se como um obstáculo central para o advogado trabalhista identificar falhas e comprovar a responsabilidade subsidiária da Administração Pública. Caberá a ele produzir uma prova da qual, muitas vezes, não dispõe, pois não é causídico da Administração, tampouco da empresa contratada.

Nesse ponto, o desafio profissional consiste em extrair dos documentos e práticas concretas dos entes públicos informações suficientes para demonstrar, em juízo, que a Administração, mesmo dentro de sua ampla margem de liberdade normativa, não adotou procedimentos minimamente razoáveis e diligentes de fiscalização.

É nesse ambiente delicado de subjetividade, apreciatividade e ausência de

12 SILVA, Jader Esteves. Gestão e fiscalização de contratos administrativos. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025, p. 207-209.

padrões claros que o conceito processual da “prova diabólica” ganha contornos dramáticos: provar a negligência administrativa torna-se uma tarefa complexa e extremamente desafiadora, muitas vezes exigindo que o trabalhador demonstre não só a ausência de fiscalização, mas também a inadequação das próprias práticas administrativas, frente a critérios que, historicamente, não estavam claramente estabelecidos.

Fica evidente, assim, a necessidade de que o advogado trabalhista esteja profundamente familiarizado não apenas com as normas gerais e jurisprudenciais sobre terceirização e responsabilidade subsidiária, mas especialmente com a realidade administrativa local, as normas internas aplicáveis ao ente público (a grande maioria de caráter infralegal e *interna corporis*) e as sutilezas da documentação produzida ou não produzida ao longo da execução contratual.

Compreender as implicações da liberdade de conformação normativa, da apreciabilidade administrativa, e, sobretudo, as consequências da ausência histórica de padronização, torna-se um requisito fundamental para que o profissional possa advogar com êxito e eficiência em favor dos trabalhadores terceirizados, como será visto na seção a seguir.

3. O ônus da prova e as estratégias da advocacia trabalhista pós-Tema 1118

Como já afirmado, a ausência histórica de critérios padronizados à fiscalização de contratos administrativos criou terreno fértil à insegurança jurídica. Esse cenário ganha importância com a tese firmada no Tema 1118 pelo STF, que consolidou a jurisprudência no sentido de que a responsabilização subsidiária do Estado depende da comprovação (pela parte autora) da conduta culposa da Administração

na fiscalização do contrato (não bastando a simples presunção de culpa).

No julgamento do RE nº 1.298.647, o STF fixou a seguinte tese:

“1. Não há responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviços contratada, se amparada exclusivamente na premissa da inversão do ônus da prova, remanescendo imprescindível a comprovação, pela parte autora, da efetiva existência de comportamento negligente ounexo de causalidade entre o dano por ela invocado e a conduta comissiva ou omissiva do poder público. 2. Haverá comportamento negligente quando a Administração Pública permanecer inerte após o recebimento de notificação formal de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas, enviada pelo trabalhador, sindicato, Ministério do Trabalho, Ministério Público, Defensoria Pública ou outro meio idôneo. 3. Constitui responsabilidade da Administração Pública garantir as condições de segurança, higiene e salubridade dos trabalhadores, quando o trabalho for realizado em suas dependências ou local previamente convencionado em contrato, nos termos do art. 5º-A, § 3º, da Lei nº 6.019/1974. 4. Nos contratos de terceirização, a Administração Pública deverá: (i) exigir da contratada a comprovação de capital social integralizado compatível com o número de empregados, na forma do art. 4º-B da Lei nº 6.019/1974; e (ii) adotar medidas para assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada, na forma do art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, tais como condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas do mês anterior.”

Trata-se de um ponto de inflexão na jurisprudência brasileira, sobretudo

porque afasta o entendimento construído ao longo de décadas pela Justiça do Trabalho, ancorado na Súmula 331 do TST, que admitia a responsabilização do Estado, caso este não demonstrasse que havia tomado medidas diligentes à fiscalização das obrigações da contratada.

Em verdade, o que fez o STF foi aplicar a lógica processualista: ao autor da ação incumbe o ônus probatório constitutivo do direito. Não obstante, há de se reconhecer que, nessa tríade relação (Administração – Contratada – trabalhador terceirizado), este é a parte mais vulnerável e a ação trabalhista é produto de uma relação de fracasso entre contratante (Estado) e contratada (mercado).

Essa virada, do ponto de vista pragmático, impõe ao trabalhador o seguinte ônus: comprovar uma omissão qualificada do Estado, em um campo jurídico marcado por ampla margem de subjetividade administrativa. O impacto dessa decisão não se limita a uma simples redistribuição do encargo probatório processual; ele transforma radicalmente a natureza probatória na ação, deslocando-a do plano fático da inadimplência da contratada para o plano jurídico da ineficiência fiscalizatória da Administração.

Nesse novo paradigma, o trabalhador deverá demonstrar não apenas que não recebeu verbas trabalhistas – fato normalmente incontroverso, mas também que a Administração Pública falhou em adotar mecanismos suficientes para prevenir esse inadimplemento *ao ser notificada formalmente*¹³. Exige-se, por conseguinte, uma espécie de leitura crítica e profunda da

13 A notificação formal, para o STF, é pressuposto à responsabilização da Administração. Ocorre que, não são raros os casos em que o descumprimento das obrigações trabalhistas do contratado é descoberto após a extinção da relação contratual entre o colaborador e a empresa contratada. Esse inadimplemento, inclusive, em muitas situações, depende de olhar técnico, do qual o próprio trabalhador não dispõe. A existência de notificação formal, para que, somente depois dela, se possa cobrar o ônus fiscalizatório da Administração é medida desproporcional que enfraquece o dever de proteção estatal ao cumprimento das obrigações trabalhistas daquele que dispõe seu trabalho em prol do *mumus público*.

atuação (ou omissão) estatal, tarefa para a qual o trabalhador e seu advogado precisam manejar informações que, via de regra, estão sob domínio exclusivo da Administração.

Recai sobre esse ponto o paradoxo: a tese do STF exige a comprovação que pressupõe acesso a documentos, atos e registros administrativos que, muitas vezes, são inacessíveis ou inexistentes. Ainda: parte-se do pressuposto que o empregado tem um dever fiscalizatório concorrente¹⁴ das obrigações contratuais assumidas por seu empregador, cumprindo o papel que, legalmente, é da própria Administração Pública¹⁵ e não pode ser delegado a terceiros¹⁶.

A decisão, ainda que coerente com a lógica *material* da norma licitatória¹⁷, desconsidera a dificuldade *processual* da

14 “É considerada negligência a situação em que a administração não tomar nenhuma medida **após ser notificada formalmente, pelo empregado ou pelo ente que o represente**, de que a prestadora de serviços está descumprindo suas obrigações.” Supremo Tribunal Federal. STF decide que autor da ação deve comprovar falha na fiscalização de contratos de terceirização. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/posts/noticias/stf-decide-que-autor-da-acao-deve-comprovar-falha-na-fiscalizacao-de-contratos-de-terceirizacao/>. Acesso em: 03 jul. 2025. *Grifou-se*

15 Vide arts. 50 e 117 da Lei nº 14.133/2021.

16 “Art. 26. **Na hipótese da contratação de terceiros para assistir e para subsidiar os fiscais** de contrato nos termos do disposto neste Decreto, será observado o seguinte: I - a empresa ou o profissional contratado assumirá responsabilidade civil objetiva pela veracidade e pela precisão das informações prestadas, firmará termo de compromisso de confidencialidade e não poderá exercer atribuição própria e exclusiva de fiscal de contrato; e II - a contratação de terceiros **não eximirá o fiscal do contrato da responsabilidade, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado.**” Decreto nº 11.246/2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11246.htm. Acesso em: 03 jul. 2025. *Grifou-se*

17 “Art. 121. **Somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.**[...] § 2º Exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas **se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.**” Lei nº 14.133/2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 03 jul. 2025. *Grifou-se*

produção probatória inerente à relação (em que o empregado é um terceiro). Em outras palavras, embora, materialmente, a Lei n. 14.133/2021 estabeleça a hipótese de responsabilização subsidiária da Administração Pública pelos encargos trabalhistas exclusivamente nos casos de culpa na fiscalização dos deveres da contratada, atribuir, processualmente, ao empregado o ônus probatório, possivelmente, na prática, acarretará o esvaziamento da responsabilização, mesmo nos casos em tenha (efetivamente) ocorrido essa falha.

Esse é, talvez, o grande desafio da advocacia trabalhista contemporânea nas contratações de mão de obra terceirizada pela Administração: superar os limites da “presunção da culpa” e operar, com técnica e estratégia, na arena da autonomia pública administrativa, compreendendo suas espécies para identificar, reconstruir e demonstrar, perante o Poder Judiciário, eventual omissão fiscalizatória da Administração.

A atribuição do ônus da prova ao empregado gera implicações que ultrapassam o plano técnico-processual. Uma das mais contundentes é a imposição, ao trabalhador, do que a doutrina denomina *prova diabólica*¹⁸⁻¹⁹: a exigência de comprovar, negativamente, a negligência da Administração Pública na fiscalização de obrigações contratuais trabalhistas.

A assimetria informacional e estrutural – entre o trabalhador e o Estado – compõe o cenário clássico da *prova*

*diabólica unilateral*²⁰⁻²¹⁻²². O autor da ação passa a depender de uma reconstrução jurídica da omissão estatal, muitas vezes com base em fragmentos documentais ou lacunas probatórias. Ele deve provar o não-ato, a ausência de diligência, o silêncio administrativo em meio a um ambiente de normas abertas e registros incompletos. Trata-se de uma tarefa quase impraticável, sobretudo quando a Administração dispõe de discricionariedade técnica e valorativa para justificar a suficiência de suas próprias condutas, ainda que minimamente formalizadas.

20 Conforme as regras previstas no art. 373 do Código de Processo Civil, estes autores entendem que a prova em questão é possível de ser juntada pela Administração, o que não ocorreria pelo trabalhador, sendo assim considerada prova unilateralmente diabólica.

21 Não sendo prova diabólica bilateral, o que torna impossível ou muito difícil para que quaisquer uma das partes produzam a prova, não cabe alegação de situação de inescclarecibilidade por parte da Administração Pública. Nas palavras de Marinoni (2020, p. 314) “quando se modifica o ônus, é preciso supor que aquele que vai assumi-lo terá a possibilidade de cumpri-lo, sob pena de a modificação do ônus da prova significar a imposição de uma perda e não apenas a transferência de um ônus”.

22 “APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIALE MORAL – BENS PESSOAIS SUBTRAÍDOS POR MOTORISTA DE VEÍCULO DE TRANSPORTE POR APLICATIVO – PROVA DOS FATOS CONSTITUTIVOS DO DIREITO DO AUTOR – AUSÊNCIA – SENTENÇA MANTIDA. – Compete ao autor demonstrar os fatos constitutivos do seu direito e ao réu os fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito invocado, nos termos do art. 373 do Código de Processo Civil. – **Em “situação de inescclarecibilidade”, em que a prova do fato é impossível ou muito difícil para ambas as partes, isto é, bilateralmente diabólica, o ônus probatório deve recair sobre aquele que alegou o fato positivo, que assumiu o “risco de inescclarecibilidade”, submetendo-se à possibilidade de uma decisão desfavorável.** – Cabe à autora demonstrar o fato constitutivo do seu direito, no qual abrange a situação positiva declarada em Juízo, o que não ocorreu. Mesmo diante da aplicação das normas consumeristas, não é possível isentar o consumidor do ônus de demonstrar, ainda que minimamente, a veracidade de suas alegações e a existência dos fatos narrados em exordial.” (TJMG – Apelação Cível 1.0000.19.152301-8/002, Relator(a): Des.(a) Maria Lúcia Cabral Caruso, 16ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 16/03/2022, publicação da súmula em 18/03/2022) Grifou-se

18 CÂMARA, Alexandre Freitas. Doenças Preexistentes e Ônus da Prova: o Problema da Prova Diabólica e uma Possível Solução. Revista Dialética de Direito Processual. n° 31, out. 2005, p. 12.

19 DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Curso de direito processual civil, vol. 2, 7 ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2012, p. 93.

Essa dificuldade probatória impõe à advocacia trabalhista a necessidade de uma profunda mutação de perspectiva: não basta conhecer os direitos trabalhistas clássicos – é imperativo compreender os processos internos de gestão e fiscalização contratual. Só assim será possível identificar incoerências, contradições ou omissões administrativas que possam sustentar uma instrução probatória robusta no sentido da negligência estatal.

Não haverá essa mudança de perspectiva sem técnica. Implica, por exemplo, requerer documentos administrativos específicos; analisar cláusulas contratuais e minutas padronizadas; confrontar obrigações previstas no contrato com a documentação de acompanhamento da execução; e, quando necessário, invocar o dever de cooperação e boa-fé objetiva como fundamentos para postular a inversão do ônus da prova nos moldes do art. 373, §1º, do Código de Processo Civil.

A *prova diabólica*, portanto, não é apenas um obstáculo processual. Ela se converte em um campo estratégico de atuação profissional, exigindo do advogado trabalhista não apenas argumentação jurídica, mas também inteligência administrativa. Em um cenário de subjetividade institucionalizada e parâmetros flexíveis de fiscalização, superar a *prova diabólica* passa a ser, antes de tudo, uma questão de saber como a Administração Pública opera, superando a invocação de presunções protetivas ou interpretações amplas à Súmula 331 do TST. O novo cenário exige conhecimento técnico, estratégico e multidisciplinar.

A primeira medida essencial é compreender o regime jurídico próprio das contratações públicas. Isso inclui o domínio da Lei nº 14.133/2021, das normas infralegais que regem a gestão contratual, dos regulamentos específicos de entes subnacionais e, sobretudo, das obrigações expressas nos próprios contratos.

A fiscalização contratual não é faculdade à Administração, mas um dever legal (irrenunciável)²³ que impõe condutas objetivamente verificáveis, como o registro de inconformidades, encaminhamento de subsídios para possível aplicação de sanções ou o condicionamento de pagamentos à comprovação do cumprimento de obrigações trabalhistas, devendo ser realizada por agentes qualificados²⁴ (sob pena, inclusive, de *culpa in eligendo*²⁵ da Administração).

A segunda medida está no mapeamento dos pontos de falhas possíveis na formação e execução da atividade fiscalizatória. A fiscalização envolve atos formais, registros periódicos, análise de documentos e comunicação constante entre contratada e contratante. A inexistência desses atos constitui indicativo de falha na fiscalização. Saber identificar lacunas – como a inexistência de plano de fiscalização, ausência de relatórios, inexigências de comprovantes mensais de obrigações trabalhistas (previstos no art. 50 da Lei nº 14.133/2021) pode ser o ponto de inflexão entre o êxito e a improcedência da ação.²⁶

23 Acerca da irrenunciabilidade desta prerrogativa da Administração, ver: ALVES, Felipe Dalenogare. *Manual de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraivajur, 2025, p. 244.

24 Vide art. 117 da LLC, que obriga que os agentes públicos designados para a atividade fiscalizatória atendam o art. 7º da mesma norma.

25 Vide art. 8º, com atenção especial ao § 3º, do Decreto nº 11.246/2022. A título de exemplo, cita-se também o Acórdão 8028/2016 - Segunda Câmara, Relatora: Ana Arraes, que trata diretamente da questão.

26 “Os fiscais – técnico e administrativo – deverão realizar registros das ocorrências relacionadas à execução contratual, determinando as correções devidas no limite de suas competências. Caberá ao gestor realizar o acompanhamento destes registros. [...] Adicionalmente, deve realizar o acompanhamento da manutenção das condições de habilitação do contratado, de forma viabilizar o empenho da despesa e de pagamento, uma vez que devem ser mantidas durante toda execução contratual. Outra atribuição relevante é o monitoramento do fluxo normal da liquidação e do pagamento da despesa, devendo registrar qualquer problema no relatório de riscos eventuais, uma vez que podem ensejar, inclusive, a extinção do contrato pelo contratado no caso de relevante atraso.” SILVA, Jader Esteves. *Gestão e fiscalização de contratos administrativos*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025, p. 127.

A terceira estratégia está no uso proativo do processo como ferramenta de produção probatória. A jurisprudência trabalhista, independentemente do julgado no Tema 1118, tem admitido que, diante da inviabilidade prática de se produzir prova negativa (a exemplo da ausência de fiscalização), pode a parte autora requerer, com base no dever de cooperação e na distribuição dinâmica do ônus da prova, que o próprio ente público apresente documentos, relatórios e comprovantes que demonstrem o efetivo exercício da fiscalização.

Por fim, é necessário desenvolver uma postura probatória e narrativa estratégica, com a construção, baseada em fatos e documentos, de uma linha argumentativa que evidencie que a atuação da Administração Pública, ainda que amparada em sua liberdade de conformação, não se revelou diligente, razoável ou proporcional, diante das circunstâncias do contrato. Aqui, o conhecimento dos conceitos de liberdade de conformação e apreciatividade jurídica, como espécies da autonomia pública, é essencial: serve tanto para delimitar os contornos da atuação estatal quanto para identificar os pontos em que essa liberdade foi mal exercida ou sequer utilizada.

Em suma, mais do que nunca, a advocacia trabalhista precisará operar investigando, compreendendo e confrontando as práticas administrativas concretas com os padrões legais e contratuais exigidos. Essa virada interpretativa — que desloca o foco da inadimplência da contratada para a análise técnico-jurídica da omissão estatal — exige uma advocacia refinada, técnica e conhecedora das engrenagens administrativas do Estado.

O desafio, no entanto, não é apenas técnico, mas estrutural e formativo. A advocacia trabalhista precisa ultrapassar os limites tradicionais da dogmática laboral e adentrar o campo da administração pública

e da gestão contratual, conhecendo os ritos, documentos, manuais e conceitos jurídicos utilizados pela Administração. Não bastará fazer ilações sobre suposta falta de fiscalização. Será necessário demonstrar que a liberdade de conformação foi mal exercida, que a apreciatividade foi arbitrária ou desproporcional e que a omissão administrativa comprometeu a própria finalidade contratual.

4. Conclusão

A análise empreendida neste artigo demonstra que a proteção dos direitos trabalhistas na terceirização promovida pelo setor público se encontra no centro de uma profunda tensão estrutural, um embate entre o modelo constitucional de amparo ao trabalho e a complexa lógica procedimental que rege a Administração Pública.

A tese firmada pelo STF no Tema 1118 agudizou esse conflito ao impor ao trabalhador, a parte mais vulnerável da relação, o ônus de comprovar a negligência estatal na fiscalização contratual. Embora tecnicamente fundamentada, do ponto de vista processual, esse encargo cria um cenário que desafia a advocacia trabalhista a uma profunda reinvenção de suas estratégias.

O cerne do desafio, conforme explorado, reside na confluência de fatores que tornam a tarefa imposta ao trabalhador (autor) uma verdadeira *prova diabólica*. A ampla margem de subjetividade conferida ao gestor público, que se manifesta por meio da liberdade de conformação e da apreciatividade administrativa, permite que a Administração defina seus próprios modelos de fiscalização com um grau significativo de autonomia. Somada à ausência histórica de padrões normativos claros, essa autonomia torna a identificação de uma “falha” objetiva uma tarefa hercúlea, obscurecendo os limites do que seria uma conduta diligente.

O resultado desta pesquisa aponta que a autonomia administrativa representa o principal obstáculo por criar uma zona de subjetividade que protege a Administração, tornando a “negligência” um conceito fluido e de difícil comprovação. Em resposta, as estratégias jurídicas necessárias para superar esse desafio exigem uma atuação técnica e investigativa, que ultrapassa a presunção de culpa.

A solução consiste no domínio do Direito Administrativo para desconstituir os atos da gestão contratual e no uso estratégico de ferramentas processuais, como a distribuição dinâmica do ônus da prova, a fim de que, processualmente, o Estado demonstre o cumprimento de seu dever (legal e irrenunciável) de fiscalização contratual.

Diante dessa realidade, a conclusão inafastável é que a advocacia trabalhista não pode mais se limitar à dogmática tradicional do Direito do Trabalho. Para ser exitosa, tornou-se imperativo adentrar o domínio do Direito Administrativo, compreendendo a fundo a gestão de contratos públicos, os ritos internos da Administração e os manuais aplicáveis. Não é mais suficiente apenas alegar a ausência de fiscalização; é preciso demonstrar, com base em provas concretas e argumentos técnicos, como a liberdade de conformação foi mal exercida ou como a omissão administrativa violou deveres legais e contratuais explícitos.

Conclusivamente, vencer nesse terreno significa provar que, mesmo no vasto campo da autonomia pública, existia um dever jurídico de agir que foi negligentemente ignorado. Nesse contexto, a técnica jurídica, especialmente o domínio do Direito Administrativo, emerge não como um obstáculo, mas como a principal ferramenta para garantir que a proteção ao trabalho prevaleça sobre a inércia administrativa.

Referências

ALVES, Felipe Dalenogare. *Manual de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraivajur, 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras e as diretrizes 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, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Manual Operacional de Gestão e Fiscalização Contratual*. Brasília, DF: MGI, 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017*. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 maio 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Recurso Extraordinário 1.298.647/SP*. Tema 1118 da Repercussão Geral. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 25 de maio de 2023. DJE de 12 de junho de 2023.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). *Súmula nº 331*. Contrato de prestação de serviços. Legalidade. Resolução 121/2003, DJ 19, 20 e 21 nov. 2003.

CÂMARA, Alexandre Freitas. Doenças Preexistentes e Ônus da Prova: o Problema da Prova Diabólica e uma Possível Solução. *Revista Dialética de Direito Processual*. n° 31, out. 2005, p. 12.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. *Curso de direito processual civil*, vol. 2, 7 ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2012, p. 93.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum*, vol. 2, 6. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SADDY, André. *Apreciatividade e Discricionariedade Administrativa*. 2. ed. Rio de Janeiro: CEEJ, 2020.

SADDY. *Curso de Direito Administrativo Brasileiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025. v. 3.

SILVA, Jader Esteves. *Gestão e fiscalização de contratos administrativos*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025.

CAPÍTULO 1

III - Análise dos efeitos da implementação da Lei n.º 14.133/2021 nas contratações públicas do Município de Uberaba: um estudo sobre a eficiência das compras governamentais

Por Rita Veronez

III - Análise dos efeitos da implementação da Lei n.º 14.133/2021 nas contratações públicas do Município de Uberaba: um estudo sobre a eficiência das compras governamentais

Analysis of the effects of implementing Law No. 14,133/2021 on public procurement in the Municipality of Uberaba: a study on the efficiency of government purchases

Rita Veronez

Resumo: A presente pesquisa examina os impactos decorrentes da implementação da Lei n.º 14.133/2021 nas contratações públicas efetuadas no município de Uberaba, estado de Minas Gerais, com ênfase na análise da eficiência das aquisições governamentais. O problema de pesquisa concentra-se em verificar se a nova legislação promoveu

melhorias na eficiência das contratações e racionalização dos gastos públicos municipais. A metodologia adotada possui caráter predominantemente quantitativo e foi conduzida a partir da estratégia do estudo de caso, utilizando dados secundários coletados no Portal da Transparência e no sistema municipal de contratações, abrangendo o período compreendido entre os anos de 2021 a 2024. Duas hipóteses principais foram testadas: H1, que pressupõe melhoria na eficiência das contratações, e H2, que assume racionalização dos gastos públicos. Os achados da investigação indicam que, embora a Lei n.º 14.133/2021 represente um importante progresso no ordenamento jurídico, sua implementação enfrenta obstáculos de natureza cultural e operacional, demandando aprimoramentos em diversos níveis. Apesar desses entraves, a pesquisa identificou avanços significativos em áreas relacionadas ao planejamento das contratações, como a criação da Superintendência de Planejamento de Compras. Conclui-se que o potencial transformador da nova legislação depende não apenas de sua aplicação formal, mas também de um contínuo processo de aprendizado institucional, capacitação técnica permanente, liderança e consolidação de práticas de governança pública.

Palavras-chave: Lei n.º 14.133/2021; compras governamentais; eficiência; administração pública; licitações.

Abstract: This research examines the impacts resulting from the implementation of Law No. 14,133/2021 on public procurement processes in the municipality of Uberaba, located in the state of Minas Gerais, with emphasis on analyzing the efficiency of governmental acquisitions. The methodological approach adopted is predominantly quantitative and was conducted through a case study strategy, using secondary data collected from the Transparency Portal and the municipal procurement system, covering the

period between 2021 and 2024. Two main hypotheses were tested: H1, which presupposes improvement in procurement efficiency, and H2, which assumes rationalization of public spending. The findings indicate that, while Law No. 14,133/2021 represents significant progress in the legal framework, its implementation faces cultural and operational challenges, demanding improvements at various levels. Despite these obstacles, the research identified meaningful progress in areas related to procurement planning, such as the establishment of the Procurement Planning Superintendency. It is concluded that the transformative potential of the new legislation depends not only on its formal application but also on a continuous process of institutional learning, permanent technical training, leadership, and consolidation of public governance practices.

Keywords: Law No. 14,133/2021; government procurement; efficiency; public administration; bidding processes.

1. Introdução

As contratações públicas constituem uma das principais funções administrativas do Estado contemporâneo, representando instrumento essencial para a execução de serviços públicos e estratégico para a implementação de políticas públicas e promoção do desenvolvimento nacional sustentável. A magnitude desse setor pode ser dimensionada pelos dados do Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP), que registrou, no ano de 2024, movimentação de R\$ 631.694.861.174,50 em contratações públicas, distribuídas em 832.801 processos de compras homologados¹.

1 BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP: Painel PNCP em Números. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br/aceso-a-informacao/painel-pncp-em-numeros/pncp-em-numeros-contratacoes/pncp-em-numeros-homologacoes>. Acesso em: 14 abr. 2025.

A gestão pública moderna exige sistemas de compras orientados por critérios de eficiência, transparência e resultados (Bouckaert; Halligan, 2008). Nesse contexto, a evolução do conjunto normativo que rege as contratações públicas torna-se essencial não apenas para garantir a legalidade dos procedimentos, mas também para potencializar resultados positivos na prestação dos serviços públicos.

O novo marco legal das licitações e contratos administrativos, a Lei nº 14.133/2021, vigente desde 1º de abril de 2021, inseriu no ordenamento jurídico inovações capazes de impactar positivamente o sistema de compras da Administração Pública Brasileira.

O novo instituto conservou elementos fundamentais da burocracia weberiana, ao mesmo tempo que incorpora a estrutura do modelo gerencial proposto por Bresser Pereira (1996), expressa no fortalecimento do planejamento das licitações e na busca por resultados e eficiência das compras governamentais. A governança pública surge como o grande pilar do novo marco legal, entrelaçando as disposições normativas através de seus princípios e diretrizes (Camarão, 2022).

Embora o marco regulatório se mostre extenso e abrangente numa tentativa legislativa de nacionalizar a execução das contratações públicas, muitos de seus dispositivos necessitam de regulamentação específica para viabilizar sua aplicação prática (Marrara, 2023). Além disso, a necessidade de promoção do alinhamento entre os planejamentos estratégico, orçamentário e o de contratações, bem como a necessidade de implementação de estruturas que garantam a segurança das contratações a exemplo da gestão de riscos, da gestão por competências e o princípio da segregação de funções, são aspectos que desafiam as Administrações, especialmente os municípios, que têm, em

sua grande maioria, modesta estrutura frente às exigências previstas na nova lei (Di Pietro, 2021).

Dentro desse panorama, a presente pesquisa tem por finalidade analisar os efeitos decorrentes da implementação da nova Lei de Licitações nas contratações públicas do município de Uberaba, tomando como referência as mudanças promovidas a partir da edição do Decreto Municipal n.º 3.815/2023. O problema de pesquisa que orienta este estudo pode ser formulado da seguinte forma: quais os efeitos percebidos da implementação da Lei n.º 14.133/2021 nas contratações públicas do município de Uberaba, especialmente no que se refere à eficiência das compras governamentais e à racionalização do gasto público? Esta questão central desdobra-se em questões específicas que orientam a investigação: Como a nova lei impactou os tempos de tramitação dos processos licitatórios? Houve mudanças na distribuição de modalidades licitatórias utilizadas? Qual foi o impacto na economia gerada pelas licitações? Como evoluíram os indicadores de planejamento e gestão contratual? Quais foram os principais desafios enfrentados na implementação? Que estruturas e procedimentos foram criados ou modificados?

Para responder a essa questão central, foram estabelecidas duas hipóteses principais: H1, que pressupõe melhoria na eficiência dos processos de contratação, baseando-se no pressuposto de que os novos instrumentos de planejamento, como o Plano de Contratações Anual e o Estudo Técnico Preliminar, e a maior flexibilidade procedimental resultariam em processos mais ágeis e eficazes; e H2, que propõe a racionalização dos gastos do orçamento público municipal, fundamentando-se na expectativa de que a ênfase no planejamento resultaria em processos mais eficazes com repercussão positiva na formação do preço, na economia de escala, na competitividade

dos certames e refletindo economia aos cofres públicos.

A metodologia adotada foi um estudo de caso com abordagem mista, predominantemente quantitativa, baseada em dados secundários extraídos do Portal da Transparência e de sistemas do município, complementada pela análise documental de processos administrativos oficiais. O período de análise compreendeu os anos de 2021 a 2024, permitindo a comparação entre as licitações realizadas sob a vigência da antiga Lei n.º 8.666/1993 (nos exercícios de 2021 e 2022) e aquelas conduzidas com base na nova lei (em 2023 e 2024), considerando o período de transição estabelecido pela própria lei.

A coleta de dados enfrentou desafios significativos relacionados à consistência das informações disponíveis nos sistemas do município. A migração de sistemas operacionais ocorrida em 2022, gerou descontinuidades nos registros que exigiram um trabalho de validação e consolidação de dados. Não obstante, a base de dados consolidada mostrou-se suficientemente robusta para permitir a testagem empírica das hipóteses formuladas. Foram coletadas informações sobre 1.290 processos licitatórios, totalizando mais de R\$ 2.2 bilhões em contratações.

Os resultados indicam que, embora a lei represente um avanço significativo no marco normativo das compras públicas, sua implementação enfrenta obstáculos culturais e operacionais complexos. Entre os principais desafios identificados estão a insuficiência de estrutura administrativa, a carência de capacitação técnica especializada, limitações tecnológicas dos sistemas de informação e resistências culturais à mudança de procedimentos consolidados. A análise revelou que a transição para o novo regime não foi linear, apresentando períodos de turbulência operacional, especialmente em 2023, quando os tempos de tramitação dos processos aumentaram significativamente.

Um achado preocupante foi o crescimento expressivo dos valores gastos com pagamentos por indenização, que saltaram de R\$ 6,19 milhões em 2021 para R\$ 21,92 bilhões em 2024, um aumento de 254%. A análise desses pagamentos revelou uma mudança no perfil: enquanto a quantidade diminuiu, o valor médio por pagamento aumentou drasticamente, indicando que as indenizações passaram a cobrir serviços de maior valor e complexidade. Esse indicador sugere falhas no planejamento contratual e na capacidade de concluir processos licitatórios em tempo hábil, comprometendo a continuidade dos serviços públicos e gerando custos adicionais para a administração.

Apesar dos desafios, foram identificados avanços significativos em áreas específicas. O planejamento das contratações foi fortalecido com a criação da Superintendência de Planejamento de Compras, uma nova estrutura organizacional dedicada à gestão e operacionalização das aquisições e há um cenário propício à melhoria da eficiência financeira.

A análise documental do processo administrativo que registrou a implementação da lei revelou um esforço estruturado e sistemático por parte da administração municipal. Foi criada uma comissão específica para implementação, composta por servidores de diferentes áreas, que desenvolveu um programa abrangente incluindo diagnóstico situacional, propostas de reestruturação, projeto de capacitação e elaboração de atos normativos. Esse programa resultou na publicação do decreto municipal regulamentador, decreto de transição, reestruturação administrativa e a criação e regulamentação da função do agente de contratação, demonstrando um comprometimento institucional significativo com a modernização dos procedimentos.

Este artigo está estruturado em seis seções principais. Após esta introdução,

a seção 2 apresenta o referencial teórico, abordando os fundamentos da administração pública e a evolução normativa das compras públicas no Brasil. A seção 3 detalha a metodologia empregada. A seção 4 apresenta e discute os resultados obtidos. A seção 5 sintetiza as principais conclusões e contribuições do estudo. Por fim, a seção 6 apresenta as referências bibliográficas utilizadas.

2. Referencial Teórico

2.1 Administração Pública e Evolução Normativa

A compreensão dos efeitos da implementação da Lei n.º 14.133/2021 requer análise fundamentada nos conceitos centrais da administração pública moderna. O modelo burocrático weberiano, caracterizado pela hierarquia, formalização e impessoalidade, constituiu o fundamento da administração pública brasileira durante grande parte do século XX. A partir da década de 1990, o Brasil iniciou processo de reforma administrativa orientado pelos princípios da Nova Gestão Pública, incorporando práticas gerenciais do setor privado (Abrucio; Loureiro, 2018).

A evolução do marco normativo das compras públicas no Brasil reflete essas transformações. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a obrigatoriedade de licitação para as contratações públicas, conferindo status constitucional ao instituto. A Lei n.º 8.666/1993 representou a primeira tentativa abrangente de regulamentação, estabelecendo normas gerais sobre licitações e contratos administrativos.

A Lei n.º 10.520/2002, que instituiu a modalidade de pregão, representou importante avanço na modernização dos procedimentos licitatórios. O pregão introduziu inovações significativas, como a inversão das fases de habilitação e julgamento

e a utilização de meios eletrônicos. A Lei n.º 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), introduziu inovações ainda mais significativas, demonstrando a viabilidade de procedimentos mais flexíveis.

2.2 A Constitucionalização do Direito e seus reflexo na Administração Pública

A constitucionalização do Direito, processo que expande a força normativa da Constituição por todo o ordenamento jurídico (Barroso, 2012), impactou a Administração Pública brasileira, transformando não apenas a interpretação das normas administrativas, mas também a própria concepção do papel do Estado e de suas funções. Esse fenômeno, que se intensificou após a promulgação da Constituição Federal de 1988, introduziu uma nova racionalidade jurídica baseada na supremacia dos direitos fundamentais e na busca pela efetivação dos objetivos constitucionais.

A constitucionalização introduziu normas que expressam valores constitucionais fundamentais voltados à dignidade da pessoa humana, ao desenvolvimento sustentável, à redução das desigualdades sociais e regionais, e à proteção do meio ambiente. Esses valores, antes considerados meras diretrizes programáticas, adquiriram força normativa e passaram a orientar a interpretação e aplicação de todas as normas do ordenamento jurídico, incluindo aquelas que regulam as contratações públicas.

No âmbito das compras públicas, a constitucionalização do direito manifestou-se de diversas formas. Primeiramente, os princípios constitucionais da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) passaram a ser interpretados de forma mais ampla e substantiva, não apenas como regras

procedimentais, mas como valores que devem orientar toda a atividade administrativa. O princípio da eficiência, introduzido pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, foi particularmente importante para as compras públicas, exigindo que a administração busque não apenas a legalidade formal, mas também a otimização dos recursos públicos e a maximização dos resultados.

A LLCA reflete claramente essa orientação constitucional ao ampliar as finalidades da licitação, que deixa de ser um mero instrumento de seleção da proposta mais vantajosa para se tornar um mecanismo de concretização de valores constitucionais, assumindo natureza metacontratual. A nova lei estabelece como objetivos das licitações não apenas a seleção da proposta mais vantajosa, mas também a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e da inovação. Seus institutos fomentam o desenvolvimento econômico e a redução da desigualdade regional; promovem políticas de inclusão no mercado de trabalho de grupos vulneráveis como as mulheres vítimas de violência domésticas e os egressos do sistema prisional, permitem fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos, incentivam a geração de emprego e renda. Essa ampliação de finalidades reflete a compreensão de que as compras públicas, dado seu volume e importância econômica, não podem ser neutras em relação aos objetivos constitucionais do Estado brasileiro.

A constitucionalização também introduziu uma nova hermenêutica jurídica, baseada na ponderação de princípios e na busca pela solução que melhor realize os valores constitucionais no caso concreto. Essa abordagem, conhecida como neoconstitucionalismo, contrasta com a hermenêutica tradicional, baseada na subsunção de fatos a normas pré-estabelecidas. No contexto das compras públicas, isso significa que os gestores devem considerar não apenas o cumprimento formal

dos procedimentos licitatórios, mas também a adequação das soluções adotadas aos objetivos constitucionais mais amplos.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), alterada pela Lei n.º 13.655/2018, reforçou essa orientação ao estabelecer que, na aplicação do direito público, a autoridade competente deve considerar, o caso concreto, as consequências práticas da decisão e que a invalidade de atos administrativos deve ser declarada apenas quando não for possível a convalidação ou quando a manutenção do ato contrariar o interesse público. Essa mudança legislativa dialoga diretamente com a LLCA, que incorpora dispositivos que permitem a manutenção de processos licitatórios ou contratos irregulares quando isso for mais benéfico ao interesse público, sem prejuízo da apuração de responsabilidades e da aplicação das penalidades cabíveis.

2.3 A Lei n.º 14.133/2021: princípios e inovações

A Lei n.º 14.133/2021 representa a síntese evolutiva das experiências anteriores, incorporando as melhores práticas desenvolvidas ao longo de quase três décadas de aplicação da legislação de licitações no Brasil. Um dos aspectos mais significativos da nova legislação é a ampliação e sistematização dos princípios que devem orientar as contratações públicas. O artigo 5º estabelece um rol de 22 princípios, evidenciando a intenção do legislador de fundamentar o sistema em um conjunto amplo de valores.

O princípio da eficiência assume particular relevância na nova legislação, impondo que a atuação administrativa esteja orientada à obtenção de resultados ótimos (Niebuhr, 2024). O princípio da eficácia destaca a importância de que as ações do Estado atinjam seus objetivos de forma efetiva (Teixeira, 2024). O princípio do planejamento representa uma das inovações

mais significativas, refletindo a transição de uma diretriz subjetiva para um dever jurídico a ser cumprido na gestão das contratações públicas.

2.4 O Papel das Compras Governamentais no Desenvolvimento Nacional

As compras governamentais desempenham papel estratégico no desenvolvimento econômico e social, transcendendo sua função primária de aquisição de bens e serviços. Segundo Mariana Mazzucato (2014), as contratações públicas podem ser utilizadas como instrumento de política econômica, contribuindo para o desenvolvimento de setores estratégicos e a promoção da inovação.

A Lei n.º 14.133/2021 incorpora e amplia essas possibilidades, estabelecendo como objetivos das licitações incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. Mazzucato (2014) argumenta que o Estado tem sido historicamente o principal financiador das inovações mais transformadoras, e as compras públicas podem contribuir para esse processo ao criar demanda para produtos e serviços inovadores.

2.5 Estudos de casos - aplicabilidade da nova lei de licitações nos municípios brasileiros

A implementação da Lei n.º 14.133/2021 nos municípios brasileiros tem sido objeto de diversas análises que revelam um cenário complexo, marcado por avanços institucionais e desafios estruturais. A partir de uma seleção de estudos de caso extraídos de bases científicas com o apoio da plataforma SciSpace, foi possível mapear as dificuldades e os progressos na adaptação à nova legislação em diferentes realidades locais.

Os estudos analisados abrangem diversas regiões e portes de municípios, incluindo:

Município/Região	Autor e Artigo
Municípios com menos de 20 mil habitantes (Brasil)	DINIZ; FRAGOSO; RESGALA JÚNIOR (2023) – Análise das Mudanças e Impactos no Âmbito Municipal
Grande Aracaju (SE)	FRANÇA <i>et al.</i> (2022) – Dificuldades dos Municípios na Institucionalização da Nova Lei de Licitações e Contratos
Nordeste (Tribunais de Contas Estaduais)	GOMES; VASCONCELOS; CABRAL (2024) – A Nova Lei de Licitações e Contratos: Perspectivas dos Tribunais de Contas do Nordeste
Municípios da Bahia	TCM-BA (2024) – Relatório de Levantamento sobre a Implementação da Lei n.º 14.133/2021
Municípios do Tocantins	FERREIRA, G. (2024) – Impacto da Nova Lei de Licitações e Compras Públicas em Municípios do Tocantins
Pontal do Paraná (PR)	SEBASTIÃO DE ABREU <i>et al.</i> (2024) – Desafios à implementação da nova lei de licitações na gestão municipal: o caso de Pontal do Paraná

A análise comparativa desses trabalhos evidencia desafios recorrentes. Um dos principais entraves é a falta de capacitação técnica dos agentes públicos, que compromete a correta aplicação das novas normas (Sebastião de Abreu *et al.*, 2024). Somam-se a isso limitações estruturais e tecnológicas, como a ausência de sistemas informatizados e acesso à internet de qualidade, que dificultam a utilização de ferramentas como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), especialmente em localidades menores (Diniz; Fragoso; Resgala Júnior, 2023). A escassez de recursos humanos e financeiros também é um ponto crítico, inviabilizando investimentos em treinamento e tecnologia (Ferreira, 2024).

Outros obstáculos significativos incluem a resistência cultural a uma

legislação mais moderna e a dificuldade de adequar práticas antigas às novas exigências de planejamento e transparência (Sebastião de Abreu *et al.*, 2024). A ausência de regulamentação local da lei federal gera insegurança jurídica (França *et al.*, 2022), enquanto a implementação de programas de integridade e gestão de riscos ainda é incipiente na maioria dos municípios (Gomes *et al.*, 2024; Marvão *et al.*, 2024).

Apesar das dificuldades, os estudos também apontam avanços importantes. A modernização dos processos, com a introdução de procedimentos eletrônicos e a centralização de informações no PNCP, tem gerado maior eficiência e competitividade (Gomes; Vasconcelos; Cabral, 2024). A ênfase no planejamento, por meio da obrigatoriedade do Plano Anual de Contratações (PAC),

representa uma mudança de paradigma em direção a uma gestão mais estratégica (Ferreira, 2024).

A digitalização de processos, como no caso de Pontal do Paraná, resultou em economia de recursos e maior rastreabilidade dos atos (Sebastião de Abreu et al., 2024). A nova lei também trouxe mecanismos que fortalecem a governança, como a figura do agente de contratação (França et al., 2022), e alternativas simplificadas para municípios de menor porte (Diniz; Fragoso; Resgala Júnior, 2023).

Em suma, embora a Lei n.º 14.133/2021 possua o potencial de aprimorar a transparência e a eficiência das compras públicas, seu sucesso depende da superação de desafios técnicos, estruturais e culturais. A efetiva implementação exigirá investimentos em capacitação, modernização tecnológica e fortalecimento da governança local.

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa adota uma abordagem predominantemente quantitativa, utilizando a estratégia metodológica do estudo de caso para examinar os efeitos da implementação da Lei n.º 14.133/2021 nas contratações públicas do Município de Uberaba. O estudo de caso, conforme definido por Yin (2025), constitui uma investigação versátil, apoiada em múltiplas fontes de informação, o que facilita uma compreensão qualitativa e integral do tema em análise.

A fundamentação empírica baseia-se na análise de dados secundários coletados em três fontes principais: o Portal da Transparência do Município de Uberaba, o sistema municipal de contratações, processos e documentos oficiais da Administração. O período de análise compreende os anos de 2021 a 2024, permitindo a comparação entre os períodos regidos pela Lei n.º 8.666/1993 (2021-2022) e pela Lei n.º 14.133/2021 (2023-2024).

A base de dados consolidada inclui informações sobre modalidade licitatória utilizada, situação do processo, valores estimados e homologados, objetos das contratações e economia obtida. Adicionalmente, foram coletados dados sobre contratações diretas e processos de pagamento por indenização.

A análise quantitativa foi estruturada em torno de duas hipóteses principais:

Hipótese 1 (H1): Melhoria na Eficiência das Contratações Operacionalizada através de indicadores organizados em três dimensões: celeridade (tempo de tramitação dos processos), planejamento (licitações desertas, fracassadas e revogadas) e gestão (diversificação de modalidades).

Hipótese 2 (H2): Gasto Racionalizado do Orçamento Público Testada através de indicadores de eficiência financeira (economia obtida), precisão orçamentária (correlação entre valores estimados e homologados) e perfil de compras (distribuição por faixa de valor).

3.1. Limitações metodológicas

Durante a coleta de dados, a pesquisa enfrentou limitações metodológicas decorrentes de inconsistências nos dados causadas pela migração de sistemas operacionais e falhas na alimentação das bases de dados. Em 2022, o município iniciou a substituição do antigo sistema Suprimentos pelo GRPWEB – Sistemas Integrados, como parte de um processo de digitalização integral dos serviços municipais. O novo sistema de compras GED, embora totalmente digitalizado e operacional, apresentou limitações críticas na extração e armazenamento de informações do período de 2021 a 2024.

Para superar essas limitações, foi necessário consolidar uma base unificada de dados através do cruzamento de informações de múltiplas fontes: portal da transparência,

sistemas internos (Suprimentos e GRPWEB), GED e arquivos digitais. Este processo demandou validação manual extensiva para correção das divergências identificadas, envolvendo consultas em múltiplas abas e relatórios com apoio de software especializado. Embora tenha sido possível obter os indicadores necessários para testar as hipóteses, essas limitações metodológicas constituem fator importante na interpretação dos resultados da pesquisa.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A implementação da Lei n.º 14.133/2021 no Município de Uberaba foi conduzida por programa estruturado, coordenado por comissão específica instituída pelo Decreto Municipal n.º 2.136/2022. O processo foi organizado em quatro fases: diagnóstico da situação atual, propostas de reestruturação institucional, desenvolvimento de capacitações e elaboração de instrumentos normativos.

O diagnóstico inicial identificou como principais desafios a insuficiência de estrutura administrativa, ausência de planejamento sistêmico das contratações, a carência de tecnicidade e capacitação dos servidores, e a necessidade de modernização dos sistemas de informação. Como resposta, foram propostas medidas estruturantes que incluíram a reestruturação administrativa por meio, especialmente, da criação de uma Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica, a reestruturação dos fluxos internos de trabalho, padronização de documentos, elaboração de catálogo eletrônico, elaboração do PCA, a implementação de programa abrangente e contínuo de capacitação para gestores e servidores e investimentos em sistema de tecnologia e informação.

Durante o programa de implementação, a Comissão ainda executou projeto de capacitação dos servidores

municipais, com a finalidade de prepará-los para o início do novo regime jurídico. A capacitação foi estruturada em cinco módulos temáticos que abrangeram: planejamento das contratações, análise jurídica das contratações, pesquisa de preços, elaboração de planilha e composição de custos além da gestão e fiscalização de contratos

A regulamentação local foi materializada por meio do Decreto Municipal n.º 3.815/2023, que estabelece as normas específicas para aplicação da Lei n.º 14.133/2021 no âmbito municipal, incorporando as especificidades locais e definindo procedimentos adaptados à realidade administrativa do município.

As atividades da Comissão foram oficialmente encerradas em de março de 2023, entregando um conjunto abrangente de produtos técnico-operacionais e normativos.

4.1. Panorama das Contratações e resultados de H1 e H2

A análise quantitativa das contratações públicas revela tendências significativas que refletem tanto o impacto da mudança legislativa quanto fatores contextuais específicos. O número total de processos licitatórios apresentou variação considerável: 300 processos em 2021, 356 em 2022, 311 em 2023 e 323 em 2024. A comparação entre os blocos temporais (2021-2022 vs. 2023-2024) revela ligeira redução de 3,35% no número total de processos regidos pela Lei n.º 8.666, de 1993 (2021-2022), para o período de regência da Lei n.º 14.133, de 2021.

Em termos de valores, observa-se crescimento expressivo ao longo do período analisado. O valor total das contratações saltou de R\$ 180,8 milhões em 2021 para R\$ 749,7 milhões em 2024, representando aumento significativo de aproximadamente 314%.

Em relação às hipóteses de pesquisa (H1 e H2), os resultados apontam para uma confirmação parcial de ambas, revelando um cenário complexo de mudanças que variam conforme o indicador analisado e o período considerado.

Na análise de eficiência processual, o indicador de celeridade, medido pelo tempo de tramitação dos processos licitatórios revela padrão evolutivo marcado por três fases distintas: estabilidade inicial (2021-2022), pico acentuado (2023) e início de normalização (2024). No período 2021-2022, observou-se estabilidade no tempo médio de tramitação, com variação de apenas 0,6% (de 127,8 para 128,5 dias).

O ano de 2023 representou ponto de inflexão crítico, com o tempo médio saltando para 284,7 dias (incremento de 121,5%) e o tempo mediano atingindo 215 dias (variação de 186,7%). Esse pico coincide com o início da implementação efetiva da nova legislação, demonstrando turbulência operacional no período de transição. O aumento abrupto pode ser atribuído a fatores relacionados ao processo de transição: curva de aprendizado dos servidores responsáveis pelos processos licitatórios; necessidade de adaptação a novos procedimentos e instrumentos, como o Estudo Técnico Preliminar (ETP); implementação simultânea de um novo sistema operacional (GRPWEB); e cautela excessiva na aplicação de procedimentos ainda não completamente dominados.

Em 2024, iniciou-se uma tendência de normalização, com o tempo médio caindo para 216,3 dias, ainda assim substancialmente superior ao patamar anterior, mas indicando uma trajetória de melhoria. Essa redução sugere que o impacto inicial negativo na celeridade pode ser transitório, relacionado ao período de adaptação às novas regras e procedimentos.

A análise da razão entre tempo médio e mediano oferece insights adicionais sobre

a distribuição dos tempos de tramitação. Essa razão caiu de 1,92 em 2021 para 1,13 em 2024, indicando uma progressiva redução na assimetria da distribuição dos tempos. Isso sugere uma maior padronização e previsibilidade dos procedimentos sob o novo marco legal, com redução dos casos extremos de tramitação muito longa que distorciam a média no regime anterior.

No que tange ao planejamento, a análise das contratações diretas revelou mudanças significativas nos padrões de contratação. Observa-se transição de modelo predominantemente baseado em inexigibilidades e dispensas tradicionais (2021-2022) para modelo com crescente participação das dispensas eletrônicas (2023-2024). As dispensas eletrônicas passaram a representar 46,5% das contratações diretas em 2024. Esse tipo de dispensa de licitação, embora reflita a ênfase da nova legislação, tem sido utilizada na prática como um substituto funcional de modalidades licitatórias mais complexas, como o pregão, sob o argumento de maior celeridade e simplicidade procedimental.

Essa tendência, embora possa parecer um ganho de eficiência no curto prazo, levanta preocupações sobre o cumprimento dos princípios da competitividade e da busca pela melhor proposta. A utilização excessiva de contratações diretas pode comprometer o planejamento adequado das compras e aumentar o risco de fracionamento indevido de despesas, contrariando os princípios fundamentais da LLCA.

Um dos achados prejudiciais ao planejamento foi o aumento expressivo dos valores gastos com expedientes de pagamentos por indenização, que representam prestações de serviços realizadas sem cobertura contratual. Foram identificados 650 processos no período de 2021 a 2024, no valor total de R\$ 48.013.762,27. Observa-se padrão preocupante: enquanto

o número de pagamentos diminuiu de 455 no período 2021-2022 para 195 no período 2023-2024, o valor total aumentou significativamente de R\$ 12.329.994,62 para R\$ 35.638.767,65, indicando mudança na natureza desses pagamentos.

Essa mudança de perfil indica que as indenizações, que anteriormente cobriam pequenas despesas emergenciais ou falhas pontuais de planejamento, passaram a ser utilizadas para cobrir serviços de maior valor e complexidade, possivelmente relacionados a contratos vultosos que não foram renovados a tempo ou a serviços essenciais que não puderam ser interrompidos devido a falhas nos processos licitatórios.

Esse indicador aponta uma deficiência crítica no planejamento e na capacidade operacional do município, representando um indicador de ineficiência que se contrapõe aos objetivos declarados da nova lei.

A análise das modalidades licitatórias utilizadas revelou que embora o uso do pregão seja predominante em todo o período (2021-2024), há diversificação dos instrumentos de contratação entre modalidades de licitação, procedimentos auxiliares e contratação direta. Essa diversificação pode ser vista como um indicador positivo de modernização e adequação dos instrumentos de contratação às especificidades de cada caso.

A análise da segunda hipótese (H2) propunha que a nova lei contribuiria para a racionalização do gasto público. Os indicadores de eficiência financeira confirmam apenas parcialmente essa hipótese.

A economia orçamentária, medida pela diferença percentual entre o valor estimado e o valor homologado nas licitações, apresentou crescimento expressivo: de 16,2% em 2022 para 22,6% em 2023, atingindo um pico de 33,8% em 2024. Apesar do avanço progressivo, esse resultado deve ser

interpretado com cautela. A melhora pode refletir tantos ganhos reais decorrentes da implementação da nova lei – como maior capacidade de negociação e eficiência dos certames – quanto distorções de dados, sobretudo quando não há plena verificação das bases de cálculo.

O indicador “valor estimado vs. valor homologado”, embora amplamente utilizado em estudos de desempenho orçamentário e por órgãos de controle, pode gerar percepções equivocadas de eficiência em situações de superestimação nos levantamentos de preços de referência. Assim, trata-se de um indicador útil e instrumental, mas que deve ser analisado em conjunto com outros elementos do ciclo da contratação. Por essa razão, a hipótese foi apenas parcialmente confirmada.

Outro parâmetro relevante, a “precisão do planejamento de quantidades”, não pôde ser validado de forma satisfatória devido às limitações dos sistemas de informação do município, que não permitiram classificar os processos como “demanda precisa” ou cruzar as quantidades estimadas com as efetivamente consumidas. Essa deficiência evidencia a necessidade de aprimorar os instrumentos de estimativa de consumo, a elaboração dos termos de referência e os mecanismos de monitoramento e controle.

Em síntese, a combinação da imprecisão no planejamento de quantidades com as limitações do indicador de economia obtida exige prudência na interpretação dos resultados. Embora os números indiquem avanços significativos, a ausência de mecanismos mais robustos de controle e aferição ainda impede a validação inequívoca da racionalização do gasto público sob a nova lei. Dessa forma, os achados reforçam tanto o potencial da legislação para promover maior eficiência quanto a urgência de fortalecer a governança, a qualidade das informações e os processos de planejamento municipal.

Finalmente, ressalta-se que a análise dos resultados deve considerar fatores contextuais que influenciaram o desempenho das contratações públicas no período estudado, independentemente da mudança de legislação. Três fatores principais merecem destaque: a mudança de gestão municipal, os impactos da pandemia de COVID-19, e a migração de sistemas operacionais.

A mudança de gestão municipal, ocorrida em janeiro de 2021, coincidiu com o início do período de análise e pode ter influenciado os padrões de contratação de diversas formas. Com a nova gestão houve mudança nas equipes técnicas e gestores, modificação de procedimentos administrativos, implementam de novas práticas de gestão, além de período de adaptação do governo. Essas mudanças podem afetar indicadores como tempo de tramitação, modalidades utilizadas, volume de contratações e qualidade do planejamento.

Os impactos da pandemia de COVID-19, especialmente intensos em 2021 e 2022, alteraram significativamente os padrões normais de contratação pública. Houve aumento substancial de contratações emergenciais na área de saúde, suspensão ou adiamento de obras e serviços não essenciais, mudanças nos procedimentos administrativos para adequação aos protocolos sanitários, e alterações nas prioridades orçamentárias. Esses fatores podem ter influenciado os indicadores analisados de forma independente da mudança de legislação.

A migração do sistema Suprimentos para o sistema GRPWEB, ocorrida entre 2022 e 2023, representou um desafio operacional significativo que pode ter impactado temporariamente a eficiência dos processos. Migrações de sistemas frequentemente resultam em períodos de instabilidade, necessidade de retreinamento de usuários, perda temporária de funcionalidades, e necessidade de adaptação de procedimentos.

Esses fatores podem explicar parte do aumento observado nos tempos de tramitação em 2023.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa examinou os efeitos da implementação da Lei n.º 14.133/2021 nas contratações públicas do Município de Uberaba, com foco na análise da eficiência das compras governamentais. Através de abordagem metodológica quantitativa e estratégia de estudo de caso, foram analisados dados de contratações públicas no período de 2021 a 2024.

Os principais resultados confirmam parcialmente as hipóteses formuladas, revelando padrão complexo de mudanças que reflete tanto os efeitos da nova legislação quanto a influência de fatores contextuais específicos. Em relação à Hipótese H1, observou-se inicialmente deterioração dos indicadores de celeridade, com aumento significativo nos tempos de tramitação em 2023, seguido por início de melhoria em 2024. Esse padrão sugere que a implementação da nova legislação gerou inicialmente maior complexidade processual, mas os benefícios começam a se materializar após o período inicial de adaptação.

A análise da qualidade do planejamento revela resultados ambíguos. A alta taxa de licitações homologadas indica qualidade adequada na instrução processual, mas o aumento no valor médio dos pagamentos por indenização sugere deterioração na capacidade de planejamento das contratações mais complexas.

Em relação à Hipótese H2, os resultados são predominantemente positivos. O crescimento consistente na economia obtida nas licitações, tanto em termos absolutos quanto percentuais, sugere que a nova legislação está contribuindo para uso mais eficiente dos recursos públicos.

Este cenário, contudo, deve ser avaliado com cautela, visto que o indicador possui limitações metodológicas já explicitadas.

Um dos achados mais significativos refere-se à importância das estruturas de governança criadas para apoiar a implementação da nova legislação. A criação da Superintendência de Planejamento de Compras representa inovação institucional importante que tem contribuído para o aperfeiçoamento dos fluxos internos e para a utilização mais eficiente dos recursos públicos.

É importante reconhecer os fatores externos que influenciaram os resultados observados. A pandemia de COVID-19, a mudança de gestão municipal, a migração do sistema operacional e o processo gradual de implementação da nova legislação constituem variáveis que dificultam a atribuição causal exclusiva à mudança normativa.

Constata-se que o processo de implementação da Lei n.º 14.133/2021 ainda está em curso e que as estruturas criadas não foram plenamente operacionalizadas. Essa constatação sugere que os efeitos completos da nova legislação podem se manifestar apenas no médio e longo prazo, à medida que as estruturas sejam consolidadas e os procedimentos sejam plenamente internalizados.

As contribuições desta pesquisa incluem a demonstração empírica dos efeitos iniciais da Lei n.º 14.133/2021 em contexto municipal específico, a identificação de fatores críticos para o sucesso da implementação e a proposição de indicadores para monitoramento da eficiência das contratações públicas.

Para pesquisas futuras, recomenda-se a realização de estudos longitudinais que acompanhem os efeitos da implementação ao longo de períodos mais extensos e estudos comparativos entre diferentes municípios para identificar fatores determinantes do sucesso na implementação.

Conclui-se que a Lei n.º 14.133/2021 representa importante avanço no marco normativo das contratações públicas brasileiras, com potencial para promover melhorias significativas na eficiência e efetividade das compras governamentais. No entanto, a realização desse potencial depende fundamentalmente da qualidade da implementação, da capacidade institucional dos órgãos e do comprometimento dos gestores públicos com os princípios e objetivos da nova legislação.

O potencial transformador da nova legislação depende não apenas de sua aplicação formal, mas também de um contínuo processo de aprendizado institucional, capacitação técnica permanente, liderança e consolidação de práticas de governança pública.

6. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita Garcia. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto Pires; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas* Brasília: Ipea / Enap, 2018. p. 23-58.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência*. 4. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021.

BINENBOJM, Gustavo. Viagem redonda: a Lei 14.133/21 e o resiliente problema das normas gerais. JOTA, 19 set. 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/viagem-redonda-a-lei-14-133-21-e-o-resiliente-problema-das-normas-gerais-19092023>. Acesso em: 28 março 2024.

BOUCKAERT, Geert; HALLIGAN, John. *Managing performance: international comparisons*. London: Routledge, 2008.

BOUCKAERT, Geert; POLLITT, Christopher. *Public management reform: a comparative analysis – into the age of austerity*. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 9 set. 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 27 mar. 2024.

BRASIL. Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRESSER PEREIRA. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>.

CAMARÃO, Tatiana; FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima (coord.). *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021*. v. 1. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DINIZ, Emanuely; FRAGOSO, Jusemar Pinheiro Coquito; RESGALA JÚNIOR, Renato Marcelo. Análise das mudanças e impactos no âmbito municipal com a nova lei de licitação e contratos administrativos. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, Recife, v. 9, n. 8, 2023.

FALCÃO-MARTINS, Humberto. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. (org.).

Cultura organizacional e cultura brasileira. São Paulo: Atlas, 1997. p. 171–183.

FERREIRA, Gilson de Paiva. Impacto da nova lei de licitações e compras públicas em municípios do estado do Tocantins. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, Recife, v. 5, n. 6, 2024. ISSN 2675-3375. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/>. Acesso em: 11 jan. 2025.

FRANÇA, M. C. L.; CABRAL NOGUEIRA LIMA, Alessandra; SANTOS, Jéssica; SILVA, Maria Eduarda. Dificuldades dos municípios na institucionalização da Nova Lei de Licitações e Contratos. *Revista Concilium*, Aracaju, v. 22, n. 6, p. 431–452, 2022. Disponível em: <https://www.concilium.org.br/revista>. Acesso em: 8 nov. 2024.

GERRING, J. *Case study research: principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar um projeto de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GOMES, Jordânia de Sousa; VASCONCELOS, Alessandra Carvalho de; CABRAL, Augusto César de Aquino. A nova lei de licitações e contratos: perspectivas dos Tribunais de Contas do Nordeste. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, 2024.

HUMENHUK, Hesterston. *Competência para legislar sobre licitações e contratos administrativos e o conceito de “normas gerais”*. Florianópolis: Portal Jurídico Investidura, 2009. Disponível em: <https://investidura.com.br/artigos/direito-constitucional-artigos/competencia-para-legislar-sobre-licitacoes-e-contratos-administrativos-e-o-conceito-de-normas-gerais/>. Acesso em: 15 nov. 2023.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARRARA, Thiago. *Manual de Direito Administrativo: atos, processos, licitações e contratos*. v. 3. Indaiatuba: Foco, 2023.

MARÇAL, Justen Filho. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MAZZUCATO, Mariana. *O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. Tradução de Elvira Serapicos. 1. ed. São Paulo: Portifolio-Penguin, 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social*. In:

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1960. Disponível em: <https://archive.org/details/theoryeconomicdevelopment>. Acesso em: 12 nov. 2023.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. *Nova lei de licitações e contratos: comparada*. 1. ed. São Paulo, 2021.

NURKSE, R. *Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos*. Nova York: Oxford University Press, 1953. Disponível em: <https://archive.org/details/problemsofcapita0000ragn>. Acesso em: 12 março 2024.

OSBORNE, Stephen P. *The New Public Governance? Public Management Review*, London, v. 8, n. 3, p. 377–387, 2006.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N. *Problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe*. *The Economic Journal*, London, v. 53, n. 210/211, p. 202–211, 1943. Disponível em: <https://academic.oup.com/ej/article-abstract/53/210-211/202/5268942>. Acesso em: 17 nov. 2024.

SEBASTIÃO DE ABREU, Camila Bratti; BRAUNERT, Mariana Bettega; WANZINACK, Clóvis; GIL, Murilo Wachwicz. *Desafios à implementação da nova lei de licitações na gestão municipal: o caso de Pontal do Paraná*. *Revista Caderno Pedagógico*, Curitiba, v. 21, n. 12, p. 1–20, 2024. Disponível em: <https://revistacadernopedagogico.ufpr.br/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

YIN, Robert K. *Pesquisa qualitativa do início ao fim*. Tradução: Daniel Bueno. Revisão técnica: Dirceu da Silva. Porto Alegre: Penso, 2016.

CAPÍTULO 1

**IV - A CENTRALIZAÇÃO DE
COMPRAS NOS CONSELHOS
PROFISSIONAIS: UM CAMINHO
PARA A GOVERNANÇA E O
PLANEJAMENTO NA ERA DA
LEI Nº 14.133/2021**

Por Luíza Helena Virgílio

IV - A CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS NOS CONSELHOS PROFISSIONAIS: UM CAMINHO PARA A GOVERNANÇA E O PLANEJAMENTO NA ERA DA LEI Nº 14.133/2021

Luíza Helena Virgílio¹

Resumo: O artigo examina o potencial da centralização de compras públicas nos conselhos profissionais como uma estratégia de governança e planejamento, alinhada à Lei nº 14.133/2021, destacando as peculiaridades institucionais e o papel central dos conselhos federais à luz da unicidade do sistema. A partir de evidências de aquisições fragmentadas e de cases normativos e organizacionais, propõe roteiro enxuto de implantação. Conclui pelo potencial de eficiência, transparência e equidade.

1 * Advogada do Conselho Regional de Educação Física de Santa Catarina (CREF3/SC). Especialista em Direito Público. Palestrante e consultora na área de contratações públicas e especificidades de conselhos profissionais. Presidente da Comissão de Advocacia dos Conselhos Profissionais da OAB/SC. Membro da Comissão de Licitações e Contratos da OAB/SC e Membro do Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão em Direito Administrativo Contemporâneo. E-mail: luizahelenavirgilio@gmail.com

Palavras-chave: Centralização de compras; Conselhos profissionais; Lei nº 14.133/2021; Governança; Planejamento; Unicidade do sistema; Conselho Federal.

1. INTRODUÇÃO

As aquisições públicas no Brasil têm sido, historicamente, marcadas por desafios significativos, como a ineficiência, a falta de planejamento e a fragmentação de processos de aquisição. No modelo clássico de licitações, é comum a prática de contratações pulverizadas, nas quais se efetiva um procedimento de compra a cada necessidade que surge, realizadas de forma reativa e sem o adequado planejamento, o que, por vezes, leva a um modelo mais oneroso e menos eficiente.

A Lei nº 14.133/2021, em sua essência, busca superar alguns desses problemas, promovendo um novo paradigma que privilegia a eficiência e as boas práticas nas contratações públicas. Por seu turno, a inovação tecnológica e a tendência da virtualização nas aquisições públicas, se bem utilizadas, reduzem barreiras e contribuem para diminuir as dificuldades de processos morosos e custosos.

Nesse contexto, a centralização de compras emerge não apenas como uma opção, mas como uma diretriz expressa na própria lei de licitações, uma vez que não se limita à mera consolidação de demandas a fim de aprimorar a eficiência na gestão dos recursos. É um processo que visa à democratização da gestão pública, aumentando a transparência, facilitando o controle social e, conseqüentemente, reduzindo os riscos de corrupção. Além disso, permite a profissionalização dos atores envolvidos e a obtenção de ganhos de escala.

No âmbito dos conselhos profissionais, essa orientação ganha pertinência adicional pela homogeneidade

das demandas e pela alta viabilidade de padronização, abrindo espaço para as vantagens na adoção desse tipo de contratação. Os desafios encontrados por outros órgãos públicos, no que se refere ao tema, servem de experiência para os conselhos profissionais, com o intuito de mitigar os riscos já conhecidos.

Portanto, a possibilidade de centralização das compras públicas nos conselhos profissionais, ainda pouco explorada, tanto academicamente quanto na prática, destaca-se como uma estratégia de governança e planejamento alinhada à Lei nº 14.133/2021, o que será objeto de estudo do presente artigo.

2. LEI 14.133/2021 E NOVO PARADIGMA DE CENTRALIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO

A Lei nº 14.133/2021, ao contrário de sua antecessora, a Lei nº 8.666/93, dedicou maior atenção à etapa do planejamento das licitações públicas. O legislador criou capítulo específico com dezenas de artigos, com o objetivo de melhor delinear a instrução dos processos licitatórios, ao qual intitulou de “fase preparatória”.

Provavelmente porque, nos anos de vigência da lei anterior, percebeu-se que muitos dos problemas ocorridos, tanto na etapa de seleção dos fornecedores quanto da execução contratual, aconteciam justamente em razão de falhas operacionais na etapa do planejamento.

Além disso, a falta de planejamento muitas vezes se evidencia na pulverização de demandas, realizadas de forma reativa, sem avaliar a possibilidade de adquirir aquele determinado bem de modo conjunto com outro órgão que possua a mesma necessidade

e seja de interesse comum. Contratações isoladas, em sua maioria, culminam em aquisições sem racionalidade econômica e com alto custo transacional.

A centralização das compras públicas no Brasil, reforçada pelo advento da Lei nº 14.133/2021, pode ser compreendida como um dos instrumentos aptos a incrementar a governança e o planejamento.

Não há um modelo único de centralização de compras, como ressaltam Tatiana Camarão e Andréa Heloisa da Silva Soares²:

Conforme abordado na dissertação de Felipe Vilaça, há três estratégias de centralização de compras. A primeira, é a centralização em sentido estrito, que tem caráter compulsório e ocorre, por exemplo, quando um ente retira dos órgãos e entidades o poder de compra de todos ou alguns bens e delega a uma central de compra essa atribuição, que, inclusive, assume a coordenação de todo o processo. A segunda é a compra conjunta interorganizacional, que é voluntária, cooperativa e envolve organizações que não pertencem à mesma estrutura. Um exemplo desse ajuste são os consórcios intermunicipais de compra de medicamento. Por fim, a compra conjunta intraorganizacional, que ocorre em uma organização que agrega compras dentro de sua estrutura, podendo contar com a participação voluntária de outras organizações.

Em certa medida, a lei de licitações possibilita a criação de diferentes arranjos no que se refere à centralização de compras, desde a utilização do sistema de registro de pregos, com agrupamento de demandas

2 CAMARÃO, Tatiana; SOARES, Andréa Heloisa da Silva. **A centralização de compras nos municípios resultará em compras públicas mais eficazes?** 2021. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2021/11/minuta-artigo-central-de-compras-vf.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2025. p. 2

de diferentes órgãos por meio de compras compartilhadas, até a centralização parcial ou total das etapas do macroprocesso de contratação.

Nesse contexto, o artigo 19, I, da Lei nº 14.133/2021, inserido no título específico que regulamenta a fase preparatória, determina que os órgãos da Administração com competências regulamentares deverão criar instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços.

Além disso, o artigo 40 da citada Lei determina que deverá ser considerada a expectativa de consumo anual, bem como é necessário atender aos princípios da padronização e do parcelamento, uma vez que a contratação deve observar o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Por sua vez, o artigo 181 do mesmo regramento prevê que os entes federativos deverão instituir centrais de compras, com o objetivo de realizar aquisições em grande escala, para atender a diversas entidades sob sua competência e atingir as finalidades da lei, que exemplifica a intenção do legislador de aprimorar a governança nas contratações.

Percebe-se, portanto, que a centralização de compras é uma diretriz bem delineada na Lei nº 14.133/2021. Assim, pode representar uma estratégia de transformação, adequando-se ao princípio do planejamento e também à necessidade de implementação de processos e estruturas que aprimorem a governança pública.

Na mesma esteira, Franco Neto³ afirma que antes do advento da atual lei de

3 FRANCO NETO, Eduardo Grossi. *Centralização de compras públicas no Brasil: análise comparativa dos modelos norte-americano e comunitário europeu de acordos-quadro com os procedimentos auxiliares da licitação da nova Lei de Licitações n. 14.133/2021*. Londrina, PR: Thoth, 2023

licitações, os entes federativos brasileiros já possuíam inúmeras experiências em contratações centralizadas. No entanto, ocorriam de forma isolada. Na visão do autor, com o novo regramento legal, estabeleceu-se paradigma normativo nacional de centralização de compras.

O Tribunal de Contas da União, por meio da Auditoria Especializada em Contratações, apresentou a seguinte conceituação de “compras centralizadas”⁴:

Representam, portanto, um método de aquisição de bens ou serviços, no qual diversos órgãos, unidades gestoras, setores ou departamentos se unem, mediante uma estrutura institucional, para promover compras centralizadas, de grande volume, visando atender de forma integrada todas as demandas setoriais. Trata-se de uma solução vantajosa para a Administração Pública, pois tende a gerar maior eficiência nas contratações, devido à economia de escala, por conta da redução de custos operacionais e de aquisição de bens e serviços. Promove, ainda, a especialização dos agentes públicos envolvidos (qualidade e especialização dos processos e fortalecimento da gestão por competência).

O objeto principal do presente artigo é estudar o arranjo de centralização de compras, no modelo de concentração dos procedimentos de aquisição de bens e serviços de diversas unidades ou órgãos em uma única estrutura institucional.

Importante destacar que a centralização de compras por meio de uma autoridade central não altera ou exclui as etapas processuais da lei. Isto é: não devem ser excluídos os artefatos legais necessários, tais como Estudo Técnico Preliminar ou Termo de Referência. Em verdade, em obediência à

4 TCU. Acórdão 1.917/2024 - Plenário. Relator Min. Benjamin Zymler.

governança, a centralização refere-se apenas à designação de quem executará cada uma das etapas do processo de aquisição.

Nos estudos sobre o tema, é comum delinear as vantagens e desvantagens, ou benefícios e desafios na adoção do modelo, principalmente considerando que muitos entes federativos já aplicaram, em algum nível, tentativas de centralizar as compras em um único órgão. Portanto, há possibilidade de comparar os modelos, não apenas teoricamente, mas sim, por meio de avaliação empírica dos arranjos já implementados. Assim, experiências pretéritas devem servir de balizas de aprimoramento para as demais entidades públicas.

No geral, as principais vantagens apontadas são (i) economia de escala, uma vez que o volume de compras aumenta consideravelmente, permitindo negociações com maior poder de barganha junto aos fornecedores e, conseqüentemente, a obtenção de preços mais vantajosos; (ii) padronização, pois a centralização facilita a definição de padrões de qualidade e especificações técnicas para bens e serviços de uso comum, garantindo que todas as unidades adquiram itens com características semelhantes, o que otimiza a manutenção, o treinamento e a gestão de estoques.

Além disso, merece destaque a (iii) especialização e profissionalização dos atores envolvidos, porque um setor centralizado tende a desenvolver expertise em compras públicas, de modo a aprimorar a qualidade técnica dos processos licitatórios, e a (iv) redução de custos operacionais, principalmente no que se refere a recursos humanos, ao evitar a repetição de processos licitatórios idênticos em cada unidade.

Em relação ao controle social e institucional, também facilita o (v) o aumento da transparência, uma vez que um único processo centralizado favorece e otimiza o acompanhamento e a fiscalização, e,

conseqüentemente também aprimora o (vi) combate à corrupção, pois a concentração e a profissionalização das compras diminuem a pulverização de processos e as oportunidades de irregularidades, fortalecendo a integridade do sistema.

Por outro lado, a implementação de um modelo centralizado não está isenta de desafios. Destaca-se a (i) dificuldade inicial para implementá-lo, de modo a demandar esforços significativos em termos de planejamento, regulamentação interna e integração de sistemas e, atrelado a esse obstáculo, a (ii) a resistência interna, pois a mudança de competências pode tanto ser vista como uma perda de poder e autonomia, como também um retrocesso, porquanto unidades que já possuem certo amadurecimento podem temer que seus processos se tornem mais morosos ao submetê-los a uma central.

Outras dificuldades comumente ressaltadas dizem respeito à (iii) gestão de grandes volumes e a logística aplicável, sendo certo que gerenciar tanto um número elevado de itens quanto de fornecedores é um desafio considerável, especialmente em um país de dimensões continentais como o Brasil, e, também, à (iv) concentração de riscos, pois a falha em um processo de compra centralizado pode impactar negativamente todas as unidades vinculadas, gerando problemas em larga escala.

Um risco específico em organizações gerenciadas por cargos eletivos, refere-se à (v) descontinuidade política, porque uma nova gestão pode não dar a mesma atenção ao tema, ou até mesmo decidir por descentralizar os processos, retrocedendo a uma etapa anterior.

Considerando-se as diferentes realidades dos órgãos públicos, não há como estabelecer um modelo único de centralização, prontamente adaptável em qualquer instituição. A escolha deve considerar, entre outros fatores, a natureza

e a frequência das demandas, a capacidade operacional e a maturidade processual, podendo combinar formatos já existentes e evoluir gradualmente conforme resultados e indicadores.

Nesse sentido, ao sintetizarem Moreira e Ribeiro e Fiuza, os autores Góis, Ouro e Mendonça destacam⁵:

Para Moreira e Ribeiro (2016), a centralização de licitações traz ganhos de economia de escala e evita a replicação de diversas estruturas funcionais com a mesma finalidade. Já Fiuza (2016) defende que a descentralização pode fortalecer a economia local e reduzir o custo de transporte. Dessas afirmações, extrai-se que não há como se estabelecer um modelo certo e outro errado, nem um modelo único que se encaixe em todos os cenários possíveis. A escolha das ferramentas deve ocorrer de acordo com o contexto e a finalidade do caso concreto para que possa ser bem-sucedida (Moreira; Ribeiro, 2016)

Portanto, percebe-se que diante das vantagens e desafios apresentados, deve ser realizada análise crítica, e principalmente técnica e empírica para a escolha de um modelo melhor adaptado à realidade de cada grupo de órgãos públicos.

A centralização de compras não deve ser tratada como panaceia para todos os problemas referentes à falta de planejamento e governança nas contratações públicas. Ainda assim, uma análise detida da realidade concreta oferece insumos valiosos para aprimorar processos e resultados.

Devido ao modo de organização legal e institucional dos conselhos de fiscalização profissional, e principalmente em razão da similaridade dos objetos

5 GÓIS, Lúcio; OURO, Abimael; MENDONÇA, Cláudio. *Compras públicas centralizadas: vantagens e desvantagens à luz dos critérios de sustentabilidade*. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 75, n. 1, p. 161-180, jan./mar. 2024. 164 p.

contratados, percebe-se que as compras públicas centralizadas têm grande potencial de aprimoramento da eficiência em tais instituições.

Importa ressaltar que, embora possuam natureza de autarquias públicas federais, os conselhos profissionais não integram a estrutura da União para fins de gestão de compras e, portanto, não se subordinam à Central de Compras da Secretaria de Gestão do Governo Federal.

3. CONSELHOS PROFISSIONAIS: PECULIARIDADES E OPORTUNIDADES

Os conselhos de fiscalização profissional são autarquias públicas federais *sui generis*, criadas com o principal objetivo de fiscalizar o exercício das profissões legalmente regulamentadas, no que diz respeito às pessoas físicas e, também, às pessoas jurídicas.

São organizados estruturalmente, de modo geral, de forma federativa entre Conselho Federal e seus respectivos Conselhos Regionais, que compõem o sistema de fiscalização profissional. Por exemplo, o Conselho Federal de Medicina e os 27 Conselhos Regionais de Medicina de cada estado da Federação e do Distrito Federal integram o Sistema de Medicina. Outros conselhos organizam-se de maneira diferente pois, a depender do porte, um determinado regional pode ter jurisdição em diversos estados, como o Conselho Regional de Fonoaudiologia da 9ª Região, que abrange os estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia e Roraima.

Ao Conselho Federal, compete, em suma, a normatização nacional, a coordenação dos regionais e a uniformização de procedimentos, além do suporte técnico-jurídico aos regionais, funcionando

como verdadeiro cérebro normativo e uniformizador. Por sua vez, os Conselhos Regionais têm a atribuição de executar a fiscalização das pessoas físicas e das pessoas jurídicas, julgando as irregularidades verificadas, além de efetivar o registro profissional e cobrar as anuidades devidas.

Importante ressaltar que cada uma das unidades possui autonomia técnica, financeira e administrativa, como exposto na maioria das leis de criação de cada sistema⁶.

Em relatório de auditoria realizado em 2024, o Tribunal de Contas da União assim elucidou a questão da organização dos conselhos profissionais⁷:

Os CFPs são autarquias atípicas ou *sui generis*, sendo que cada conselho, tanto federal quanto regional, possui autonomia técnica, financeira e administrativa. Apesar da autonomia, os conselhos regionais estão subordinados aos federais em alguns aspectos, a exemplo da aprovação de seus regimentos internos e da normatização e regulação, de forma ampla, de aspectos comuns dentro do sistema, tais como: concessão de diárias, jetons e auxílios de representação, e processo eleitoral, além de atuar como órgão central de controle interno sobre a gestão dos regionais e instância recursal.

No mesmo relatório, a Corte de Contas constatou que há, atualmente, 29 sistemas de fiscalização profissional, composto cada um deles por um Conselho Federal e pelos Conselhos Regionais daquela

determinada profissão⁸. Assim, atualmente, existem 556 conselhos de profissionais⁹.

Além disso, o Tribunal de Contas da União apurou que, em termos absolutos, o montante previsto para o exercício financeiro do ano de 2022 de todos os conselhos, no somatório de R\$ 6,79 bilhões, mostra que tais entidades têm orçamento superior ao que foi dedicado a vários órgãos, tais como o Senado Federal e o Ministério das Relações Exteriores. Percebe-se, portanto, que os conselhos profissionais possuem poder de compra expressivo.

Convém destacar que, devido ao porte, número de funcionários, tempo de instituição e quantidade de profissionais inscritos, os conselhos profissionais apresentam-se como unidades com características muito heterogêneas entre si.

Para dimensionar a assimetria, o Tribunal de Contas da União registra que, de um lado, há o Crea-SP, com receita orçamentária de R\$ 338,6 milhões em 2021; de outro, sete regionais cuja receita individual não alcança R\$ 100 mil.

Conseqüentemente, no âmbito das aquisições públicas, as diferenças estruturais fazem com que coexistam setores de compras mais maduros e outros ainda incipientes, muitas vezes dentro do próprio sistema profissional, o que, por sua vez, favorece a manutenção de contratações dispersas para bens e serviços iguais ou equivalentes, conduzidas separadamente.

6 Cita-se, por exemplo, a Lei nº 9.696/1998, que dispõe sobre a regulamentação da Profissão de Educação Física e cria os respectivos Conselho Federal e Conselhos Regionais de Educação Física: Art. 4º Ficam criados o Conselho Federal de Educação Física (Confef) e os Conselhos Regionais de Educação Física (Crefs), dotados de personalidade jurídica de direito público e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

7 TCU. **Acórdão 1.648/2024 - Plenário**. Relator Min. Jhonatan de Jesus.

8 Exceto o Conselho Federal de Técnicos Agrícolas (CFTA), que não possui regionais

9 Foram excluídos do universo de CFPs avaliados os conselhos extintos. Também foram excluídos a Ordem dos Músicos do Brasil (OMB) e o Conselho Federal e Conselhos Regionais dos Despatchantes Documentalistas do Brasil (CFDD/CRDDs)

Basta observar que, em 2025¹⁰, os Conselhos Regionais de Arquitetura e Urbanismo de Tocantins, Piauí, Amapá e Sergipe publicaram editais com o objetivo de contratar agenciamento de viagens para passagens aéreas. Trata-se do mesmo tipo de objeto, licitado por regionais diferentes do sistema de arquitetura, com licitações basicamente simultâneas. No âmbito do Sistema CFA/CRAs, observa-se o mesmo fenômeno: em 2024¹¹, constam, ao menos, cinco contratações com objetos similares de aquisições de passagens aéreas pelos regionais.

No Sistema COFECI/CRECIs, outro exemplo que ilustra com clareza a recorrência de compras isoladas com potencial de unificação: em 2024¹², os Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis de Pernambuco, Salvador, São Paulo e Distrito Federal publicaram certames com o objetivo de registrar preços para aquisição de material de limpeza.

Além disso, em cada Conselho Regional é comum que, devido ao baixo

volume das aquisições isoladas, as áreas de compras enfrentem preços mais elevados e pouca margem de negociação na fase de lances, bem como dificuldades na execução, com fornecedores que, pela diminuta atratividade econômica, acabam descumprindo o contrato.

A partir de tais evidências percebe-se o potencial aumento de eficiência da centralização das compras públicas no âmbito de um mesmo sistema. A agregação dessas demandas tende a diminuir custos processuais, padronizar materiais e serviços, elevar o poder de barganha perante o mercado e, principalmente, olhando para a realidade das entidades profissionais, desenvolver a especialização das equipes.

Observa-se, contudo, que a centralização de compras no âmbito dos conselhos de fiscalização profissional é pouco explorada na literatura especializada.¹³

Assim, conclui-se que, além de possuírem poder de compra expressivo quando somadas as unidades regionais, os conselhos pertencentes a um mesmo sistema concentram necessidades muito semelhantes, com relativa homogeneidade das demandas que se repetem de forma contínua ao longo do território.

Essa recorrência padronizável reforça o potencial das compras centralizadas no âmbito das entidades profissionais, de modo a conferir eficiência e gerar economia de escala, padronização técnica e previsibilidade para o mercado.

10 BRASIL. Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). **Editais - consulta: "passagens" (encerradas)**. Disponível em: <https://pncp.gov.br/app/editais?q=passagens&status=encerradas&pagina=1&orgaos=14341%7C14056%7C14013%7C13846%7C14086%7C14176%7C14020%7C67242%7C14323%7C67124%7C67234%7C66755%7C14066%7C14147%7C14063%7C67088%7C14103%7C13879%7C14136%7C67214%7C13833%7C67235%7C67117%7C67381>. Acesso em: 21 ago. 2025.

11 BRASIL. Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). **Editais - consulta: "passagens" (encerradas)**. Disponível em: <https://pncp.gov.br/app/editais?q=passagens&status=encerradas&pagina=1&orgaos=14167%7C81063%7C62727%7C87514%7C68696%7C57966%7C32609%7C60520%7C39380%7C82468%7C58062%7C62416%7C66052%7C3680%7C48355%7C25112%7C84704%7C53734%7C39825%7C55041%7C76253%7C86902%7C75690>. Acesso em: 21 ago. 2025.

12 BRASIL. Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). **Editais - consulta: "material de limpeza" (encerradas)**. Disponível em: https://pncp.gov.br/app/editais?q=%22limpeza%22&status=encerradas&pagina=1&orgaos=76049%7C85280%7C14057%7C55067%7C55066%7C3462%7C93795%7C7397%7C67647%7C37757%7C9936%7C42844%7C93892&tam_pagina=100. Acesso em: 21 ago. 2025

13 Cita-se, como exemplo, o artigo intitulado "A centralização de compras como instrumento de eficiência na gestão dos conselhos de fiscalização profissional", dos autores Mateus Paulo Pereira Lima e Antonio Rodrigo Machado, disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2025/05/19/a-centralizacao-de-compras-como-instrumento-de-eficiencia-na-gestao-dos-conselhos-de-fiscalizacao-profissional/>. Acesso em: 31 ago. 2025.

4. UNICIDADE DO SISTEMA: VISÃO DO TCU E O PAPEL CENTRAL DO CONSELHO FEDERAL

Embora existam diferentes arranjos de centralização, via de regra, há dois papéis: o órgão demandante, especialista no objeto e titular da necessidade; e a unidade central/executora, especialista no processo de compras, que orquestra o planejamento, a seleção e a formalização, mantém padrões e transparência e avalia o desempenho.

Sob essa perspectiva, sustenta-se, neste artigo, que os Conselhos Federais assumam a função de unidade central de compras em seus respectivos sistemas de modo a liderarem a centralização, estruturando e conduzindo as etapas pertinentes.

A centralidade do Conselho Federal dentro de cada sistema tem sido um dos focos da análise do Tribunal de Contas da União nos últimos anos, a fim de alcançar a verdadeira unicidade. Na visão da Corte de Contas, os Conselhos Regionais são os responsáveis pela “efetivação dos registros profissionais, enquanto os Conselhos Federais atuam como órgão de governança superior do sistema, ou seja, supervisionam as atividades-meio e finalísticas e promovem a uniformidade de atuação dos Conselhos Regionais.”¹⁴

Em um dos julgamentos mais relevantes no que diz respeito a essas entidades - proferido em sede de Fiscalização de Orientação Centralizada -, o Tribunal de Contas da União assentou, entre outras premissas, a necessidade de os Conselhos Federais assumirem o protagonismo na coordenação e unicidade do sistema¹⁵:

14 BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). TCU realiza levantamento em Conselhos de Fiscalização Profissional. Brasília: Portal TCU, 8 ago. 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-realiza-levantamento-em-conselhos-de-fiscalizacao-profissional>. Acesso em: 29 ago. 2025.

15 TCU. Acórdão 1.925/2019 - Plenário. Relator Min. Weder de Oliveira.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.4. determinar aos conselhos federais de fiscalização profissional que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

9.4.3. estabeleçam, em coordenação com os respectivos conselhos regionais, procedimentos para a elaboração do planejamento anual das atividades de fiscalização do exercício profissional;

9.4.4. realizem, com base nas competências previstas nas respectivas leis de criação, o efetivo acompanhamento e supervisão das atividades de fiscalização dos conselhos regionais.

Nessa mesma linha, o Tribunal de Contas da União, ao examinar relatório de auditoria do Sistema de Farmácia¹⁶, registrou preocupação com a falta de padronização: temas idênticos tratados de forma distinta entre regionais ampliam a insegurança jurídica. No exercício do poder de polícia, a autonomia dos regionais deve ser calibrada por diretrizes uniformes, sob pena de divergências interpretativas e de dosimetria sancionatória comprometerem a segurança jurídica.

Nos exames de contratações e aquisições públicas dos Conselhos Regionais, a Corte de Contas tem adotado a mesma orientação, atribuindo ao Conselho Federal o papel de órgão central de controle. No Acórdão 1325/2025-TCU-Plenário, que examinou representação acerca de indícios de irregularidades na contratação, por inexigibilidade de licitação, de sociedade de advogados por Conselho Regional, a Corte determinou o encaminhamento do feito ao Conselho Federal para verificação preliminar, sem prejuízo de ulterior apreciação pelo próprio Tribunal de Contas da União.

16 TCU. Acórdão 453/2023 - Plenário. Relator Min. Antonio Anastasia.

Desse modo, o Tribunal tem reforçado a leitura do sistema de fiscalização como um conjunto integrado, e não como regionais isolados. A ênfase na unicidade busca promover eficiência, transparência e equidade, estimulando governança cooperativa e projetos colaborativos entre o Conselho Federal e os Regionais.

No contexto dos conselhos profissionais, a centralização de compras, tendo como órgão central o Conselho Federal, materializa a ideia de unicidade e cooperação no bojo de determinado sistema profissional.

Acrescente-se que o Conselho Federal centraliza as informações do sistema e, por não estar absorvido pelo alto volume das atividades finalísticas, como registrar, fiscalizar e julgar, preserva uma visão sistêmica do conjunto. Essa posição privilegiada favorece a coordenação e é um caminho eficiente para organizar as compras.

A experiência de centralização de compras na estatal Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) - apesar de suas contratações serem disciplinadas pela Lei nº 13.303/2016 e pelo seu respectivo Regulamento de Licitações e Contratos - pode servir de parâmetro, em razão de se constituir em órgão de abrangência nacional, similar à realidade do sistema federativo dos conselhos profissionais, como elucidam Mafissoni e Santos¹⁷:

Como é possível identificar, a estatal administra unidades distribuídas pelas diversas regiões do país, em capitais e cidades de interior, contexto que exige uma nova visão sobre a logística de compras.

17 MAFISSONI, Viviane; SANTOS, Livia Franco Pereira dos. **A centralização das compras em estatal de abrangência nacional**. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (EBAP), 9., 2022, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP), 2022. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap-2022/496.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2025.

Ao passo que as unidades hospitalares possuem autonomia administrativa e financeira para a execução de suas compras, o Regulamento de Licitações e Contratos da Ebserh reforça a necessidade de participação desses hospitais nas compras centralizadas (art. 197, inc. I), a menos que existam objetos com preços inferiores vigentes em contratações nas unidades respectivas.

Ademais, conforme art. 195, parágrafo único, do Regulamento de Licitações e Contratos da Ebserh, as compras centralizadas são contratações nas quais são agregadas, por um ponto focal, informações, expertise, recursos ou volumes de compras de unidades da Rede Ebserh com o intuito de aprimorar suas performances, em substituição aos métodos desconexos pelos quais cada unidade adquire individualmente o bem ou serviço requisitado.

Apesar dos ganhos potenciais, a centralização de compras no âmbito dos conselhos enfrenta barreiras próprias do modelo, acentuadas pelo contexto jurídico e político de tais entidades.

A primeira é a resistência cultural, principalmente nos conselhos mais estruturados e com uma equipe de compras mais madura, para os quais a centralização pode soar como atraso e como perda de protagonismo na condução de cada licitação. Além disso, a remessa de etapas do processo ao Conselho Federal pode ser, por alguns regionais, interpretada como diminuição de autonomia e, em certos casos, como ingerência nas rotinas administrativas.

Nesse sentido, a fim de reduzir riscos, é fundamental distinguir os papéis, pois aos Conselhos Regionais cabe a execução da atividade-fim, com domínio da realidade local e do objeto; ao Conselho Federal, a visão gerencial e sistêmica do conjunto. Por isso, a instrução dos artefatos iniciais dos

processos, como estudo técnico preliminar e especificações do objeto, pode ser elaborada pelos regionais, que conhecem melhor as particularidades da demanda, enquanto o Conselho Federal pode atuar de forma coordenadora, garantindo padrão, coerência e alinhamento geral.

Ademais, o risco político se manifesta de forma acentuada nos conselhos em virtude da natureza eletiva de seus cargos de gestão. A cada mudança de conselheiros, abre-se a possibilidade de grupos priorizarem a descentralização para afirmar autonomia frente ao Conselho Federal, desmontando uma rede de centralização já consolidada, em dinâmica semelhante à observada em alguns estados quando da troca de governadores.

Para mitigar tal barreira, a centralização deve ser blindada por arcabouço normativo robusto e por instâncias de governança permanentes, compostas majoritariamente por servidores efetivos, de modo a reduzir a discricionariedade conjuntural e dificultar a reversão a cada troca de presidência e diretoria.

Por fim, há um entrave próprio do sistema: como os cargos diretivos, no Conselho Federal e nos Conselhos Regionais, são eletivos, pode haver gestões em oposição política entre si, com reflexos indevidos na priorização e na celeridade dos processos. Para neutralizar esse risco, a unidade central deve operar com transparência máxima, com trilhas de auditoria e painéis de acompanhamento, e com critérios objetivos de distribuição de demandas e prazos de tramitação. Em última análise, a sustentação do modelo exige compromisso político explícito com a unicidade do sistema.

Além do compromisso institucional com a eficiência nas contratações, o diálogo interinstitucional deve ser incentivado. Nesse sentido¹⁸:

¹⁸ GROSSI, *Centralização de compras públicas no Brasil*, p. 34.

A adequada utilização (...) como técnica de agregação de aquisições que atende concomitantemente a múltiplos sujeitos administrativos (órgãos e entidades), também abrange a noção de que o diálogo interinstitucional deve ser tratado como um dos principais aspectos para o alcance de objetivos consentâneos com os princípios democrático e da eficiência administrativa, deixando para trás a ideia de que as unidades do Poder Público funcionam de forma monolítica e atomizada, quase que exclusivamente pautadas pelo desgastado conceito da hierarquia, unilateralidade e imposição.

Portanto, em síntese, defende-se no presente artigo que cabe ao Conselho Federal de cada sistema assumir a centralização das compras, pois detém a visão sistêmica e o repositório de informações do conjunto, bem como não está absorvido pelo volume das atividades-fim, tais como cobrança das anuidades, registro, fiscalização e julgamento cotidiano. Desse modo, reúne melhores condições para padronizar especificações e documentos, integrar dados e negociar em escala com o mercado.

Aos regionais permanece o papel de demandantes técnicos, com domínio da realidade local.

Com regramento robusto, comitês permanentes, critérios objetivos e publicizados, o modelo se mantém estável mesmo diante da alternância de gestões, materializando a unicidade do sistema.

5. CASOS DE REFERÊNCIA E ROTEIRO PRÁTICO DE IMPLANTAÇÃO

Para dar cumprimento ao comando legal e antes de adotar o modelo centralizado, é indispensável encadear algumas ações preparatórias. O presente estudo não tem pretensão de esgotar o tema, até porque

não existe modelo pronto de sequência procedimental a ser utilizado de maneira indiscriminada por qualquer grupo de órgãos que tenha por objetivo centralizar as compras.

Trata-se de tema complexo, que comporta estudos mais aprofundados; aqui, porém, propõe-se roteiro conciso, de modo a ser ajustado à realidade de cada um dos sistemas.

Como etapa inaugural, impõe-se a reunião de corpo técnico capacitado para estudar o tema de forma estruturada. Em 2023, por exemplo, o Sistema de Administração instituiu Grupo de Trabalho sobre a Central de Compras do Sistema CFA/CRAs, com a finalidade de mapear modelos e, a partir desse diagnóstico, propor estratégias para a estruturação de uma Central de Compras no âmbito do Sistema.¹⁹

Após o levantamento inicial, e munido das principais informações, deve-se passar à etapa da regulamentação, de modo a aprovar uma política basilar, com os objetivos, papéis, critérios de seleção de objetos e arranjos de governança, por exemplo.

Quanto à segunda etapa, o Tribunal de Contas da União, por intermédio da Auditoria Especializada em Contratações, delimita a necessidade de regulamentação no que concerne à instituição das compras centralizadas, pois “sua implementação demanda a edição de ato regulamentar, criando a estrutura que lhe dará suporte, definindo suas competências, as regras para seu funcionamento, sua composição, rito de processamento das demandas etc.”²⁰

19 CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. **Portaria CFA nº 37, de 19 de fevereiro de 2025. Constitui o Grupo de Trabalho sobre a Central de Compras do Sistema CFA/CRAs.** Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://documentos.cfa.org.br/?c=documento&a=show&id=1002>. Acesso em: 10 ago. 2025.

20 TCU. **Acórdão 1.917/2024 - Plenário.** Relator Min. Benjamin Zymler.

Ainda sobre a necessidade de normatização, destaca-se que a autonomia regulamentar das entidades profissionais se configura como um elemento crucial para a flexibilidade na implementação de um modelo de centralização de compras que seja verdadeiramente eficiente para os conselhos.

Não há, em regra, obrigatoriedade de aplicação compulsória aos conselhos de fiscalização profissional dos regulamentos editados pelo Poder Executivo Federal²¹. Tal autonomia permite que os conselhos desenvolvam modelos de centralização que se adequem à sua estrutura e necessidades, sem a rigidez de normativas federais que nem sempre contemplam suas particularidades.

Ao regulamentar, é essencial definir o nível de centralização, que pode significar, de um lado, a condução integral de um procedimento único para necessidades comuns e, de outro, a condução central apenas das etapas de planejamento, seleção e formalização, com a execução contratual retornando ao conselho demandante. Também é necessário definir, claramente, as atribuições, de modo a evidenciar os papéis entre federal e regionais.

Como exemplo de regulamentação, cita-se a Resolução CFC nº 1.700/2023²² que instituiu a Política de Compras Centralizadas para o Sistema CFC/CRAs, com objetivos, princípios, diretrizes, comitê permanente, plano anual, padronização de fluxos/modelos e critérios para decidir o que centralizar.

21 VIRGÍLIO, Luiza Helena. Inaplicabilidade obrigatória da regulamentação federal da Lei nº 14.133/2021 aos conselhos profissionais. In: CHAVES JÚNIOR, Abol; DUARTE, Daniela Miranda; GRILLO, Fernanda Fontenelle; REBELO, Nuno Miguel Branco de Sá Viana (org.). **Conselhos de Fiscalização Profissional em Debate: análises jurídicas e temas contemporâneos.** Belo Horizonte: Casa do Direito, 2025.

22 CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Portaria CFA nº 1.700, de 17 de agosto de 2023. Institui a Política de Compras Centralizadas no âmbito do Sistema CFC/CRAs.** Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/Res_1700.pdf. Acesso em: 10 ago. 2025.

Na sequência, recomenda-se iniciar os testes de centralização pelos itens padronizáveis, com implantação gradual e incremental e monitoramento contínuo. Ao elaborar um catálogo de objetos, deve-se priorizar os de uso comum e grande volume, selecionando-os por critérios objetivos, tais como: frequência, valor, grau de padronização e risco. Assim, é possível determinar quais objetos serão executados pela central e quais ficarão sob responsabilidade dos processos individuais de cada demandante.

Reforça-se que a identidade da atividade-fim entre conselhos de um mesmo sistema elimina o descompasso típico de estruturas multissetoriais. O órgão centralizador atuará sobre demandas homogêneas, sem necessidade de expertise em objetos altamente específicos (tais como acontece com centrais de compras estaduais, que adquirem desde vacinas até armamentos), o que minimiza riscos técnicos.

Além dos exemplos clássicos, tais como material de expediente e itens de informática e agenciamento de viagens, há objetos com elevado potencial de centralização, em especial os sistemas de tecnologia da informação. A adoção de soluções de TI padronizadas é estratégica, pois viabiliza a interoperabilidade entre os Conselhos Regionais e o Conselho Federal, de modo a simplificar integrações e qualificar a governança de dados, com o objetivo de alcançar a otimização da atividade-fim.

Concluída a catalogação dos objetos, segue-se a padronização de documentos e processos, com a adoção de modelos de estudo técnico preliminar, termo de referência, pesquisas de preços, entre outros, além de fluxos e painéis de acompanhamento.

Por fim, recomenda-se a implantação gradual e responsiva, iniciando-se pelos itens de maior padronização e, posteriormente, ampliando-se o escopo por ciclos sucessivos, evitando transições abruptas. Além

disso, pode-se avaliar a centralização de determinados objetos por região, a depender da natureza de distribuição dos bens, considerando-se as dimensões continentais do país.

No plano organizacional, por fim, é essencial o apoio explícito da alta administração, com comunicação planejada em forma de campanhas e capacitação.

A centralização não é panaceia que resolverá todos os gargalos que culminam em compras públicas ineficientes. Ainda assim, como visto, tem grande potencial para gerar eficiência, transparência e equidade. Longe de esgotar o tema, este capítulo reuniu os pontos essenciais para iniciar um modelo centralizado de compras com segurança, do marco normativo às primeiras etapas de implantação, considerando-se a realidade dos conselhos profissionais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A centralização de compras em conselhos profissionais é um projeto estratégico que atende às diretrizes da Lei nº 14.133/2021 e contribui significativamente para a eficiência, a governança e o planejamento.

O modelo de aquisições pulverizadas, com compras isoladas para itens idênticos, resulta em ineficiência e desperdício. A agregação dessas demandas, por sua vez, tem o potencial de gerar economia de escala, padronização técnica e previsibilidade para o mercado.

Diferentemente de outros setores da administração pública, a natureza homogênea das contratações e das competências finalísticas dos conselhos facilita imensamente a implementação da centralização.

Apesar de as entidades possuírem autonomia técnica e administrativa, o Conselho Federal deve assumir o papel

de unidade central de compras, pois detém a visão sistêmica e a capacidade de profissionalizar o planejamento, a seleção e a formalização dos processos. Aos Conselhos Regionais, cabe o papel de demandantes técnicos, com o conhecimento da realidade local e das particularidades de cada objeto.

A sustentabilidade do modelo, contudo, exige a superação de desafios culturais e políticos, como a resistência interna e a descontinuidade de gestões. Para mitigar tais riscos, a centralização deve ser solidificada por um arcabouço normativo robusto e por instâncias de governança compostas por servidores permanentes, além de um compromisso institucional explícito com a eficiência e a transparência. Ao adotar essa abordagem, os conselhos profissionais não apenas cumprem os princípios da nova lei de licitações, mas, também, se consolidam como instituições mais eficientes, profissionais e alinhadas aos padrões de boa governança pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **TCU realiza levantamento em Conselhos de Fiscalização Profissional**. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-realiza-levantamento-em-conselhos-de-fiscalizacao-profissional>. Acesso em: 29 ago. 2025.

CAMARÃO, Tatiana; SOARES, Andréa Heloisa da Silva. **A centralização de compras nos municípios resultará em compras públicas mais eficazes?** 2021. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2021/11/minuta-artigo-central-de-compras-vf.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2025.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Portaria CFA nº 1.700, de 17 de agosto de 2023. Institui a Política de Compras Centralizadas no âmbito do Sistema CFC/CRCs**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/Res_1700.pdf. Acesso em: 10 ago. 2025.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. **Portaria CFA nº 37, de 19 de fevereiro de 2025. Constitui o Grupo de Trabalho sobre a Central de Compras do Sistema CFA/CRA**s. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://documentos.cfa.org.br/?c=documento&a=show&id=1002>. Acesso em: 10 ago. 2025.

FRANCO NETO, Eduardo Grossi. **Centralização de compras públicas no Brasil: análise comparativa dos modelos norte-americano e comunitário europeu de acordos-quadro com os procedimentos auxiliares da licitação da nova Lei de Licitações n. 14.133/2021**. Londrina, PR: Thoth, 2023. 277 p.

GÓIS, Lúcio; OURO, Abimael; MENDONÇA, Cláudio. **Compras públicas centralizadas: vantagens e desvantagens à luz dos critérios de sustentabilidade**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 75, n. 1, p. 161-180, jan./mar. 2024.

MAFISSONI, Viviane; SANTOS, Livia Franco Pereira dos. **A centralização das compras em estatal de abrangência nacional.** In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (EBAP), 9., 2022, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP), 2022. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap-2022/496.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2025.

OBSERVATÓRIO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES. **A centralização de compras como instrumento de eficiência na gestão dos Conselhos de Fiscalização Profissional.** Observatório da Nova Lei de Licitações, 19 maio 2025. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2025/05/19/a-centralizacao-de-compras-como-instrumento-de-eficiencia-na-gestao-dos-conselhos-de-fiscalizacao-profissional/>. Acesso em: 31 ago. 2025.

VIRGÍLIO, Luíza Helena. Inaplicabilidade obrigatória da regulamentação federal da Lei nº 14.133/2021 aos conselhos profissionais. In: CHAVES JÚNIOR, Abol; DUARTE, Daniela Miranda; GRILLO, Fernanda Fontenelle; REBELO, Nuno Miguel Branco de Sá Viana (org.). **Conselhos de Fiscalização Profissional em Debate: análises jurídicas e temas contemporâneos.** Belo Horizonte: Casa do Direito, 2025. p. 172-189

CAPÍTULO 1

**V - A REGULAMENTAÇÃO
ADMINISTRATIVA DA LEI
Nº 14.133/2021 POR PARTE
DE ÓRGÃOS E ENTIDADES
MONOLÍTICAS**

Por Victor Aguiar Jardim De Amorim

V - A REGULAMEN- TAÇÃO ADMINIS- TRATIVA DA LEI Nº 14.133/2021 POR PAR- TE DE ÓRGÃOS E EN- TIDADES MONOLÍTI- CAS

Victor Aguiar Jardim De Amorim¹

Sumário: Introdução. 1. Regulamentos administrativos e hierarquia normativa. 2. Conteúdo “ideal” de regulamentação da Lei nº 14.133/2021. 3. A autonomia federativa e dos Poderes no exercício do “poder regulamentar”. 4. A complexa estrutura regulamentar nas contratações públicas: hierarquia de regulamentos e a problemática das instruções normativas do SISG. Conclusões. Referências bibliográficas.

Introdução

O presente artigo tem por objetivo apresentar considerações críticas, orientadas por uma perspectiva constitucional, acerca

1 Doutor em Direito do Estado (UnB). Mestre em Direito Constitucional (IDP). Professor Titular do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração Pública do IDP. Membro do Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA) e do Instituto Nacional da Contratação Pública (INCP). Advogado e Consultor Jurídico (Serur Advogados).

E-mail: victor.amorim@serur.com.br

dos limites e possibilidades de regulamentação da Lei nº 14.133/2021, em especial por parte de órgãos e entidades dos Poderes Legislativo e Judiciário e aquelas instituições dotadas de autonomia essencial como Ministério Público e Tribunal de Contas.

Os estudos acadêmicos e doutrinários acerca do “poder regulamentar”, em geral, tem como objeto a atuação e o exercício da competência prevista no inciso IV do art. 84 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) por parte do Chefe do Poder Executivo, não sendo aprofundado em relação aos órgãos e entidades de outros Poderes que, a rigor, ostentam “estrutura monolítica”, assim compreendida a característica de indivisibilidade orgânica, seja por via da desconcentração, seja da descentralização.

Tal lacuna se torna ainda mais emblemática em razão do comportamento enfatizado pela Lei nº 14.133/2021 para a edição de diversos regulamentos, ainda que não se trate de uma norma de eficácia limitada². Em verdade, de todo o seu conteúdo, há um único dispositivo que estabelece a obrigatoriedade inexorável da edição de regulamento para viabilizar a aplicação da Lei nº 14.133/2021 para a aquisição de bens de consumo, qual seja, o § 2º do art. 20³.

2 Vale aqui registrar as críticas formuladas pelo autor, registradas em vídeo disponibilizado no Instagram em 06/04/2021, acerca do equívoco em considerar a Lei nº 14.133/2021 como uma “norma de eficácia limitada”, dada uma suposta dependência de sua aplicabilidade à edição de diversos regulamentos [vide: <https://www.instagram.com/tv/CNVw1FuD81I/?igsh=cHRjG5nd2VlemQ5>].

3 Art. 20. Os itens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da Administração Pública deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam, vedada a aquisição de artigos de luxo.

§ 1º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário definirão em regulamento os limites para o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo.

§ 2º A partir de 180 (cento e oitenta) dias contados da promulgação desta Lei, novas compras de bens de consumo só poderão ser efetivadas com a edição, pela autoridade competente, do regulamento a que se refere o § 1º deste artigo.

Considerando a própria finalidade do mecanismo, a indicação de espaços de regulamentação em diversos dispositivos da Lei nº 14.133/2021 representa justamente o reconhecimento pelo legislador da importância do regulamento como instrumento para gerar maior eficiência, previsibilidade, uniformidade e segurança na aplicação da *Lei de Licitações e Contratos Administrativos* (LLCA).

1. Regulamentos administrativos e hierarquia normativa

O sistema jurídico brasileiro, por ser composto de normas de naturezas e origens distintas, é estruturado de forma hierárquica, despontando a CRFB como a norma fundamental, da qual as demais normas retiram, de forma direta ou indireta, o seu fundamento de validade.

As normas oriundas diretamente da Constituição, de que trata os incisos II a VII do art. 59 da CRFB, são denominadas “atos normativos primários”.⁴ Desde que observados os limites formais e materiais traçados no texto constitucional, os atos normativos primários poderão “innovar na ordem jurídica”, instituindo, restringindo, limitando ou condicionando direitos.

Considerando o inerente grau de abstração das leis, desponta a relevância do “poder regulamentar” da Administração – e não, exclusivamente, do Poder Executivo –, materializado na edição de atos normativos secundários, genericamente referidos como “regulamentos”, para consecução dos seguintes objetivos⁵:

4 A emendas constitucionais (art. 59, I, CRFB) não são consideradas “atos normativos primários” por serem, em verdade, normas constitucionais.

5 Cf. MOTTA, Fabrício. *Função normativa da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 161.

a) uniformizar os procedimentos a serem observados pela Administração para a execução da lei;⁶

b) precisar o conteúdo de conceitos genéricos e indeterminados existentes na lei;⁷

c) diante de sentidos polissêmicos decorrentes da interpretação dos enunciados textuais de ato normativo primário, a definição, por parte da Administração, do entendimento institucional objetivo;⁸

d) delimitar os contornos da competência discricionária legal (especificação do que constitui o núcleo do “mérito discricionário”).

Sem adentrar nas classificações e discussões doutrinárias acerca das espécies e

6 Na LLCA, um importante exemplo da pertinência de regulamentação para tal finalidade é a explicitação da compreensão acerca das possíveis dimensões da expressão “vantagem” referida nos incisos II e III do art. 106. E, também, para o estabelecimento, no seio do órgão ou entidade regulamentadora, de balizas uniformes para a justificativa e avaliação da regularidade de excepcionalização da diretriz de parcelamento das compras (art. 40, §3º, I). Ainda, no tocante às dispensas pelo valor, é salutar que o regulamento estabeleça um padrão a ser observado na instituição quanto ao procedimento a ser observado de acordo com o §3º do art. 75 e, também, os parâmetros objetivos para o somatório das despesas de que trata o inciso II do §1º do mesmo art. 75.

7 No caso da LLCA, podemos trazer alguns exemplos da pertinência da função regulamentar para a melhor densificação dos conceitos legais que não forma expressamente consignados na Lei nº 14.133/2021, a despeito da extensão do seu art. 6º. A saber: a conceituação de “obra comum de engenharia” (tendo em vista dos reflexos possíveis decorrentes do §3º do art. 18; alínea “a” do inciso II do art. 55; e inciso I do art. 85) e de “sistema estruturante de tecnologia da informação” (para fins de aplicação do art. 114).

8 Exemplo emblemático se observa em relação ao art. 84 da LLCA: diante da possibilidade de prorrogação do prazo de vigência de ARP, surgem duas possibilidades imediatas: os quantitativos registrados seriam passíveis de renovação ou não? Sem adentrar no mérito da discussão (o que foi feito no tópico 6.4.1 do Capítulo 12), diante da possibilidade de sentidos a partir da interpretação do art. 84 da Lei nº 14.133/2021, desponta como função do regulamento justamente materializar o entendimento institucional do órgão ou entidade regulamentadora: se permite ou não a renovação de quantitativo e, em caso positivo, quais seriam os requisitos e condições para tanto.

tipos⁹, o que nos interessa no presente tópico são os chamados “regulamentos de execução” ou “regulamentos *secundum legem*” (art. 84, IV, da CRFB), cuja finalidade precípua é conferir maior concretude à interpretação das leis *stricto sensu* e, assim, viabilizar a sua aplicação de maneira mais eficiente e institucionalizada. Tais regulamentos de execução são atos normativos secundários, que retiram seu fundamento de validade das leis e não diretamente da Constituição. Conforme Fabrício Motta:

[...] tais atos encontram-se, necessariamente, em patamar hierárquico inferior à lei e, conseqüentemente, a ela subordinados. Submetem-se com totalidade, por isso, aos dois subprincípios componentes do princípio da legalidade: reserva legal e preferência da lei. É dizer: ainda que retirem seu fundamento de validade implicitamente da Constituição, não poderão imiscuir-se no campo reservado para regulação pelas leis. Da mesma forma, estarão sujeitos a controle de legalidade a posteriori no caso de superveniência de lei reguladora.¹⁰

Portanto, *a principal característica do regulamento é sua subordinação à lei, devendo ser com ela compatível, sem inovar substancialmente na ordem jurídica.*¹¹ Diante de eventual inovação substancial, como uma restrição ou condicionamento ao exercício de

um direito além dos contornos estabelecidos em lei, o regulamento será ilegal naquilo que transpuser os limites de conformação regulamentar, ou seja, quando extrapolar o núcleo essencial do ato normativo primário.¹²

É preciso quebrar o paradigma segundo o qual é vedado, de forma absoluta, que o regulamento de execução venha a veicular qualquer espaço de natureza criativa em relação ao panorama normativo já delineado na lei regulamentada. Nesse sentido, é precisa a crítica de Gustavo Binebojm, com suporte em Sérgio Ferraz:

O que se está aqui propugnando é que a noção de regulamento de execução não pode ser circunscrita a uma atividade basicamente repetidora da lei, ou “um mero elemento de sua execução, como um procedimento de sua aplicação”, conforme defendia Oswaldo Aranha Bandeira de Mello. Sempre, em maior ou menor medida – ressalvadas, é claro, as hipóteses de reserva de lei, notadamente a absoluta – haverá espaço para a atividade criativa do poder regulamentar de execução. Neste exato diapasão, Sérgio Ferraz preleciona que, “realmente, de nenhuma valia é o regulamento que se limita a repetir a lei”. Além disso, continua o publicista, o regulamento executivo não pode ser *contra legem*, entretanto, “a sua finalidade é a execução do conteúdo da lei, e não de seu limite formal”. Desse modo, o regulamento de execução pode “conter norma nova, desde que não

9 Vide, para tanto: RODRIGUES, Marco Antonio dos Santos. *Constituição e Administração Pública: definindo novos contornos à legalidade administrativa e ao poder regulamentar*. Rio de Janeiro: GZ Ed., 2012. p. 129-178.

10 MOTTA, Fabrício. *Função normativa da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 139.

11 “O ato administrativo, no Estado Democrático de Direito, está subordinado ao princípio da legalidade (CRFB, arts. 5º, II, 37, caput, e 84, IV), o que equivale assentar que a Administração só pode atuar de acordo com o que a lei determina. Desta sorte, ao expedir um ato que tem por finalidade regulamentar a lei (decreto, regulamento, instrução, portaria, etc.), não pode a Administração inovar na ordem jurídica, impondo obrigações ou limitações a direitos de terceiros” (STJ – Resp nº 584.798/PE, rel. Min. Luiz Fux, DJ 06/12/2004).

12 “Como de sabença, a validade dos atos normativos secundários (entre os quais figura o decreto regulamentador) pressupõe a estrita observância dos limites impostos pelos atos normativos primários a que se subordinam (leis, tratados, convenções internacionais etc.), sendo certo que, se vierem a positivar em seu texto uma exegese que possa irromper a hierarquia normativa sobrejacente, viciar-se-ão de ilegalidade e não de inconstitucionalidade (Precedentes do Supremo Tribunal Federal: ADI 531 AgR, Rel. ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 11.12.1991, DJ 03.04.1992; e ADI 365 AgR, Rel. ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 07.11.1990, DJ 15.3.1991)” (STJ – ROMS nº 21.942/MS, rel. Min. Luiz Fux, DJe 13/04/2011).

contrarie a ordem legal vigente e seja necessária à plena execução do diploma regulamentado”.¹³

Em outras palavras, mostra-se ineficiente e sem razão a edição de regulamento que apenas e tão somente se limita a reproduzir o texto da própria lei “regulamentada”. Da mesma forma, é destituído de sentido lógico um regulamento que, a despeito de não copiar expressamente a lei, veicula igual conteúdo, com outras palavras apenas.

Afinal, como consignado por Eros Grau, não se pode confundir a *função legislativa* com a *função normativa*, inerente à atividade regulamentar¹⁴. A norma decorre da interpretação que se faz do *enunciado textual* da lei¹⁵. Assim, para concretizar a lei e viabilizar uma aplicação mais eficiente, pressupõe-se que os órgãos e entidades competentes para regulamentação irão *interpretar* o texto da lei e, em assim o fazendo, irão “revelar” os sentidos e as compreensões institucionais da Administração acerca do enunciado textual estabelecido pelo legislador. Em decorrência, ao atribuir sentido à lei, haverá, no regulamento, uma densificação normativa, que pode ser considerada como “criação”.

Em similar abordagem, argumenta Leonardo Avelino Duarte ser “impossível ao programa normativo regulamentar não criar direito ou obrigação. Sem embargo, ele deve fazer isto para poder integrar o comando constitucional ou legal o ordenamento jurídico, tornando-o aplicável. Daí que, por amor à

técnica jurídica, não há que se falar em ausência de ineditismo no regulamento de execução. Ele conterà, sim, um programa normativo inédito (senão, claro, sequer seria necessário), contudo, seu conteúdo de significação deverá manter uma correlação de dependência lógica com o programa constitucional ou legal, sendo imprescindível para concretizá-lo no mundo”.¹⁶

Marco Antonio dos Santos Rodrigues é enfático ao dizer que “todo regulamento irá criar normas jurídicas [...] geradoras de direitos e obrigações necessárias à execução de um texto legal”, afinal, “a interpretação do Direito é criativa e, por via de consequência, o estabelecimento de regulamentos para execução de leis também o é. Interpretar não significa apenas declarar o sentido de uma norma: a definição do sentido de determinado dispositivo envolve a criação do intérprete. De igual maneira, a elaboração de regulamento de execução de lei não é apenas uma mera declaração dos limites da norma do Legislativo”.¹⁷

Desde que não venha a contrariar a lei a ser executada (*contra legem*) e atento aos parâmetros de juridicidade, há que se resguardar a liberdade de densificação (ainda que criativa) do poder regulamentar, partindo-se do pressuposto de que a opção do legislador em conferir tal margem à determinadas autoridades administrativas pressupõe a expertise técnica e/ou política para o estabelecimento de instrumentos normativos eficazes e eficientes para a consecução da lei regulamentada. Isto é, reconhecer, na formulação de Cass Sunstein e Adrian Vermeule,¹⁸ a “capacidade institucional” de cada autoridade detentora

13 BINEBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 157-158.

14 Cf. GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 240-251.

15 “O que em verdade se interpreta são os textos normativos; da interpretação dos textos resultam as normas. Texto e norma não se identificam. A norma é a interpretação do texto normativo [...] O significado (isto é, a norma) é o resultado da tarefa interpretativa. Vale dizer: o significado da norma é produzido pelo intérprete. Por isso dizemos que as disposições, os enunciados, os textos, nada dizem; eles dizem o que os intérpretes dizem que eles dizem” (GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 27).

16 DUARTE, Leonardo Avelino. *Poder regulamentar brasileiro: Espécies Regulamentares no Direito Brasileiro*. São Paulo: RT, 2022. p. 112.

17 RODRIGUES, Marco Antonio dos Santos. *Constituição e Administração Pública: definindo novos contornos à legalidade administrativa e ao poder regulamentar*. Rio de Janeiro: GZ Ed., 2012. p. 130.

18 Cf. SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. *Interpretation and Institutions*. *Michigan Law Review*, vol. 101, nº 4, 2003.

da competência regulamentar, definida concretamente dentro de um arranjo institucional específico, contexto conhecido por “regulamentação orgânica”.

Há, em uma compreensão weberiana, uma legitimação do poder regulamentar pela racionalidade decorrente da especialização técnico-funcional da autoridade administrativa, o que, de forma alguma, se mostra contrário às demandas democráticas não apenas procedimentais,¹⁹ mas, também, substanciais.²⁰

No sistema brasileiro, até mesmo em razão da redação do inciso IV do art. 84 da CRFB, o *decreto* é a espécie de regulamento de execução que materializa o exercício do poder regulamentar por Chefe do Poder Executivo. Contudo, outras espécies poderão se apresentar conforme o Poder, a autoridade ou o órgão editor do regulamento (inclusive, se singular ou colegiado). Teríamos, assim, uma miríade de possibilidades: atos, resoluções, portarias, instruções normativas, orientações normativas, deliberações normativas, entre outras.

2. Conteúdo “ideal” de regulamentação da Lei nº 14.133/2021

Face às premissas lançadas no tópico anterior, serão apresentados a seguir aspectos temáticos da Lei nº 14.133/2021 cuja regulamentação é considerada desejável (não condição *sine qua non* de aplicação da LLCA), notadamente para os já chamados órgãos e entidades de “estrutura monolítica”:

19 Nesse ponto, tem-se por salutar o desenvolvimento de mecanismos de participação social no processo de tomada de decisão acerca de regulamentos de execução, a partir de audiências e consultas públicas, oitiva de especialistas (inclusive do setor privado) e membros da sociedade civil organizada.

20 Acerca das supostas tensões entre a regulamentação técnica e o Estado Democrático de Direito, vide: BINEBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 273-301.

a) **diretrizes de governança** e de seus respectivos instrumentos, em especial o plano de contratação anual;

b) estabelecimento da **matriz de competências**, assim entendido o detalhamento das atribuições de cada unidade administrativa e dos agentes públicos que desempenhem funções essenciais na execução da LLCA, como os agentes de contratação, os gestores e os fiscais;

c) delineamento operacional acerca da **formulação e atendimento às consultas jurídicas** correlatas ao desempenho das atribuições dos agentes públicos, agentes de contratação, gestores e fiscais;

d) regulação acerca da **padronização dos documentos de formalização de demanda** (formalidade, conteúdo mínimo e alinhamento com o macroplanejamento);

e) estruturação do **fluxo da fase preparatória**, competências e conteúdos mínimos dos artefatos de planejamento (ETP, TR/PB e pesquisa de preços);

f) definição de uma instância ou instituição de um colegiado responsável pela **elaboração e atualização das minutas-padrão de editais e contratos**;

g) critérios para a **operacionalização da contratação direta** e, em especial, a regulamentação do disposto nos §§1º e 3º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021;

h) diretrizes e rotinas de **gestão e fiscalização de contratos**;

i) regras para fixação de **prazos e condições de recebimento** do objeto do contrato;

j) regras e critérios acerca da fixação dos **prazos de vigência contratual** e as condições e requisitos objetivos para as suas **prorrogações**;

l) procedimentos de **instrução e apreciação de alteração contratual**

e demais pleitos formulados por contratados (v.g., reajuste, repactuação e reequilíbrio econômico-financeiro)²¹;

m) detalhamento do sistema de registro de preços, com **regulamentação acerca das matérias previstas no art. 82 da LLCA** (em especial os incisos VI e IX), condições objetivas para a **prorrogação de vigência da ARP** (art. 84 da Lei nº 14.133/2021), requisitos internos para **solicitar e para autorizar a adesão** e regramentos para **padronização do acionamento, controle e gestão** das ARP's;

n) diretrizes para a **realização e cabimento de procedimentos auxiliares** como a pré-qualificação, o credenciamento, o catálogo eletrônico de padronização e o procedimento de manifestação de interesse²²;

o) regras relativas à **publicidade e transparência** dos atos de licitações e contratos compatíveis com a utilização do Portal Nacional de Contratações Públicas, notadamente a **definição de “sítio eletrônico oficial”** para os fins de publicidade adicional;

p) **rito dos processos administrativos sancionatórios**, incluindo a previsão de instrumentos de consensualidade, critérios objetivos de dosimetria das sanções, interação com a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e aplicabilidade prática do §3º do art. 22 da LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/1942).

Cumprido esclarecer que as matérias acima elencadas constituem objeto do que

21 - Aqui estamos falando na necessidade de definir as competências e os fluxos internos para a instrução das alterações contratuais (qualitativas e quantitativas), especialmente quando motivadas por pleito das empresas contratadas.

22 - Nada impede que a regulamentação específica do rito procedimental de tais procedimentos auxiliares seja realizada, caso a caso, a partir do próprio edital, que, a rigor, é um ato administrativo de natureza normativa.

podemos chamar de “regulamento orgânico”, assim entendido por contemplar disciplina regulamentar interna estabelecendo as diretrizes de *governança* e *macroplanejamento*, a *matriz de competências* (quem faz o quê?) e os *fluxos de instrução processual* no seio de cada instituição (como fazer?).

3. A autonomia federativa e dos Poderes no exercício do “poder regulamentar”

A CRFB, no inciso IV do art. 84, institui o chamado “poder regulamentar”, conferindo ao Presidente da República a competência para expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis. A despeito de se apontar como fundamento para o poder regulamentar o mencionado dispositivo constitucional, numa lógica de observância da independência (que tem como uma das facetas a autonomia administrativa), há que se observar a competência regulamentar dos demais Poderes (Legislativo e Judiciário) e dos órgãos que gozam de tal autonomia de acordo com o texto constitucional (Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunais de Contas)²³. O mesmo raciocínio aplica-se, por simetria, ao âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A bem da verdade, em nossa compreensão, ainda que o Poder Executivo regulamente determinado ato normativo primário, os demais Poderes e entes federados não ficam, *a priori*, vinculados ao ato regulamentador quando a matéria ali versada se referir a atividades administrativas de cunho interno de tais poderes e entes²⁴.

23 - Cf. MOTTA, Fabrício. *Função normativa da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

24 - “[...] acreditamos que a função regulamentar é exercida tanto pelo Chefe do Poder Executivo quanto por autoridades públicas ou órgãos da administração, porque a Constituição e as leis excepcionalmente atribuem competência regulamentar a essas outras autoridades” (CANOTILHO; MENDES; SARLET; STRECK. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1220).

Como alerta Fabrício Motta, “a Constituição da República assegura aos poderes Judiciário e Legislativo e ao Ministério Público autonomia administrativa”, de modo que “não se admitem, no exercício de cada um dos poderes, interferências recíprocas que não sejam constitucionalmente admitidas, sob pena de comprometer a necessária independência de cada qual”²⁵.

Como instrumentalização dessa autonomia administrativa assegurada pela CRFB a todos os poderes, evidencia-se a competência para edição de atos normativos – inclusive para regulamentação de leis *stricto sensu* – para o exercício adequado de suas funções, contemplando, ainda, as funções atípicas, que compreendem as atividades de administração interna²⁶.

Em igual sentido, Vera Monteiro aduz:

[...] o chefe do Poder Executivo pode editar um decreto regulamentador para a Administração, assim como também podem fazê-lo os chefes do Judiciário e Legislativo, através de normativa própria. Cada um dos Poderes pode editar norma

complementadora para os fins de adequar a norma geral às competências locais, sendo que o maior mérito de decretos e resoluções neste sentido é a uniformidade de condutas por eles produzidas²⁷.

E, ainda, André Luiz Freire:

O regulamento editado pelo Presidente da República não poderá vincular os órgãos independentes da União (isto é, os órgãos dotados de independência na sua atuação por força da Constituição. O Decreto 10.024/2019, por exemplo, não pode obrigar os órgãos do Congresso Nacional, do Poder Judiciário federal, do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público da União. Estes órgãos editarão seus próprios regulamentos administrativos.²⁸

Logo, reiteramos que não há uma vinculação normativa hierárquica entre decretos do Poder Executivo e os atos normativos regulamentares eventualmente editados por demais poderes²⁹. Entender dessa forma é fazer tábula rasa dos fundamentos da República Federativa do Brasil no tocante à harmonia e independência dos Poderes.

25 MOTTA, Fabrício. *Função normativa da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 170.

26 No âmbito da União, várias foram as iniciativas dos demais Poderes, do TCU e do Ministério Público da União em editar regulamentos para a implementação e aplicação da Lei nº 14.133/2021. A exemplo, no âmbito do Senado Federal, foram editados diversos normativos, merecendo destaque o Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022, que estabelece disposições acerca das atribuições e procedimentos de licitações e contratos administrativos [disponível em: <https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?sessionId=189152E1A4C1B3FDC19881A71DC2A6C4.tomcat-?0&idNorma=14380101>] e o Ato da Diretoria-Geral nº 15/2022, que dispõe sobre o processo administrativo sancionatório e a dosimetria na aplicação de penalidades decorrentes da prática de infrações definidas no art. 155 da Lei nº 14.133/2021 [disponível em: <https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?2&idNorma=14380102#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20processo%20administrativo,no%20%C3%A2mbito%20do%20Senado%20Federal>]. No âmbito do TCU, destacam-se os seguintes regulamentos internos da Lei nº 14.133/2021: Portaria nº 175/2022 (dispõe sobre o Plano de Contratações Anual); Portaria nº 121/2023 (dispõe sobre a fase preparatória e a fase de seleção de fornecedor relativas aos processos de contratações de serviços, de compras e de fornecimentos contínuos); Portaria nº 122/2023 (dispõe sobre a gestão e a fiscalização dos contratos de serviços, de compras e de fornecimentos contínuos); e Portaria nº 127/2023 (dispõe sobre o processo de apuração de responsabilidade e aplicação de sanções em licitações e contratos administrativos).

27 MONTEIRO, Vera. *Licitação na modalidade pregão*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 209.

28 FREIRE, André Luiz. *Direito dos Contratos Administrativos*. São Paulo: RT, 2023, p. 266.

29 Vide, para tanto, interessante disposição contida no parágrafo único do art. 2º do Anexo V do Regulamento Administrativo do Senado Federal (que se trata de uma resolução editada com fundamento no art. 52, XIII, da CRFB): “Os regulamentos emanados do Poder Executivo Federal somente serão aplicados e observados na realização das contratações do Senado Federal quando houver expressa previsão nesse sentido em ato normativo interno, em decisão de autoridade competente ou em disposição editalícia”.

4. A complexa estrutura regulamentar nas contratações públicas: hierarquia de regulamentos e a problemática das instruções normativas do SISG

Em matéria de licitações e contratos, é fundamental a compreensão da complexidade real no poder regulamentar das autoridades brasileiras, em especial a estrutura hierarquizada da organização administrativa. É possível depreender regulamentações de segundo grau, em geral materializadas em portarias, instruções ou orientações normativas.

Diversos são os exemplos de decretos expedidos pelo Presidente da República que contêm disposição prevendo a disciplina subsidiária por autoridades subordinadas ao Chefe do Poder Executivo Federal³⁰. De acordo com Motta³¹, são os chamados *atos normativos derivados de segundo grau* (ou, simplesmente, “regulamentos de regulamentos”)³².

Por se tratar de uma espécie de regulamentação de segundo grau, defende-se a existência de uma relação direta de hierarquia entre tais instrumentos e os regulamentos, devendo, diante do extrapolamento de limites de *normatização complementar*, considerar aqueles como inaplicáveis³³.

30 Vide, nesse sentido: art. 11 do Decreto nº 7.174/2010; art. 17, I, do Decreto nº 9.373/2018; art. 59 do Decreto nº 10.024/2019, entre outros.

31 MOTTA, Fabrício. *Função normativa da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 186.

32 Para tanto, veja-se o disposto no art. 87, III, da CRFB.

33 “[s]empre haverá subordinação dos atos normativos derivados de segundo grau a diploma de hierarquia superior. Admitindo-se, em razão da necessidade de concreção, a existência de sucessivos atos para possibilitar a execução das normas superiores (regulamentos de regulamentos), de acordo com a organização das estruturas administrativas, é imperativo posicioná-los corretamente no escalonamento imposto pelo ordenamento” (MOTTA, Fabrício. *Função normativa da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 186).

Quanto ao tema, merece destaque o papel de normatização do “órgão central” do Sistema de Serviços Gerais (SISG), cuja atribuição encontra fundamento no art. 30, § 1º, do Decreto-Lei nº 200/1967³⁴, e que, atualmente, é exercido pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SEGES/MGI)³⁵.

Os normativos editados pela SEGES são vinculativos apenas e tão somente para as entidades integrantes do SISG, quais sejam, os órgãos e entidades da Administração direta, autárquica e fundacional vinculados ao Poder Executivo Federal.

No âmbito da União, não compõem o SISG e, portanto, não estão vinculados aos normativos da SEGES, os órgãos do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, o Ministério Público e o próprio TCU. Por óbvio, também não estão compreendidos no SISG os órgãos da Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Ocorre que, em uma perspectiva pragmática, caso os chamados “órgãos não-SISG” venham a utilizar o sistema de compras eletrônicas do Governo Federal (denominado *Compras.gov.br*) – e anteriormente conhecido por “*Comprasnet*” –, como consequência, recepcionarão (voluntariamente) os normativos da SEGES, já que tais regulamentos pautam a parametrização das

34 Art. 30. Serão organizadas sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central.

§ 1º Os serviços incumbidos do exercício das atividades de que trata este artigo consideram-se integrados no sistema respectivo e ficam, conseqüentemente, sujeitos à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

35 Para um maior aprofundamento, vide: AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Do fetichismo legal à busca pela “boa burocracia” nas contratações públicas. In: BRASIL (Ministério da Economia). *Diálogos em Logística Pública*, n. 1, mar. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/centrais-de-conteudo/imagens/dilogos-lp-1.pdf>

funcionalidades e “regras de negócio” das plataformas providas pelo Poder Executivo Federal³⁶.

Conclusão

A indicação de espaços de regulamentação em diversos dispositivos da Lei nº 14.133/2021 representa o reconhecimento pelo legislador da importância do regulamento como instrumento para gerar maior eficiência, previsibilidade, uniformidade e segurança na aplicação da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA), e não o estabelecimento de condicionamento à aplicabilidade da norma.

Considerando o inerente grau de abstração das leis, desponta a relevância do “poder regulamentar”, por parte de órgãos e entidades da Administração Pública, para consecução dos seguintes objetivos: a) uniformizar os procedimentos a serem observados pela Administração para a execução da lei; b) precisar o conteúdo de conceitos genéricos e indeterminados existentes na lei; c) diante de sentidos polissêmicos decorrentes da interpretação dos enunciados textuais de ato normativo primário, a definição, por parte da Administração, do entendimento institucional objetivo; d) delimitar os contornos da competência discricionária legal (especificação do que constitui o núcleo do “mérito discricionário”).

Desde que não venha a contrariar a lei a ser executada (*contra legem*) e atento aos parâmetros de juridicidade, há que se resguardar a liberdade de densificação

36 Como exemplo, a Instrução Normativa SEGES nº 73/2022, que regulamenta as licitações eletrônicas com critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, estabeleceu toda a estrutura operacional do *Compras.gov.br*, de modo que toda entidade usuária de tal sistema (seja SISG ou não-SISG) se vincula às opções regulamentares adotadas no normativo. É o que se passa, também, em relação ao Sistema de Dispensa Eletrônica, regulamentado pela Instrução Normativa SEGES nº 67/2021.

(ainda que criativa) do poder regulamentar, partindo-se do pressuposto de que a opção do legislador em conferir tal margem à determinadas autoridades administrativas pressupõe a expertise técnica e/ou política para o estabelecimento de instrumentos normativos eficazes e eficientes para a consecução da lei regulamentada.

A despeito de se apontar o inciso IV do art. 84 da CRFB como fundamento para o poder regulamentar - notadamente do Poder Executivo -, numa lógica de observância da independência (que tem como uma das facetas a autonomia administrativa), há que se observar a competência regulamentar dos demais Poderes (Legislativo e Judiciário) e dos órgãos que gozam de tal autonomia de acordo com o texto constitucional (Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunais de Contas). O mesmo raciocínio aplica-se, por simetria, ao âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Logo, não há uma vinculação normativa hierárquica entre decretos do Poder Executivo e os atos normativos regulamentares eventualmente editados por demais poderes.

Enquanto “órgão central” do Sistema de Serviços Gerais (SISG), cuja atribuição encontra fundamento no art. 30, § 1º, do Decreto-Lei no 200/1967, os normativos editados pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SEGES/MGI) são vinculativos apenas e tão somente para as entidades integrantes do SISG, quais sejam, os órgãos e entidades da Administração direta, autárquica e fundacional vinculados ao Poder Executivo Federal. No âmbito da União, não compõem o SISG e, portanto, não estão vinculados aos normativos da SEGES, os órgãos do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, o Ministério Público e o próprio TCU. Por óbvio, também não estão compreendidos no SISG os órgãos da Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Referências bibliográficas

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Do fetichismo legal à busca pela “boa burocracia” nas contratações públicas. In: BRASIL (Ministério da Economia). *Diálogos em Logística Pública*, n. 1, mar. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/centrais-de-conteudo/imagens/dilogos-lp-1.pdf>

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência*. 4. ed. Brasília: Senado Federal, 2021.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Por um “giro hermenêutico” no Direito Administrativo de estados e municípios. *Consultor Jurídico*, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-set-16/victor-amorim-visao-nacional-compras-publicas>

BINEBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

CANOTILHO; MENDES; SARLET; STRECK. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

DUARTE, Leonardo Avelino. *Poder regulamentar brasileiro: Espécies Regulamentares no Direito Brasileiro*. São Paulo: RT, 2022.

FREIRE, André Luiz. *Direito dos Contratos Administrativos*. São Paulo: RT, 2023.

GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. São Paulo: Malheiros, 2009.

GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2014.

MONTEIRO, Vera. *Licitação na modalidade pregão*. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOTTA, Fabrício. *Função normativa da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

RODRIGUES. Marco Antonio dos Santos. *Constituição e Administração Pública: definindo novos contornos à legalidade administrativa e ao poder regulamentar*. Rio de Janeiro: GZ Ed., 2012.

SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. *Interpretation and Institutions*. *Michigan Law Review*, vol. 101, nº 4, 2003.

2

CAPÍTULO 2

Artigos Selecionados

CAPÍTULO 2

**I - O CREDENCIAMENTO NA
LEI 14.133/2021:
HIPÓTESES, REQUISITOS
E CHECKLIST PARA A
APLICAÇÃO**

Por Felipe José Ansaloni Barbosa

CAPÍTULO 2

I - O CREDENCIAMENTO NA LEI 14.133/2021: HIPÓTESES, REQUISITOS E CHECKLIST PARA A APLICAÇÃO

Felipe José Ansaloni Barbosa¹

Leonardo de Oliveira Thebit²

Resumo: O artigo analisa o credenciamento como procedimento auxiliar nas contratações públicas conforme a Lei 14.133/2021, abordando suas hipóteses, requisitos legais e aplicação prática. Utilizando metodologia jurídico-dogmática, demonstra que o credenciamento é instrumento eficaz para agilizar aquisições em casos de inexigibilidade de licitação, desde que observados os princípios da impessoalidade, transparência e vantajosidade, fornecendo um *checklist* para orientar a escolha da hipótese de credenciamento mais adequada às necessidades da Administração Pública.

1 Mestre em Administração pela Centro Universitário Unihorizontes Especialista em Direito Público pela Faculdade Milton Campos Especialista em Gestão Pública pelo SENAC-MG. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais Graduado em Administração pela Fundação João Pinheiro. CEO da 11E Licitações CEO do Ansaloni Advogados E-mail: felipe@11E.com.br

2 Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: leonardo@11E.com.br

Palavras-chave: Credenciamento; Lei 14.133/2021; Contratação Pública; Procedimentos Auxiliares.

INTRODUÇÃO

A gestão administrativa enfrenta, na contemporaneidade, uma dupla pressão social: a demanda por serviços sociais de alta qualidade e, simultaneamente, a busca por um Estado mais ágil e menos oneroso. Neste cenário, a complexidade inerente à prestação centralizada de todos os serviços essenciais pelo Estado tem fomentado a adoção de novas estratégias nas contratações públicas.

No contexto socioeconômico presentemente observado no Brasil, tais desafios adquiriram urgência premente. As contratações públicas consolidaram-se como instrumento crucial para os gestores enfrentarem um cenário extremamente dinâmico, marcado por complexos problemas e desafios relacionados ao uso eficiente de recursos públicos como ferramenta para a transformação social, como evidenciado durante a pandemia da COVID-19. Conseqüentemente, a procura por formas de aquisição mais céleres e flexíveis, capazes de responder com presteza às necessidades da sociedade, alcançou protagonismo inédito.

O princípio da legalidade representa um pilar fundamental no Estado Democrático de Direito, desempenhando um papel central na salvaguarda e proteção das liberdades individuais frente ao poder exercido pelo Estado. Entretanto, no contexto das compras públicas, em algumas situações, a condução de uma licitação pode resultar em um procedimento demorado, ineficaz e que amplia as responsabilidades da Administração Pública. Nesse contexto, cabe ao administrador público a tarefa primordial de selecionar, dentre os meios legítimos de contratação (licitação, dispensa ou inexigibilidade), aqueles que otimizem e

fortaleçam os interesses da Administração Pública em relação aos seus gastos, tendo também como norte a minimização de riscos.

É neste panorama que emergem novos arranjos e estratégias para as contratações públicas, inspirados por práticas gerenciais modernas e alinhados a um mercado em transformação, sempre dentro da estrita observância das normas de direito público. Dentre estas soluções, o **credenciamento** tem, cada vez mais, se mostrado um instrumento hábil para conferir maior celeridade, eficiência e praticidade às compras públicas. Ao simplificar a celebração de contratos com reduzido ônus e propiciar escalabilidade à oferta de serviços essenciais, o credenciamento apresenta-se como uma resposta contemporânea para objetos inovadores e problemas complexos da sociedade.

Este artigo propõe-se a analisar o instituto do credenciamento, entendido como procedimento auxiliar nos termos da Lei 14.133/21, enquanto mecanismo complementar e alternativo para viabilizar as contratações demandadas pela coletividade.

Serão abordadas as principais questões relacionadas à sua estrutura normativa, estabelecida pela referida lei, em uma perspectiva metodológica jurídico-dogmática³. O objetivo final consiste em realizar um exame crítico do credenciamento como instituto jurídico, considerando a vantajosidade de cada hipótese de credenciamento trazida pela Lei 14.133/21 para a efetivação das aquisições públicas.

3 GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**. 2a ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 21.

O CREDENCIAMENTO - Substrato fático e requisitos legais na Lei Federal nº 14.133/2021

O credenciamento é um procedimento por meio do qual se viabiliza a contratação de todos os interessados em prestar determinados tipos de serviços para a Administração Pública, conforme regra de habilitação e de remuneração previamente definidas em edital. Ainda, segundo a doutrina, o Credenciamento pode ser entendido como a permissão de execução de serviços para complementar a prestação insuficiente de serviços públicos, ou suplementar aqueles ainda inexistentes, apresentando as características de unilateralidade, discricionariedade vinculada e precariedade na sua formatação⁴.

Segundo Luciano Ferraz, o credenciamento é um “processo administrativo, pelo qual a Administração convoca interessados para, segundo condições previamente definidas e divulgadas, credenciarem-se como prestadores de serviços ou beneficiários de um negócio futuro a ser ofertado”⁵.

Nesses casos, é essencial que a pluralidade de serviços prestados seja indispensável à adequada satisfação do interesse coletivo ou que não seja recomendada a licitação, dado que a quantidade indefinida e plural de potenciais interessados melhor se adequa ao interesse público⁶.

4 FRANÇA, Ludmilla. *O Sistema de Credenciamento no âmbito da Administração Pública como hipótese de inexigibilidade de licitação: ausência de previsão expressa, aplicação da Lei 8.666/93 e implicações práticas nas contratações*. 2015. 21 f. Trabalho de Conclusão de Curso (pós-graduação em direito) – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

5 FERRAZ, Luciano. *Licitações, estudos e práticas*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002.

6 *Ibidem*.

Dalari, um dos primeiros autores a se debruçar sobre o tema, o descreve como “uma outorga ou atribuição. O credenciado recebe do Poder Público uma qualificação, uma situação jurídica ou uma prerrogativa que sem isso não lhe assistiria. O resultado do credenciamento é um acréscimo: o enriquecimento do patrimônio jurídico de alguém, pessoa física ou jurídica”⁷, sendo tal prerrogativa atribuída ao outorgado, a habilitação para o desempenho de um serviço para a Administração Pública. Importante ressaltar que possui sempre caráter oneroso.

Segundo Marçal Justen Filho, “Nas hipóteses em que não se verifica a exclusão entre as contratações públicas, a solução será o credenciamento”⁸. Ou seja, a situação fática que dá cabo à prática do credenciamento é a contratação onde inexistem razões para que a Administração Pública restrinja o número de contratados, uma vez que mais participantes credenciados ensejam maior eficiência e eficácia para o alcance do objeto sem maiores ônus para a Administração.

O credenciamento pressupõe, portanto, uma pluralidade de interessados, a impossibilidade de se definir o número exato de contratados necessários e a possibilidade de contratação de todos aqueles que cumprirem os requisitos para atender ao objeto pretendido na contratação. Esse conjunto de fatores cria um quadro de impossibilidade de competição, sendo importante ressaltar que a competitividade é um dos elementos indispensáveis para a observância ao dever de licitar⁹.

7 DALLARI, Adilson. Credenciamento. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 5, jan. fev. mar. 2006. Disponível em < <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=84> >. Acesso em 18 nov. 2023. p 14.

8 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15^a ed. São Paulo: Dialética, 2008.

9 DE MELLO FILHO, Celso. *Curso de Direito Administrativo*. 17^a ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 483.

Aqui encontra-se, ainda, a diferença teleológica central entre um processo licitatório e um procedimento de credenciamento: enquanto uma licitação tem como um de seus objetivos centrais “assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto” (Art. 11, I – Lei 14.133/21¹⁰), **o credenciamento pretende dispor da maior rede possível de credenciados, por ser essa a situação mais vantajosa para a Administração.**

Isto posto, como a atuação do gestor deve ser desenvolvida em consonância aos princípios e diretrizes constitucionais e infraconstitucionais, em fiel obediência à lei, o substrato legal para a contratação mediante credenciamento é o ponto de partida para qualquer análise acerca de sua legalidade.

Sobre isso, é importante lembrar que as contratações da Administração Pública com terceiros se situam, sempre, em um contexto de obediência ao dever de realizar licitação, imposto na forma do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988. É com base na referida previsão constitucional que a Lei Federal nº 14.133/21 institui as normas para licitações e contratos da Administração Pública, bem como traz algumas hipóteses excepcionais onde o procedimento licitatório não é necessário. São elas: a licitação dispensada, dispensável e inexigível.

As licitações dispensadas se referem àquelas relativas à alienação de bens móveis

10 Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

e imóveis da União (hipóteses previstas nos incisos I e II do artigo 76 da Lei 14.133/21). As licitações dispensáveis são casos em que o procedimento licitatório é possível, mas não necessário¹¹, e são regulamentadas pelo artigo 75 da referida lei. Por último, chegamos aos casos de licitação inexigível, que se configuram em hipótese de inviabilidade de competição, segundo redação do artigo 74 do referido diploma:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

- a. estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
- b. pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c. assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- d. fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- e. patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

- f. treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- g. restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- h. controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;
- i. - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

IV - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha. (grifo nosso)

Importante ressaltar a diferença conceitual entre licitação inexigível e licitação dispensada. A dispensa de licitação é sempre precedida de expressa autorização legal, ao passo que a inexigibilidade de licitação advém de um quadro fático, um conjunto de circunstâncias do caso prático que impossibilita a competição no certame licitatório¹².

Estabelecido o supracitado contexto normativo, a definição legal do credenciamento no âmbito da Lei 14.133/21 encontra-se em seu art. 6º, XLIII, com a seguinte redação:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XLIII - Credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os

11 TORRES, Ronny. *Lei de Licitações Públicas Comentada*. 9ª ed, Salvador: JusPodivm, 2018. p. 370

12 NIEBUHR, Joel. *Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública*. 2ª ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2008. p. 388-369

requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados

Além disso, o instituto ganhou regime jurídico próprio nos artigos 78 e 79 do referido diploma, presente na seção dos procedimentos auxiliares das licitações:

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei: I - credenciamento;

(...)

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

II - na hipótese do inciso I do **caput** deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;

III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do **caput** deste artigo, deverá definir o valor da contratação;

IV - na hipótese do inciso III do **caput** deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

O procedimentos auxiliares são importantes ferramentas criadas pela Lei 14.133/2021 com o objetivo de aprimorar os processos licitatórios administrativos e garantir maior eficiência, celeridade e simplicidade às compras públicas.

É importante ressaltar, contudo, que **não** possuem configuração de novas modalidades de licitação, tampouco de hipóteses de contratação direta, mas sim de **procedimentos que podem ser adotados previamente a uma eventual contratação por licitação ou contratação direta com vistas à sua simplificação**.

Nesse sentido, as modalidades licitatórias e as contratações diretas têm por missão gerar contratações, ao passo que os procedimentos auxiliares, como o próprio nome diz, auxiliam, ajudam a melhorar as contratações que serão realizadas, seja por modalidades licitatórias, seja por contratações diretas.

É justamente na conjugação dos três dispositivos legais supracitados que é possível compreender a natureza jurídica do credenciamento e seu enquadramento legal no âmbito da Lei 14.133/21.

Conceituamos, assim, o credenciamento como um **procedimento auxiliar por definição legal expressa (art. 78, I), sendo que os objetos passíveis de contratação por credenciamento configuram hipótese de inexigibilidade de licitação, por inviabilidade de competição (art. 74, IV), operacionalizada mediante procedimento auxiliar de chamamento público (art. 6º, XLIII)**, devendo esse ser considerado seu substrato legal para as contratações realizadas sob a égide da Lei 14.133/21¹³.

Dessa forma, o credenciamento **não** se trata mais de hipótese de inexigibilidade de licitação. O instituto possui categoria inequívoca de procedimento auxiliar das licitações, tendo como objetivo otimizar, aprimorar e facilitar a contratação pública. Dessa forma, o credenciamento não está apto, por si só, a gerar contratações públicas.

Uma vez homologado o procedimento auxiliar do credenciamento, o credenciado poderá, no futuro, vir a ser contratado pela administração pública. Para que isso ocorra, deverá ser realizada uma contratação direta, por meio de inexigibilidade de licitação, que terá como objeto contratual o mesmo objeto do procedimento auxiliar de credenciamento.

É dessa forma que se deve interpretar o art. 74, IV da Lei 14.133/21: os **objetos** passíveis de contratação por credenciamento, configuram-se hipótese de inexigibilidade de licitação. Assim, o credenciamento promove uma alteração na condição jurídica do fornecedor, possibilitando sua eventual contratação por inexigibilidade. Todo credenciado, caso venha a ser contratado, o será, obrigatoriamente, por meio de inexigibilidade de licitação.

Além disso, as decisões do Tribunal de Contas da União possuem grande relevância no estabelecimento de critérios

13 BARBOSA, Felipe José Ansaloni; THEBIT, Leonardo de Oliveira. *Credenciamento: do conceito à operacionalização nas compras públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

e requisitos para o credenciamento. No Acórdão 3567/2014 do Plenário do TCU, identificou-se o credenciamento como “hipótese de inviabilidade de competição não expressamente mencionada no art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93 (cujos incisos são meramente exemplificativos)” informando ainda que “Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados”¹⁴, oferecendo, portanto, leitura semelhante à aqui apresentada no que diz respeito aos substratos legal e fático do instituto.

Acerca de seus requisitos, no Acórdão 5178/2013¹⁵ a referida corte elenca os seguintes: a) a contratação de todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração, não havendo relação de exclusão; b) a garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido; c) a demonstração inequívoca de que as necessidades da Administração somente poderão ser atendidas dessa forma, cabendo a devida observância das exigências do art. 26 da Lei Federal 8.666/93, principalmente no que concerne à justificativa de preços.

14 BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 3567/2014*. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Plenário. Brasília, 09 dez. 2014. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1328478%22>>. Acesso em 23 nov. 2023.

15 BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 5178/2013*. Relator: Ministro Augusto Sherman. Plenário. Brasília,

30 set. 2013. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1279341%22>>. Acesso em 24 nov. 2023.

Em decisão mais recente, Acórdão 2504/2017¹⁶, o credenciamento foi considerado como hipótese de inviabilidade de competição quando observados os 3 seguintes requisitos: i) contratação de todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração, não havendo relação de exclusão; ii) garantia de igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido; iii) demonstração inequívoca de que as necessidades da Administração somente poderão ser atendidas dessa forma.

Entendimento semelhante é ecoado pela melhor doutrina. Segundo Jacoby, o credenciamento é um caso amparado no *caput* do art. 25 da Lei Federal 8.666, configurando inviabilidade de competição por contratação de todos, com 4 requisitos: a) que todos satisfaçam às condições exigidas;

b) que a definição da demanda por contratado seja pessoal em relação à Administração Pública; c) que o objeto seja satisfeito na forma do edital; d) que haja uniformidade razoável nos preços do mercado.¹⁷

Joel de Menezes Niebuhr diz ainda que o credenciamento pressupõe a contratação em igualdade de condições de todos os interessados hábeis, sendo necessário que o edital de credenciamento regule quais as atividades a serem prestadas pelo credenciado, as condições para o credenciamento, o regime de execução do contrato, e o valor da contraprestação por

parte da Administração Pública¹⁸. Quanto à remuneração, importante destacar que não é requisito do credenciamento que os credenciados aufram a mesma remuneração no contexto da contratação¹⁹, uma vez que é essencial que seja excluída a vontade da Administração na determinação da demanda pelos credenciados²⁰, em decorrência do princípio da impessoalidade²¹.

É essencial, ainda, mencionar o Acórdão 1605/2021, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Aqui, o TCE-PR apresenta o seguinte conceito de credenciamento:

Com base no acima exposto, autorizado se encontra o ingresso nos elementos básicos do credenciamento – figura central da consulta em apreço –, o qual, por traduzir inviabilidade de competição entre interessados diversos, deve ser compreendido como uma hipótese de inexigibilidade de licitação, e, na ânsia de melhor conceituá-lo, tomo a liberdade de transcrever o que prevê o artigo 6º, inciso XLIII, da Lei nº 14.133/21, cujo conteúdo aponta para um processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados.

(...)

Dito isso, vislumbra-se que o credenciamento integra o ordenamento jurídico como hipótese típica de inexigibilidade, em **situações em que a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de**

16 BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2504/2017. Relator: Ministro Augusto Sherman. Plenário. Brasília, 02 maio 2017. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1717842%22)

COMPLETO-1717842%22>. Acesso em 24 nov. 2023.

17 FERNANDES, Jorge. *Contratação Direta Sem Licitação*. 8ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

18 NIEBUHR, Joel. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

19 *Ibidem*.

20 *Ibidem*.

21 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 68.

prestadores de serviços. Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados²². (grifo nosso)

Isto posto, a nosso sentir, é possível elencar aqui **5 requisitos principais** para a legalidade da contratação por credenciamento, que devem ser observados juntamente às condições previstas nos incisos do art. 79 da Lei 14.133/21:

- a. devem ser credenciados todos os interessados hábeis a cumprir o objeto da contratação, com fixação de critérios claros e objetivos de prestação ou fornecimento, sem que isso importe em restrição indevida ao credenciamento;
- b. a contratação deve respeitar os princípios licitatórios, especialmente os da impessoalidade e transparência. A habilitação dos credenciados e a distribuição da demanda não podem conter qualquer ato de vontade ou direcionamento por parte da Administração Pública, seja ela tomadora (hipóteses paralela e não-excludente e/ou mercados fluidos) ou não (seleção a critério de terceiros) dos serviços;
- c. o edital deverá definir igualdade de condições e remuneração entre todos os interessados hábeis a prestar o objeto contratado, estabelecendo métricas e unidades de medida uniformes para todos os credenciados, exceto na hipótese de contratação dos mercados fluidos (Art. 79, III);

22 PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão 1605/2021 do Tribunal Pleno. Tribunal Pleno, Relator: José Durval Mattos do Amaral; Sessão de 05/07/2021. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2021/7/pdf/00358229.pdf>. Acesso em: 08 set. 2025.

- d. a Administração deve demonstrar de forma clara e inequívoca que as especificidades do objeto contratado inviabilizam ou tornam menos vantajosa a concorrência e, portanto, afastam o dever de se contratar pelas modalidades licitatórias, cabendo ainda à Administração a prova de que suas necessidades serão melhor atendidas por meio do credenciamento;
- e. deve o valor da contraprestação ser fixado para todos os credenciados (exceto na hipótese de contratação em mercados fluidos – Art. 78, III, onde os valores podem ser variáveis individualmente entre cada credenciado), com base em pesquisa de preços, de modo a evitar valores inexequíveis e, também, afastar sobrepreços ou superfaturamentos.

Hipóteses de Aplicação do Credenciamento na Lei Federal nº 14.133/2021

Como visto, a situação fática que dá cabo à prática do credenciamento é a contratação na qual inexistem razões para que a Administração Pública restrinja o número de contratados, uma vez que mais participantes credenciados ensejam maior eficiência e eficácia para o alcance do objeto sem maiores ônus para a Administração.

Exemplos comuns na prática administrativa são o credenciamento de laboratórios para a realização de exames de saúde para a população e o credenciamento de clínicas para realização de exames psicotécnicos pelos Departamentos Estaduais de Trânsito. Nessas situações, **a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados.**

Atualmente, o credenciamento é um mecanismo usado para suplementar a estrutura básica de serviços públicos essenciais, conferindo-lhes escalabilidade, ampliando sua oferta e promovendo maior padrão de qualidade em sua prestação, com foco no interesse público relativo ao objeto da contratação.

Como diferenciação temática, é possível dizer que o credenciamento pode atender **2 (duas) categorias diversas de tomadores de serviços: o tomador externo, cidadão da sociedade civil, ou o tomador interno**, ente integrante da administração pública.

Quando o tomador é externo, a contratação pública tem como objetivo encontrar particulares que prestem, com autorização estatal, serviços de natureza pública à população. Neste caso, os credenciados ofertam em pé de igualdade seus serviços para a coletividade, ficando à escolha do cidadão seu fornecedor de preferência. A título de exemplo, pode-se citar os comuns editais de credenciamento de laboratórios para a realização de exames clínicos e demais serviços para os municípios.

Na segunda hipótese, o objeto da contratação se resume em serviços cujo tomador é o próprio ente público, ficando, portanto, a escolha do prestador a cargo da Administração, respeitados os critérios de distribuição da demanda, estabelecidos no instrumento convocatório. Como exemplo, vale registrar os processos de credenciamento de tradutores juramentados para atender às demandas internas de órgãos dos Tribunais, como o Edital de Credenciamento nº 1, de 2020 do Tribunal de Contas da União.

Isto posto, se encontram no art. 79 da Lei 14.133/21 as atuais hipóteses de contratação por credenciamento no direito administrativo brasileiro:

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

II - na hipótese do inciso I do **caput** deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;

III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do **caput** deste artigo, deverá definir o valor da contratação;

IV - na hipótese do inciso III do **caput** deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

A primeira hipótese de contratação por credenciamento trazida pela Lei 14.133/2021 é a *contratação paralela e não excludente*. Trata-se de hipótese de credenciamento que permite que vários fornecedores sejam credenciados simultaneamente para a realização de contratações em condições padronizadas, sem que haja uma relação de exclusividade ou competição entre eles. Isso significa que **todos os prestadores que cumprirem os requisitos podem ser credenciados**. Aqui, é possível apenas limitar orçamentariamente a demanda, e não o número de credenciados.

Nesse caso, **a Administração Pública é sempre a tomadora final dos serviços contratados**. Assim, o tomador de serviços é a própria administração contratante, e será sempre uma pessoa jurídica.

A contratação paralela e não excludente deve ser utilizada, sobretudo, nas situações em que é do interesse da administração a contratação de vários fornecedores em idênticas condições no âmbito de uma mesma demanda. De início, o objetivo é a contratação **simultânea** de todos os credenciados, com vistas à satisfação da demanda da administração. Contudo, por vezes as especificidades da execução do objeto não permitem que todos os interessados sejam contratados simultaneamente.

Assim, nas situações em que não é possível a contratação simultânea de todos os interessados, surge uma questão crucial: como distribuir, entre os credenciados, a demanda da administração?

Nesses casos, deve ser observada a regra trazida pelo parágrafo único, II do art. 79, ou seja, deverão ser adotados **critérios objetivos de distribuição da demanda**.

Trata-se de corolário do princípio da Impessoalidade²³, ditando que a contratação deve obedecer a critérios que a permitam cumprir com os requisitos impostos pelo princípio da impessoalidade: a distribuição da demanda pelos serviços entre os credenciados não pode conter qualquer ato de vontade da Administração Pública²⁴.

Dessa forma, a princípio, nos casos em que a demanda deve ser distribuída gradualmente entre os credenciados, não há uma preferência entre os credenciados. Devem ser adotados critérios prévios, **previstos em edital, como, por exemplo: rodízio, sorteios, escala de trabalho, preferência por localidade ou região onde serão executados os trabalhos, ou georreferenciamento**, podendo ser adotados múltiplos critérios no âmbito de um mesmo edital, buscando a melhor adequação às especificidades de cada item.

Em atendimento ao requisito trazido pelo parágrafo único, III, do art. 79, é necessário, ainda, que o edital estabeleça as condições padronizadas de contratação dos credenciados e, ainda, providencie uma tabela de preços para a execução do objeto, aplicável de igual forma a todos os credenciados.

Importante mencionar que a adoção de critérios objetivos para a distribuição da demanda é obrigatória **apenas** na hipótese paralela e não excludente, e restrita aos casos em que, após o credenciamento dos interessados, não se proceda à contratação de todos os credenciados.

23 Para um estudo aprofundado sobre o tema da impessoalidade e suas consequências para o Direito Administrativo no Brasil, Cf. CARVALHO, Paulo de Tarso Bilard de. **O Conceito jurídico do princípio de impessoalidade no direito administrativo brasileiro**: uma releitura. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-20012015-092129/>. Acesso em: 08 set. 2025.

24 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 68.

Como exemplo para essa hipótese de contratação por credenciamento, podemos utilizar a seguinte situação prática: A Prefeitura de Foz do Iguaçu/PR necessita realizar serviços de manutenção preventiva e corretiva em seus prédios públicos, como escolas, unidades de saúde e secretarias municipais. Esses serviços incluem desde reparos hidráulicos e elétricos até pintura e jardinagem, essenciais para garantir a segurança e funcionalidade dos espaços. Para atender a demandas imprevisíveis e contínuas. A administração optou pelo **credenciamento paralelo e não excludente**, conforme art. 79, I da Lei nº 14.133/2021, regulamentado pelo Decreto Municipal nº 31.946/2023.

O edital de credenciamento é publicado, com prazo de vigência de 12 meses (com possibilidade de renovação), detalhando o credenciamento para 13 categorias de serviços, dentre elas pintura, alvenaria, jardinagem, soldagem, etc. Como requisitos para o credenciamento, é necessária a seguinte documentação obrigatória: 1) CNPJ ativo; 2) alvará de funcionamento e licenças ambientais (quando aplicável); 3) Certidões negativas de débitos fiscais, trabalhistas e FGTS; 4) Comprovação de experiência (ex: 2 anos para pintores, 6 meses para soldadores); e 5) Relação de funcionários e equipamentos necessários (ex: ferramentas específicas para eletricitistas).

Os critérios de seleção adotados pelo órgão contratante foram os seguintes: 1) Análise documental para verificar regularidade jurídica e técnica; e 2) Aceitação dos preços máximos tabelados por hora (ex: R\$30,36/h para pintores, R\$46,48/h para eletricitistas etc.).

Já os critérios de distribuição da demanda foram: 1) Ordem cronológica de protocolo: A prioridade para a execução do primeiro serviço no âmbito do edital é definida pela data e hora de entrega da documentação completa; 2) Regionalização do rodízio: Em casos de demanda regionalizada,

a administração pode organizar o rodízio de credenciados por área geográfica; 3) Volume financeiro dos serviços já prestados: Após a execução do primeiro serviço, os credenciados são transferidos para outra lista de credenciados, passando a classificação a ser feita por ordem crescente de volume financeiro dos serviços já prestados, buscando garantir a equidade de valores contratados entre credenciados.

Após a abertura das inscrições, suponha que 25 empresas protocolizaram seus documentos tempestivamente. A Comissão Permanente de Licitação analisou a documentação e habilitou 18 empresas que cumpriram todos os requisitos, após isso, as empresas habilitadas foram cadastradas no sistema, seguindo a ordem cronológica de protocolo.

Após algumas semanas, por exemplo, a Secretaria da Educação do município de Foz do Iguaçu solicita um serviço de pintura de uma escola municipal. O sistema aciona a primeira empresa credenciada na lista de pintores (“Empresa Alfa”), conforme a ordem de protocolo (primeira a entregar documentação completa), que executa o serviço em 20 horas totais. Após emissão de nota fiscal e atestado de horas, o valor total do serviço é calculado com base na tabela de preços padronizada (R\$30,36/h), totalizando R\$607,20. O pagamento é realizado em até 20 dias corridos.

Aqui, a hipótese paralela e não-excludente foi um mecanismo ágil e flexível para a satisfação da demanda da administração pública, garantindo continuidade dos serviços e multiplicidade de fornecedores, permitindo que diversos prestadores sejam credenciados simultaneamente, sem exclusividade ou limitação de vagas.

Na sequência, a Lei nº 14.133/2021 introduziu a **seleção a critério de terceiros**, como hipótese de credenciamento, prevista no inciso II do art. 79. Essa hipótese é aplicável

quando a administração pública credencia fornecedores aptos a satisfazer sua demanda, e permite ao tomador final, beneficiário direto da prestação, selecionar o contratado no momento da execução do objeto.

Diferentemente do credenciamento paralelo e não excludente, em que a administração é a própria tomadora final e distribui a demanda por critérios objetivos pré-estabelecidos, aqui a seleção é realizada por um terceiro, e o tomador final é, em geral, um cidadão (usuário)

Essa abordagem é especialmente relevante em serviços públicos em que a satisfação do usuário é central, como saúde, educação, trânsito e cultura. Dessa forma, para cada demanda, os usuários avaliam os credenciados de forma livre e independente, podendo escolher o prestador que melhor lhes atenderá.

A contratação por credenciamento com seleção a critério dos cidadãos, tomadores finais do serviço, nos termos do art. 79, II da Lei nº 14.133/2021, apresenta vantagens significativas alinhadas aos princípios constitucionais da gestão pública participativa e da eficiência administrativa. Ao conferir aos usuários finais o poder de escolha entre fornecedores previamente credenciados, a administração pública fortalece a transparência e a legitimidade das contratações, aproximando-se do ideal de governança democrática previsto no ordenamento jurídico.

Essa participação direta não apenas assegura que as demandas específicas da população sejam contempladas – como particularidades culturais, geográficas ou socioeconômicas –, mas também promove a *accountability*, uma vez que os cidadãos se tornam corresponsáveis pela fiscalização da qualidade dos serviços prestados. Ademais, a contratação com seleção a critério de terceiros contribui para a otimização de recursos públicos, na medida em que a

seleção orientada pela satisfação do usuário tende a reduzir inadimplências contratuais e retrabalhos, garantindo maior aderência entre as expectativas sociais e a execução dos serviços.

Contudo, a operacionalização desse modelo enfrenta desafios jurídicos e operacionais que demandam rigor na estruturação dos instrumentos convocatórios e na implementação de mecanismos de controle.

A garantia de inclusão social dos usuários no processo de seleção impõe à administração a obrigação de criar canais acessíveis e seguros de participação, sob pena de violação ao princípio da isonomia, já que grupos vulneráveis ou com limitações tecnológicas podem ser marginalizados.

Como exemplo para a hipótese de contratação por credenciamento com seleção a critério de terceiros, suponha-se o seguinte: o Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo necessita realizar, de forma contínua e com alto grau de especialização, exames de aptidão física e mental e a realização de avaliações psicológicas em candidatos à habilitação de trânsito. Visando atender a essa demanda com excelência e garantir a imparcialidade na escolha dos prestadores dos serviços, a instituição optou por um procedimento de credenciamento cuja seleção dos credenciados se dará a critério de terceiros.

Para tanto, será constituída uma comissão técnica composta por representantes do DETRAN-SP, órgãos de fiscalização e especialistas da área, que avaliará, com base em critérios objetivos, a capacidade técnica e operacional dos interessados, conforme os parâmetros estabelecidos no edital.

O edital de credenciamento é publicado com prazo de validade de um ano (com possibilidade de renovação), tendo como finalidade o credenciamento de

entidades (públicas ou privadas) e de médicos e psicólogos especialistas para a realização dos exames de aptidão física e mental e da avaliação psicológica em candidatos à obtenção da habilitação. Nesse modelo, a habilitação dos credenciados se dá mediante a análise técnica realizada pela comissão de seleção, garantindo maior transparência e qualificação dos serviços prestados.

No âmbito desse edital, poderão ser credenciadas entidades especializadas em medicina de trânsito e/ou psicologia do trânsito, conforme os códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) indicados no edital. Os interessados deverão comprovar, por meio de documentação robusta (contrato social, inscrição no CNPJ, licenças, certidões negativas, dentre outros), que dispõem das instalações e dos equipamentos técnicos previstos, bem como demonstrar experiência compatível com a prestação dos serviços.

Após a análise e aprovação dos documentos, os credenciados deverão firmar o Termo de Adesão com o DETRAN-SP. Os exames e avaliações deverão ser realizados em local fixo previamente informado pelos credenciados no ato do credenciamento. Contudo, o DETRAN-SP reserva-se o direito de autorizar, em situações excepcionais, a realização dos serviços em locais alternativos, mediante convocação pública, a fim de atender demandas regionais específicas. A remuneração dos credenciados se dará com base nos honorários dos exames de aptidão física e mental e de avaliação psicológica fixados no Capítulo IV do Anexo I da Lei estadual nº 15.266, de 26 de dezembro de 2013.

Após o período de inscrição, diversas entidades, médicos e psicólogos especialistas protocolaram seus documentos por meio do sistema eletrônico do DETRAN-SP. Diferentemente da ordem cronológica de chegada, a comissão de seleção iniciou

a avaliação técnica dos candidatos, considerando não só a regularidade documental, mas também a qualidade dos serviços prestados em experiências anteriores e a capacidade de atendimento às demandas específicas da instituição.

Uma vez credenciados, os interessados estão aptos a prestar os serviços contratados no âmbito do edital de credenciamento. É necessário, para isso, afixar modelos de identificação visual no local de funcionamento e da realização das atividades, conforme regras do edital, indicando ao público de beneficiários (tomadores finais do serviço) que naquele local são realizados exames de aptidão física e mental e avaliação psicológica para fins de habilitação de trânsito com autorização do DETRAN-SP. Dessa forma, os cidadãos ficam livres para escolher o local que melhor lhes atenderá para a realização dos exames.

O acompanhamento e a fiscalização da execução dos serviços ocorreram por meio de inspeções remotas e visitas técnicas, garantindo que todas as atividades fossem realizadas de acordo com os parâmetros de qualidade e segurança. Eventuais descumprimentos das normas resultaram em sanções imediatas, incluindo a possibilidade de exclusão do credenciamento, reforçando o compromisso do DETRAN-SP com a excelência no atendimento.

Aqui, a implementação do credenciamento com seleção a critério de terceiros visa promover a eficiência e a transparência na contratação dos serviços, assegurando o sigilo profissional e a qualidade técnica dos exames e avaliações. Ao permitir que a escolha dos credenciados seja feita pelo usuário tomador final do serviço – que seleciona o prestador que melhor atenda às suas necessidades – o DETRAN-SP assegura a excelência na prestação dos serviços, o cumprimento rigoroso das normas e, conseqüentemente, a segurança e a eficácia dos processos de habilitação.

Por fim, a última hipótese de contratação por credenciamento prevista no art. 79 da Lei 14.133/2021 é a destinada aos **mercados fluidos**, caracterizados pela alta rotatividade de fornecedores, demanda variável e imprevisível, ou pela necessidade de dinamismo na seleção de prestadores. Nesse cenário, o credenciamento serve como mecanismo para garantir que a Administração Pública possa acessar serviços ou bens de forma ágil, a preços vantajosos e sem a rigidez de processos licitatórios tradicionais, mas mantendo a observância aos princípios da legalidade, impessoalidade e economicidade.

O credenciamento em mercados fluidos tem sua raiz histórica na formação de uma solução de contratação pública voltada para as demandas de passagens aéreas da Administração Pública Federal sem o intermédio de agências de viagens ao longo da década de 2010. Para que a compra direta das passagens fosse possível, foi necessária a elaboração de uma solução que garantisse à Administração acompanhar as inconstantes dinâmicas de tal mercado, negociando diretamente com as companhias aéreas, de modo a obter condições de contratação mais vantajosas.

Para isso, a solução foi um novo modelo de credenciamento que permitisse a escolha da companhia aérea pelo menor preço **no momento da compra, após a habilitação dos credenciados**²⁵. Foi o Credenciamento nº 01/2014 da CENTRAL/MP (Central de Compras e Contratações – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão).

Nessa hipótese, diferentemente do credenciamento paralelo e não excludente, não há necessidade de contratação

simultânea ou padronização absoluta de preços. O foco reside na capacidade de adaptação da Administração a um ambiente de incertezas, onde a seleção de credenciados deve equilibrar eficiência operacional e garantia das condições mais vantajosas para a Administração.

São características do credenciamento em mercados fluidos: 1) Adesão Contínua: O edital permanece aberto a novos credenciados durante todo o seu prazo de vigência, permitindo que fornecedores ingressem ou saiam conforme as condições do mercado; 2) Critérios de Priorização Dinâmicos e Cumulativos: A distribuição da demanda entre credenciados pode seguir parâmetros ajustáveis, como disponibilidade geográfica, capacidade técnica imediata ou custo-benefício, desde que previamente definidos em edital; 3) Flexibilidade na Formalização: As contratações podem ocorrer por meio de instrumentos simplificados, como ordens de serviço, autorizações de fornecimento ou empenhos, dispensando a celebração de contratos formais para cada demanda.

Trata-se de hipótese aplicável principalmente a serviços como transporte emergencial, fornecimento de medicamentos, compra de passagens aéreas, fornecimento de insumos tecnológicos especializados etc. Essa espécie exige que o edital estabeleça mecanismos de atualização cadastral e controle de desempenho dos credenciados.

Por fim, é importante tecer comentários acerca do tratamento prático e jurisprudencial do inciso III do supracitado art. 79 da Lei 14.133/21.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em 2023, abordou tal temática em processo de consulta. Na ocasião, a consulta encaminhada pelo Prefeito do Município de Senador José Bento trazia as seguintes questões:

25 SILVA, Michelle Marry Marques da; LOPES, Virgínia Bracarense. *O Procedimento Auxiliar do Credenciamento: Sua Relação com a Centralização de Compras e sua Formatação na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. In: LOPES, Virgínia Bracarense; SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro. *Compras Públicas Centralizadas no Brasil – Teoria, Prática e Perspectivas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 283-304.

- Considerando o art. 6º, inc. XLIII, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), qual a interpretação e entendimento desta Corte de Contas para o art. 79, inciso III da Lei em questão?
- Com base neste mesmo artigo, no inciso IV do caput. à Administração poderia realizar credenciamento para aquisição de material de consumo em geral, especialmente para aqueles itens que sofrem constantes variações de preços?
- Tendo como exemplo: Aquisição de medicamentos, material hospitalar, alimentos, material de construção, peças automotivas, pneus, combustível dentre outros?
- O critério de escolha do fornecedor se daria por meio de sistema informatizado da Administração (inteligência artificial) com preços dinâmicos, onde a administração enviaria o pedido de cotação em tempo real e online dos itens.
- Onde o próprio sistema faria a apuração dos preços dos fornecedores credenciados, selecionando assim a proposta e condições mais vantajosas para administração

Em resposta, o TCE-MG afirmou que:

A previsão inserta no inciso III (...) configura inovação legislativa, inexistindo, portanto, jurisprudência acerca de sua aplicabilidade. A doutrina, por seu turno, tem citado como exemplos dessa hipótese de contratação eventuais credenciamentos para serviços de transporte aéreo, rodoviário ou mesmo urbano, ao argumento da intensidade da flutuação dos preços praticados.

(...)

Pela amplitude inerente ao conceito, seria temerário fixar tese no sentido da licitude da utilização irrestrita do credenciamento para a aquisição de “bens de consumo” em geral, à luz do princípio da legalidade administrativa. Isso porque, na Lei Nacional n. 14.133/2021, a utilização do credenciamento enquanto mecanismo de contratação está restrita às três hipóteses previstas no art. 79, já referenciadas. Em outras palavras: caso o objeto da contratação não se enquadre em uma das três situações elencadas na lei, o credenciamento não poderá ser empregado.

Por expressa determinação do art. 79, parágrafo único, da novel legislação, o credenciamento deverá ser regulamentado, o que não se demonstrou até a elaboração deste parecer. Futuro regramento poderá dispor sobre a matéria de maneira mais adensada, traçando contornos mais precisos ao conceito de mercados fluidos e aos bens nele inseridos.

(...)

No mérito, proponho que seja fixado prejudgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos: **Por via de regra, o credenciamento não pode ser utilizado para a contratação de bens e serviços comuns. Entretanto, em situações específicas e excepcionais devidamente circunstanciadas, demonstrada a vantajosidade de seu uso e a verificação de alguma das três hipóteses previstas no art. 79 da Lei n. 14.133/21, é lícita a utilização do referido procedimento auxiliar.**²⁶ (grifo nosso)

26 MINAS GERAIS, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Processo 1120202 – Consulta. Relator Cons. Subst. Hamilton Coelho. Prolator do voto vencedor: Conselheiro Cláudio Couto Terrão. Tribunal Pleno. Deliberado em 7/6/2023. Disponível em: <<https://mapjuris.tce.mg.gov.br/TextualDadosProcesso/DetalhesExcerto/1120202#1>> Acesso em: 27/11/2023

Assim, o TCE-MG decidiu pela possibilidade de utilização do credenciamento para a contratação de bens e serviços comuns com fundamento no inciso III do art. 79 da Lei 14.133/21 como medicamentos, material hospitalar, gêneros alimentícios, material de construção, peças e acessórios para veículos automotores e combustíveis, desde que as circunstâncias de aquisição se amoldem às exigências legais e sejam devidamente justificadas, demonstrando-se a vantajosidade do credenciamento para a Administração.

Para melhor ilustrar uma situação fática de mercados fluidos, podemos utilizar o Edital nº 004/2023-CPC/SESAPI²⁷, da Secretaria de Estado da Saúde do Piauí (SESAPI), que teve como objeto “credenciar pessoas jurídicas especializadas para serviços de fornecimento de medicamentos hospitalares, a fim de atender as necessidades de 33 (trinta e três) Unidades Hospitalares do Estado do Piauí, em conformidade com o artigo 79, III da Lei nº 14.133/2021, com o decreto estadual nº 21.872/2023 e nos termos e condições estabelecidos deste Edital e seus anexos, suas alterações e demais normas pertinentes, no que couber”.

Como justificativa fática para adoção do credenciamento por mercados fluidos, consta a seguinte disposição no edital:

“O credenciamento será adotado em razão da CREDENCIANTE ter por objetivo dispor da maior rede possível de fornecedores e prestadores de serviços, através de procedimento de seleção, em que serão selecionados aqueles que preencham os requisitos previamente definidos no instrumento convocatório, o que não se confunde com um procedimento seletivo concorrencial,

27 PIAUÍ, Secretaria de Estado da Saúde do Piauí. EDITAL Nº 05/2023/SESAPI-PI/CEC. SEI nº 9608357, 2023. Disponível em: <https://www.saude.pi.gov.br/uploads/document/file/1851/Edital_Material_Médico_Hospitalar.pdf>. Acesso em: 07/09/25

já que não há limites para o número de selecionados, sendo que o atendimento às exigências contidas no instrumento de chamamento, proporciona igualdade de condições a todos que participem do procedimento;

(...)

O credenciamento emerge como uma ferramenta estratégica aplicável em cenários onde o mercado exibe flutuações constantes nos valores e nas condições de contratação de bens ou serviços. Dessa forma, a Administração Pública ao realizar processo de Credenciamento pode antecipadamente estabelecer um grupo de potenciais interessados como fornecedores e prestadores de serviços, ampliando consideravelmente suas chances de obter condições mais vantajosas quando do surgimento de sua demanda. Isso elimina grande parte da burocracia e atrasos associados a processos licitatórios tradicionais.

(...)

Nesse Contexto, enquadra-se o mercado de medicamentos hospitalares que é notório por suas flutuações nos preços e disponibilidade. Isso Justifica o processo de credenciamento visto que este oferece à Administração a capacidade de selecionar fornecedores que atendam a critérios pré-definidos, assegurando que os preços e a disponibilidade estejam alinhados com as condições em constante mudança.

(...)

Desse modo, a utilização do credenciamento para “mercados fluidos” possibilita que a contratação decorrente deste procedimento auxiliar se dê sem a prévia definição de preços, o que induz a aceitação de “preços dinâmicos” pela Administração, que são flexíveis e variáveis com base na

demanda, oferta, preço da concorrência, preços de produtos substitutos ou complementares.

Este caso concreto da Secretaria de Saúde do Piauí exemplifica com clareza a vontade dos gestores públicos em utilizar o credenciamento como uma ferramenta ágil e moderna para buscar melhores soluções para produtos amplamente demandados pela Administração Pública, como o dos medicamentos, e que atendem diretamente a necessidades prementes

e finalísticas da população. Por isso, acreditamos e defendemos firmemente que o credenciamento é uma solução moderna, capaz de resolver problemas públicos de grande complexidade.

Para melhor entendimento e aplicação das três hipóteses de utilização do Credenciamento, elaboramos no quadro abaixo um *checklist* que pode ajudar a identificar quando se devem ou podem ser utilizadas cada uma das hipóteses de credenciamento.

CHECKLIST PARA A ESCOLHA DA HIPÓTESE DE CREDENCIAMENTO			
	PARALELA E NÃO EXCLUDENTE (art. 79, I da Lei Federal nº 14.133/21)	COM SELEÇÃO A CRITÉRIO DE TERCEIROS (art. 79, II da Lei Federal nº 14.133/21)	EM MERCADOS FLUIDOS (art. 79, III da Lei Federal nº 14.133/21)
Quem é o Tomador dos Serviços?	<ul style="list-style-type: none"> • É o órgão público contratante. • Exs: prestação de serviços de tradutores, advogados, professores, serviços de manutenção (MEIs). 	<ul style="list-style-type: none"> • É o <u>beneficiário direto da prestação dos serviços ou fornecimento.</u> • Exs: exames laboratoriais, exames médicos, exames odontológicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • É o órgão público contratante. • Exs: fornecimento de medicamentos, gêneros alimentícios, material de construção, compra de passagens aéreas.
O tomador dos serviços pode ser PF (pessoa física) ou PJ (pessoa jurídica)?	<ul style="list-style-type: none"> • Não. • Somente o órgão contratante (PJ). 	<ul style="list-style-type: none"> • O tomador de serviços pode ser: <ul style="list-style-type: none"> • Pessoa Física (paciente); ou • Pessoa Jurídica (empresa frotista que irá licenciar os seus veículos junto a uma oficina credenciada). 	<ul style="list-style-type: none"> • Não. • Somente o órgão contratante (PJ).

O tomador dos serviços pode ser cidadão ou servidor público?	<ul style="list-style-type: none"> • Não. • Somente o órgão contratante (PJ). 	<ul style="list-style-type: none"> • Sim. • Cidadão (paciente da rede pública, por exemplo); • Servidor Público (por exemplo, para vale-refeição: Acórdão 459/2023 – Plenário do TCU). 	<ul style="list-style-type: none"> • Não. • Somente o órgão contratante (PJ).
O edital deve ser divulgado e mantido à disposição do público para cadastramento permanente de interessados?	Sim	Sim	Sim
Deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda?	Sim (caso a contratação dos credenciados não seja simultânea e imediata)	Não	Não
A distribuição da demanda pode ser realizada de forma desigual?	Não	Sim (depende da escolha do beneficiário direto)	Sim (depende da cotação vigente no momento da seleção)
O edital deverá prever condições padronizadas de contratação?	Sim	Sim	Sim
O edital deverá prever condições padronizadas de remuneração?	Sim	Sim	Não
Pode haver disputa pela demanda entre os credenciados?	Não	Não	Sim

Tabela 1 – Checklist para a escolha da hipótese de credenciamento (art. 79, I, II e III da Lei Federal nº 14.133/2021)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realidade atual da prestação de serviços públicos no Brasil impõe desafios complexos à gestão pública, demandando a seleção de estratégias de contratação ágeis e adequadas à solução de problemas multifacetados. Neste cenário, o credenciamento emerge como um instrumento viável, vantajoso e dotado de notável celeridade e simplicidade procedimental, conformando-se como uma ferramenta complementar promissora para as contratações públicas, especialmente em contextos de caracterizados por alta demanda, restrições orçamentárias e urgência.

Os parâmetros legais, doutrinários e jurisprudenciais examinados ao longo deste trabalho fornecem ao gestor público o substrato necessário para a implementação de um procedimento de credenciamento lícito, eficiente e imune a vícios legais. Sustenta-se, portanto, que o instituto deve ser adotado como um mecanismo viabilizador de contratações que, dadas suas particularidades de objeto e urgência, mostram-se inviáveis por meio dos procedimentos tradicionais de licitação.

Do ponto de vista técnico-jurídico, a consolidação do credenciamento pela Lei nº 14.133/2021 e a regulamentação do tema pelo Decreto Federal nº 11.878/24 representam um avanço significativo ao conferir previsibilidade e segurança jurídica a esse procedimento auxiliar. A lei estabelece um regime próprio, delineando claramente seus limites subjetivos e objetivos. Cientificamente, observa-se que a eficácia do modelo reside na sua capacidade de criar um rol pré-qualificado de fornecedores aptos a executar uma determinada demanda da Administração, submetidos a critérios de habilitação técnica, jurídica e econômica. Este procedimento preparatório (procedimento

auxiliar) permite que a Administração, quando da efetiva demanda, faça contratações de forma extremamente ágeis, mitigando os riscos de interrupção de serviços essenciais sem abdicar do controle e da vantajosidade na contratação.

Em suma, o presente trabalho apresentou o credenciamento como uma ferramenta auxiliar vital e juridicamente fundamentada para auxiliar as contratações realizadas pelos modernos administradores públicos. Seu uso inteligente e regulado fornece um regime jurídico arrojado e eficaz para suprir lacunas temporárias e emergenciais na oferta de serviços públicos em diversas áreas como saúde, educação, segurança pública, entre outros.

Para pesquisas futuras, recomenda-se a investigação empírica dos impactos econômicos e na qualidade do serviço decorrentes da aplicação deste instituto em larga escala, bem como a análise comparativa com modelos de contratação flexível adotados em outros ordenamentos jurídicos. Conclui-se que, quando devidamente operacionalizado dentro dos estreitos contornos legais que o definem, o credenciamento consolida-se como um instrumento capaz de conciliar a indispensável agilidade na resposta estatal com os pilares intransponíveis da legalidade, moralidade e impessoalidade.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Felipe José Ansaloni; THEBIT, Leonardo de Oliveira. *Credenciamento: do conceito à operacionalização nas compras públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 5178/2013. Relator: Ministro Augusto Sherman. Plenário. Brasília, 30 set. 2013. Disponível em:

<<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1279341%22>>. Acesso em 24 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3567/2014. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Plenário. Brasília, 09 dez. 2014. Disponível em:

<<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1328478%22>>. Acesso em 23 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2504/2017. Relator: Ministro Augusto Sherman. Plenário. Brasília, 02 maio 2017. Disponível em:

<<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1717842%22>>. Acesso em 24 ago. 2025.

CARVALHO, Paulo de Tarso Bilard de. **O Conceito jurídico do princípio de impessoalidade no direito administrativo brasileiro**: uma releitura. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-20012015-092129/>. Acesso em: 08 set. 2025.

DALLARI, Adilson. Credenciamento. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 5, jan. fev. mar. 2006. Disponível em < <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=84> >. Acesso em 18 ago. 2025.

DE MELLO FILHO, Celso. *Curso de Direito Administrativo*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERNANDES, Jorge. *Contratação Direta Sem Licitação*. 8ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009. FERRAZ, Luciano. *Licitações, estudos e práticas*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002.

FRANÇA, Ludmilla. *O Sistema de Credenciamento no âmbito da Administração Pública como*

hipótese de inexigibilidade de licitação: ausência de previsão expressa, aplicação da Lei 8.666/93 e implicações práticas nas contratações. 2015. 21 f. Trabalho de Conclusão de Curso (pós-graduação em direito) – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 21.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2008.

MINAS GERAIS, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Processo 1120202 – Consulta. Relator Cons. Subst. Hamilton Coelho. Prolator do voto vencedor: Conselheiro Cláudio Couto Terrão. Tribunal Pleno. Deliberado em 7/6/2023. Disponível em:

<<https://mapjuris.tce.mg.gov.br/TextualDadosProcesso/DetalhesExcerto/1120202#!>> Acesso em: 08/09/2025.

NIEBUHR, Joel. *Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública*. 2ª ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2008

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. *Acórdão 1605/2021 do Tribunal Pleno*. Tribunal Pleno, Relator: José Durval Mattos do Amaral; Sessão de 05/07/2021. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2021/7/pdf/00358229.pdf>. Acesso em: 08 set. 2025.

PIAUI, Secretaria de Estado da Saúde do Piauí. EDITAL N° 05/2023/SESAPI-PI/CEC. SEI n° 9608357, 2023. Disponível em: < https://www.saude.pi.gov.br/uploads/document/file/1851/Edital_Material_Médico_Hospitalar.pdf>. Acesso em: 08/09/25.

SILVA, Michelle Marry Marques da; LOPES, Virgínia Bracarense. *O Procedimento Auxiliar do Credenciamento: Sua Relação com a Centralização de Compras e sua Formatação na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. In: LOPTES, Virgínia Bracarense; SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro. **Compras Públicas Centralizadas no Brasil - Teoria, Prática e Perspectivas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 283-304.

TORRES, Ronny. *Lei de Licitações Públicas Comentada*. 9ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018

CAPÍTULO 2

**II - O DIREITO FINANCEIRO
NA MODERNIZAÇÃO DAS
CONTRATAÇÕES PÚBLICAS:
DINAMISMO CONTRATUAL,
EMPENHOS POR DEMANDA E
A LEI Nº 14.133/2021.**

Por Járede Wilvi de Sousa Queiroz

II - O DIREITO FINANCEIRO NA MODERNIZAÇÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: DINAMISMO CONTRATUAL, EMPENHOS POR DEMANDA E A LEI Nº 14.133/2021.

FINANCIAL LAW IN THE MODERNIZATION OF PUBLIC PROCUREMENTS: CONTRACTUAL DYNAMISM, COMMITMENTS ON DEMAND AND LAW Nº 14.133/2021.

Járede Wilvi de Sousa Queiroz¹

RESUMO: Este artigo explora a compatibilidade da remuneração variável e dos contratos estimativos e por demanda, introduzidos pela Lei nº 14.133/2021, com o

¹ Advogado, pós-graduado em Direito Público, pelo Centro Universitário UNITOP, e Especialista em Licitações e Contratações Públicas, pela Faculdade CERS. Atualmente Secretário Executivo do Programa de Parcerias e Investimentos do Município de Palmas, Estado do Tocantins. E-mail: jaredewilvi@gmail.com.

princípio do empenho prévio da despesa, consagrado no Art. 60 da Lei nº 4.320/64. A discussão central reside na aparente dicotomia entre o valor global, frequentemente um mero teto estimado para o contrato, e a rigorosa exigência de disponibilidade orçamentária prévia para cada desembolso. A análise demonstra que essa aparente tensão é plenamente resolvida pela sistemática de empenhos individualizados e prévios para cada parcela da despesa que efetivamente se materializa. O estudo diferencia o ato do empenho (reserva orçamentária) da nota de empenho (documento formal), argumentando que o ato de empenhar deve sempre preceder ou ser concomitante à assunção da obrigação específica. Ao permitir que os pagamentos sejam atrelados à demanda real e ao desempenho comprovado, a remuneração variável se alinha aos princípios da eficiência, legalidade e responsabilidade fiscal. O artigo, embasado em doutrina e jurisprudência de Tribunais de Contas, defende que o valor global do contrato serve como um horizonte máximo, mas é a gestão rigorosa e individualizada de cada empenho – realizado antes da liquidação e pagamento da despesa – que assegura a prudência na aplicação dos recursos públicos e a plena observância da legislação vigente. Conclui-se que esses modelos contratuais, quando operados por meio de empenhos parciais e sequenciais, não apenas otimizam a aplicação dos recursos públicos, evitam gastos desnecessários e alinham o dispêndio público à real capacidade orçamentária, mas também representam um avanço na gestão pública ao conciliar o dinamismo necessário para atender às demandas da sociedade com a inegociável prudência financeira.

Palavras-chave: Remuneração Variável; Nova Lei de Licitações; Gestão Pública por Demanda; Empenho Prévio; Controle Financeiro Público; Direito Administrativo.

O DIREITO FINANCEIRO NA MODERNIZAÇÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: DINAMISMO CONTRATUAL, EMPENHOS POR DEMANDA E A LEI Nº 14.133/2021.

Sumário: Resumo Abstract Palavras-chave / Keywords. 1. Introdução. 2. O Papel da Remuneração Variável na Eficiência da Gestão. 3. A Interrelação entre Princípios Jurídicos e a Contratação por Demanda. 4. A Aplicação do Empenho Prévio em Contratos de Remuneração Variável e por Demanda. 5. Doutrina e Jurisprudência: A Corroboração da Sistemática de Empenhos. 6. Empenhos Parciais na Contratação por Demanda e Remuneração Variável: A Gestão Financeira de Contratos Estimativos sob uma Perspectiva Jurídica. 6.1. A Relevância do Empenho Prévio e a Distinção Crucial. 6.2. A Operacionalização dos Empenhos Parciais: Um Instrumento de Gestão e Controle. 6.3. Harmonização com a Responsabilidade Fiscal e a Eficiência: O Paradigma da Nova Gestão Pública. 7. Conclusão. Referências.

1. Introdução

A gestão das finanças públicas no Brasil tem sido continuamente aprimorada, e a recente Lei nº 14.133/2021 representa um marco nesse processo. Ao modernizar as licitações e contratos administrativos, a nova legislação introduziu inovações significativas, como a modalidade de remuneração variável e a formalização de contratos por demanda e estimativos. Essas novas abordagens prometem maior eficiência e flexibilidade na aquisição de bens e serviços para a Administração Pública, alinhando o desembolso à demanda real e ao desempenho.

Contudo, a implementação dessas inovações suscita importantes discussões sobre sua compatibilidade com os preceitos do Direito Financeiro. Em particular, a aparente dicotomia entre o valor global do contrato – que frequentemente se apresenta como um mero teto ou limite máximo estimativo da potencialidade da despesa – e a irredutível exigência de prévio empenho da despesa, consagrada no Art. 60 da Lei nº 4.320/64, demanda uma análise aprofundada para mitigar riscos e sanar dúvidas interpretativas.

Este artigo busca desvendar essa complexidade, demonstrando que a solução para essa tensão reside na sistemática de empenhos individualizados e prévios para cada parcela da despesa que efetivamente se materializa. Nosso objetivo é explorar como essa metodologia garante a harmonização entre o dinamismo contratual inerente à modernização das contratações públicas e a indispensável responsabilidade fiscal na aplicação dos recursos do erário, promovendo eficiência e conformidade legal.

2. O Papel da Remuneração Variável na Eficiência da Gestão

A Lei nº 14.133/2021 inova ao consagrar a remuneração variável, um instrumento que representa um significativo avanço conceitual e prático na gestão contratual da Administração Pública, visando aprimorar a eficiência na aplicação dos recursos. Essa modalidade rompe com paradigmas contratuais rígidos, nos quais o pagamento estava atrelado a volumes predeterminados, muitas vezes dissociados da necessidade real ou do consumo efetivo. Ao vincular o desembolso financeiro diretamente à demanda da Administração e à efetiva comprovação da entrega de bens ou serviços, a remuneração variável eleva o patamar de flexibilidade e otimização dos recursos públicos.

Conforme expresso em seu Art. 144, a Lei nº 14.133/2021 permite que a remuneração do contratado seja variável, atrelada a desempenho, metas, padrões de qualidade e prazos de entrega. Esse dispositivo legal reconhece a dinamicidade das necessidades administrativas, exigindo que os contratos reflitam a realidade operacional, e não apenas projeções estáticas. Importante destacar que, diferentemente de modelos tradicionais que implicam um compromisso de gasto integral pelo valor global do contrato, a remuneração variável define esse valor como um limite máximo estimado, funcionando como uma estimativa orçamentária da potencialidade da despesa.

Assim, a execução contratual e a remuneração do fornecedor são intrinsecamente atreladas à demanda real e às solicitações formais da entidade contratante. Essa sistemática confere maior economicidade e adaptabilidade à gestão, garantindo que o pagamento corresponda exclusivamente ao que for efetivamente consumido ou utilizado, evitando a vinculação a volumes pré-determinados que podem não se concretizar. Contudo, a implementação desse modelo, apesar de sua vocação para a eficiência, exige rigorosa observância dos princípios de responsabilidade fiscal e das restrições orçamentárias. Como pontua Gustavo Binenbojm (2019), a adoção da remuneração variável demanda cautela, com o estabelecimento de um preço máximo para o contrato, mesmo que a contraprestação esteja condicionada ao êxito. Essa delimitação é crucial para evitar a nulidade do instrumento e assegurar a conformidade legal, prevenindo que a flexibilidade se converta em descontrole financeiro.

A necessidade de um teto orçamentário é uma premissa inegociável, pois, como Binenbojm (2019, p. 4-5) detalha:

Nada obstante, a implementação do modelo de remuneração variável requer a adoção de algumas cautelas necessárias

para atender a outras regras e princípios que regem a atividade administrativa. Em primeiro lugar, é essencial que os contratos que contenham cláusulas de remuneração por êxito observem as restrições orçamentárias e as regras de responsabilidade fiscal. Tal como previsto no art. 10 da Lei nº 12.462/2011, a utilização da remuneração variável deverá respeitar o limite orçamentário fixado pela administração pública para a contratação, sobretudo pelo que dispõe o art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).⁷ Por conseguinte, os contratos administrativos que adotarem o modelo de remuneração por êxito devem necessariamente estipular um preço certo para o contrato que, em respeito aos limites orçamentários, corresponderá à remuneração integral do particular em caso de atingimento integral das metas ou condições impostas no instrumento. Portanto, mesmo que a contraprestação do particular seja condicionada ao seu êxito, a Administração Pública estadual deverá delimitar o preço máximo a ser despendido no contrato, sob pena de nulidade do instrumento tanto por desrespeito ao art. 55, incisos III e IV da Lei nº 8.666/1993 e ao art. 16 da LRF. (BINENBOJM, 2019, p. 4-5)

Essa metodologia, portanto, promove a otimização do uso da verba pública, prevenindo gastos desnecessários e alinhando o interesse do contratado ao resultado e à eficiência das entregas, mas sempre dentro de um arcabouço de controle e previsibilidade financeira. A modulação da remuneração conforme a efetividade do atendimento à demanda está em plena consonância com o princípio da eficiência administrativa, fundamental no direito público brasileiro e expressamente previsto no Art. 37, caput, da Constituição Federal. Ao premiar o desempenho e a adaptabilidade às

necessidades variáveis, a Administração não apenas economiza recursos, mas também incentiva a qualidade e a agilidade por parte dos contratados, sem perder de vista a indispensável responsabilidade fiscal.

3. A Interrelação entre Princípios Jurídicos e a Contratação por Demanda

Para compreender a fundamentação da remuneração variável e dos contratos por demanda no ordenamento jurídico brasileiro, torna-se essencial revisitar a conceituação de princípios jurídicos e sua função. Celso Antônio Bandeira de Mello (2007) os define como:

“[...] mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.”

Nesse contexto, a implementação da remuneração variável em contratos administrativos transcende a mera inovação técnica; ela encontra sustentação sólida nos princípios basilares tanto do Direito Administrativo quanto do Direito Financeiro. A modelagem contratual que permite a flutuação do desembolso conforme a demanda efetiva é um reflexo direto da incansável busca pela eficiência na aplicação dos recursos públicos.

O princípio da eficiência, introduzido no Art. 37, *caput*, da Constituição Federal pela

Emenda Constitucional nº 19/1998, impõe à Administração Pública o dever de buscar o melhor resultado com o menor custo possível. Conforme o “Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos” (2024), organizado por Leandro Sarai, esse princípio exige do administrador a solução que melhor equacione valores como economicidade, sustentabilidade e responsabilidade social. A remuneração variável materializa esse comando ao evitar pagamentos por volumes não utilizados ou serviços não demandados. Em uma gestão pautada pela demanda, a capacidade do contratado de adaptar-se às necessidades variáveis, sem impor ônus de aquisição mínima ao erário, configura o cerne do desempenho esperado.

Além da eficiência, a remuneração variável reforça o princípio da legalidade. Ao prever expressamente essa modalidade de pagamento, o legislador da Lei nº 14.133/2021 confere plena segurança jurídica às contratações baseadas em demanda efetiva. Cláusulas contratuais que preveem a flexibilidade na solicitação de bens ou serviços, a inexistência de quantitativo mínimo obrigatório e a prerrogativa da Administração de interromper o fornecimento a qualquer momento sem ônus, são manifestações claras dessa legalidade e da busca por uma racionalização da despesa pública.

A responsabilidade fiscal emerge como outro pilar fundamental suportado por esse modelo. Ao garantir que o dispêndio esteja intrinsecamente atrelado à disponibilidade de créditos orçamentários para atender a uma demanda específica – e não ao valor total teórico do contrato –, a Administração Pública assegura o respeito ao limite orçamentário anual. O Art. 144, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, aliás, expressamente impõe o respeito ao “limite orçamentário fixado pela Administração para a contratação”. Isso confere legitimidade à estratégia de projetar um teto contratual que pode ser superior ao orçamento anual, desde que os

desembolsos efetivos se conformem a este último, refletindo uma gestão proativa dos recursos públicos.

A remuneração variável também promove a transparência e o controle, uma vez que cada desembolso depende de uma formalização prévia da demanda, permitindo um acompanhamento mais acurado da execução e do gasto. Padrões de qualidade e prazos de entrega, que também balizam o desempenho do contratado no modelo variável, asseguram que a racionalização da despesa não ocorra em detrimento da qualidade do serviço ou bem recebido.

Ronny Charles, advogado geral da União, em sua obra “Lei de Licitações Públicas” (2024), discute a validação dos contratos sob demanda sob a ótica da responsabilidade fiscal e do direito financeiro, ao disciplinar a necessidade de se executar uma determinada despesa com o prévio empenho que a comportará. Ele destaca que, embora o formato de contratação por demanda valide a não utilização do Sistema de Registro de Preços, ele deve ser excepcional e fundamentado em motivos relevantes, como a incerteza sobre o quantitativo a ser executado. Charles (2024, p. 1072) pontua:

“A Lei estabelece limites para as alterações contratuais, mas não para as alterações consensuais.

Embora essa ausência de limites mereça certa ponderação, como já tratado anteriormente, entendemos que ela valida a realização de contratos sob demanda, mesmo sem a utilização do Sistema de Registro de Preços.

Assim, o edital e o contrato utilizados como base para a licitação já estabeleceriam previamente a regra de acordo entre os futuros celebrantes, permitindo que a execução contratual se desse em percentuais menores do que os admitidos para a supressão unilateral.

Necessário perceber que, na hipótese, teríamos uma supressão consensual, de acordo com as regras pactuadas no edital e contrato.

Este formato, contudo, deve ser excepcional e fundamentado em motivos relevantes. Incerteza sobre o quantitativo a ser executado é avaliada pelo licitante como um risco, ele pode ampliar os custos de suas propostas. Por isso, o ideal é que, nessa modelagem, edital já defina quais os fatos jurídicos justificadores de uma execução inferior ao máximo estimado (como, por exemplo, a incerteza sobre a disponibilidade orçamentária para os anos vindouros). Assim, inexistindo impugnação ao edital, haveria concordância o contratado, que admitiria, com base naqueles eventuais fatos jurídicos descritos no tal ou contrato, uma supressão de demanda contratual superior a 25%.

Reiteramos, diante dos riscos de aumento do valor das propostas, esta modelagem e ser utilizada apenas quando fundamentada em argumentos técnicos relevantes, cujas vantagens superem o risco de ampliação do valor das propostas.”

Em suma, a modalidade de remuneração variável não se apresenta apenas como uma inovação técnico-administrativa, mas como um reflexo da busca por uma Administração Pública mais aderente aos princípios que a regem. Ao assegurar o alinhamento do desembolso financeiro à efetiva demanda e à disponibilidade orçamentária, conforme preconizado pela Lei nº 14.133/2021 e corroborado pela doutrina e jurisprudência, este modelo de contratação consolida os pilares da eficiência, legalidade, responsabilidade fiscal, transparência e controle, fundamentais para a gestão otimizada e responsável dos recursos públicos e para a entrega de serviços à sociedade.

4. A Aplicação do Empenho Prévio em Contratos de Remuneração Variável e por Demanda

Um dos pontos de maior relevância técnico-jurídica na discussão sobre a remuneração variável em contratos públicos reside na observância do empenho prévio da despesa, conforme estabelecido no Art. 60 da Lei nº 4.320/64. Este dispositivo legal preconiza que “é vedada a realização de despesa sem prévio empenho”, buscando assegurar a disponibilidade financeira para fazer frente à despesa que será assumida e, conseqüentemente, conferir segurança ao particular quanto ao pagamento futuro. A aparente discrepância entre um valor global de contrato, que representa um limite máximo estimado, e o orçamento anual previsto, frequentemente suscita questionamentos por parte dos órgãos de controle. Contudo, é crucial destacar que o modelo de contratação por estimativa com remuneração variável não implica, em absoluto, na execução da despesa sem o prévio empenho. Ao contrário, a sistemática de desembolso exige que cada fornecimento efetivamente demandado seja precedido da emissão de um empenho específico, alinhado à demanda real e à disponibilidade orçamentária da entidade.

Nesse sentido, a doutrina e a jurisprudência dos Tribunais de Contas têm feito uma distinção fundamental entre o ato do empenho e o documento da nota de empenho. O ato do empenho, que se traduz na reserva orçamentária do valor da despesa a ser realizada, deve, de fato, ser anterior ou concomitante à formalização do contrato ou de cada parcela da despesa, marcando o momento da assunção da obrigação. A nota de empenho, por outro lado, é o documento formal que representa esse ato. A eventual dispensa ou emissão posterior

da nota de empenho, em casos específicos e justificados, não desobriga a Administração do ato do empenho prévio da disponibilidade orçamentária. O advogado e doutrinador Harrison Leite, em seu Manual de Direito Financeiro (2024), é assertivo ao lecionar sobre tal diferenciação:

“4.1. Empenho

Possui definição legal muito clara, no art. 58 da Lei n. 4.320/64: “O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Consiste na reserva a ser feita no orçamento que não poderá mais ser mais gasta a não ser pelo motivo que a justificou.

Tal se dá porque toda despesa demanda prévio empenho (art. 60 da Lei n. 4.320). Logo, para que uma despesa seja realizada deve-se, primeiro, verificar se há dotação orçamentária, e, se houver, separar parte dessa dotação para o gasto que se deseja realizar. Essa reserva de recursos para o posterior pagamento é o que se chama de empenho.

Empenhar significa deduzir determinado valor da dotação adequada à despesa a realizar, por força do compromisso assumido. Logo, se numa dotação de R\$ 50.000,00 forem empenhados R\$ 30.000,00, significa dizer que ocorrerá a baixa desse crédito disponível, restando apenas o valor de R\$ 20.000,00 para novos empenhos nessa dotação. Consiste, portanto, num procedimento de vinculação de recursos previstos no orçamento, sem qualquer efeito patrimonial, pois não houve saída de numerário.

Portanto, **lógico afirmar que o empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos, visto que o empenho nunca poderá ser superior ao montante do crédito orçamentário.**

Por isso que geralmente se exige, após o empenho, um documento que comprove a sua ocorrência, chamado de nota de empenho, que deverá conter uma série de informações como (i) o nome do credor; (ii) a dotação orçamentária; (iii) o tipo de empenho; (iv) o valor empenhado; (v) o saldo da dotação; (vi) a individualização da despesa; (vii) a assinatura da autoridade pública, dentre outros (art. 61 da Lei n. 4.320/64).” (grifei)

Assim, em contratos com remuneração variável ou por demanda, o valor total do contrato opera como um “teto” ou “limite de crédito” para a potencialidade máxima da despesa. Contudo, os desembolsos efetivos só ocorrem após a emissão do empenho correspondente à exata quantidade solicitada. A cada requisição de fornecimento ou serviço, um empenho é formalizado, atestando a existência de crédito orçamentário para aquela parcela específica da despesa, antes da sua liquidação e pagamento. Essa abordagem garante a observância rigorosa do disposto no Art. 60 da Lei n° 4.320/64, assegurando que não há empenho a posteriori, mas sim empenhos prévios e individualizados para cada parcela da despesa que se materializa, sempre respeitando a dotação orçamentária disponível no momento da efetiva solicitação.

Essa sistemática se coaduna com o entendimento consolidado de que o conceito de empenho pressupõe anterioridade, ou seja, o empenho é *ex-ante*. A prática de emitir empenhos prévios para cada parcela de fornecimento requisitada, mesmo que o contrato global seja de natureza estimativa, é um procedimento que antecipa e resolve as preocupações dos órgãos de controle, garantindo a plena conformidade da despesa pública e a aderência aos ditames da responsabilidade fiscal.

5. Doutrina e Jurisprudência: A Corroboração da Sistemática de Empenhos

Neste tópico, é crucial reafirmar que o modelo de contratação por estimativa e com remuneração variável não implica, de forma alguma, na execução da despesa sem o prévio empenho. Ao contrário, a sistemática adotada exige que cada fornecimento seja precedido da emissão de um empenho específico, sempre alinhado à demanda real e à disponibilidade orçamentária da entidade. Assim, embora o valor total do contrato seja um “teto”, os desembolsos efetivos ocorrem somente após a emissão do empenho correspondente à exata quantidade solicitada, garantindo a observância rigorosa do disposto no Art. 60 da Lei n° 4.320/64.

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, em seu Parecer N° 01605-17, aborda de forma elucidativa a questão do empenho prévio, solidificando a distinção crucial entre o ato e o documento de empenho. Conforme o parecer

“O art. 60, da Lei n° 4.320/64, não deixa dúvidas de que o empenho deve ser necessariamente realizado em momento anterior à formalização do contrato administrativo. É que, no instrumento contratual, deverá estar indicado a numeração daquele, por tratar-se de garantia do particular quanto ao pagamento futuro e por ser um dos requisitos que devem ser analisados pelo gestor para a liquidação da despesa. Admite-se apenas, nas situações legalmente previstas, a dispensa da emissão da nota de empenho.”

O mesmo parecer, citando a Consultoria Zênite, reitera a anterioridade da reserva orçamentária:

“O empenho (ou instrumento semelhante) adotado pela entidade deve

ser emitido em momento anterior ou concomitante à celebração do contrato ou do termo aditivo de sua prorrogação. É o que se depreende do art. 60 da Lei nº 4.320/64, citado como paradigma, segundo o qual é ‘vedada a realização de despesa sem prévio empenho’. Essa regra tem em vista a necessidade de assegurar a disponibilidade financeira para fazer frente à despesa que será assumida.”

Essa diferenciação, que já foi detalhada anteriormente, é o pilar que orienta a prática de diversos órgãos e entidades da administração pública. Em contratos de natureza estimativa, a emissão de empenhos a cada requisição de fornecimento, precedendo a liquidação da despesa, assegura a conformidade.

Doutrina e jurisprudência dos mais altos tribunais de contas corroboram essa premissa. O Tribunal de Contas da União, em decisão citada no Parecer nº 01605-17, determina a “observância das fases da despesa pública, de modo que o empenho seja prévio ou contemporâneo à contratação, consoante artigos 58 a 70 da Lei nº 4.320/1964.” Adicionalmente, J. Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis, doutrinadores citados no mesmo parecer, reforçam que: “O conceito de empenho pressupõe anterioridade. O empenho é ex-ante.”

A gestão de despesas pelos órgãos e entidades da administração pública, portanto, reflete a essência dessas orientações. A metodologia adotada não se configura como um empenho a posteriori, mas sim na emissão de empenhos prévios e individualizados para cada parcela de fornecimento efetivamente requisitada, sempre em estrita observância da disponibilidade orçamentária. Assim, a formalização do ato de empenho ocorre antes de cada entrega e respectivo pagamento.

É importante observar, contudo, que, embora a jurisprudência demonstre certa flexibilidade na análise de irregularidades

formais – particularmente na ausência de dano ao erário e na efetiva contraprestação –, a adoção de procedimentos por parte de órgãos ou entidades da administração pública deve antecipar-se a discussões. O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em seu Acórdão TC-781/2020-9, ao julgar representação referente à despesa sem prévio empenho, concluiu pela improcedência, reconhecendo a ausência de culpabilidade e prejuízo. Os Conselheiros consideraram que

“Entendo ser obrigatória a realização de pagamento, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração. A emissão de nota de empenho posterior teria aspecto convalidatório, visto não ter causado prejuízos à Administração ou a terceiros.” E, mais adiante, destacou: “Diante disso, aclaro que não consta dos autos qualquer indício de dano ao erário, pois todas as despesas foram efetivamente pagas às empresas que prestaram os serviços, conforme notas fiscais emitidas, mediante comprovação da execução dos contratos.”

Essa decisão ilustra que, em casos específicos, a ausência de dano e a efetiva prestação do serviço podem mitigar a irregularidade formal. No entanto, a premissa central permanece: a gestão proativa e a garantia do empenho prévio à liquidação de cada parcela são essenciais para evitar questionamentos. O contrato estimativo define o limite e as condições gerais, mas a concretização da despesa deve ocorrer mediante empenho prévio e estrita conformidade com a real necessidade e a disponibilidade de caixa.

Conclui-se, portanto, que a análise doutrinária e jurisprudencial reforça a compreensão de que o montante total do contrato se configura apenas como uma projeção de teto. A remuneração da parte contratada vincula-se intrinsecamente ao desempenho e à demanda efetiva da

Administração, de modo que os pagamentos são realizados com base em solicitações reais, as quais são processadas por meio de empenhos específicos prévios que, por sua vez, devem respeitar a dotação orçamentária disponível para o órgão ou entidade. Permitir este arranjo contratual assegura a conformidade financeira e a responsabilidade na aplicação dos recursos públicos, mesmo em cenários de contratação que possam requerer a previsão de volumes potencialmente elevados, reafirmando o compromisso com a gestão transparente e fiscalmente responsável.

6. Empenhos Parciais na Contratação por Demanda e Remuneração Variável: A Gestão Financeira de Contratos Estimativos sob uma Perspectiva Jurídica

A introdução da remuneração variável pela Lei nº 14.133/2021 representa, a meu ver, um avanço significativo na gestão das contratações públicas, alinhando o desembolso da Administração à efetiva necessidade e demanda. Contudo, a compatibilização deste modelo, que frequentemente se manifesta em contratos de valor global meramente estimativo ou como um “teto”, com o rigoroso princípio do empenho prévio da despesa, consagrado no Art. 60 da Lei nº 4.320/64, exige uma análise jurídica aprofundada para mitigar eventuais riscos e dúvidas interpretativas. É imperioso defender a plena conformidade desse arranjo com o ordenamento jurídico pátrio.

O ponto fulcral da controvérsia reside na aparente dicotomia entre um valor contratual máximo que pode transcender o orçamento anual e a exigência de prévia disponibilidade orçamentária para a despesa.

Contudo, sustenta-se que o valor global de um contrato de remuneração variável ou de demanda não constitui um compromisso de gasto integral, mas sim um limite máximo estimado da potencialidade da despesa. A materialização do dispêndio financeiro, e por consequência a necessidade do empenho, vincula-se estritamente à efetiva solicitação e à comprovação da prestação dos serviços ou entrega dos bens por parte da Administração Pública.

6.1. A Relevância do Empenho Prévio e a Distinção Crucial

O mandamento do Art. 60 da Lei nº 4.320/64, que veda a realização de despesa sem prévio empenho, tem como escopo primário assegurar a disponibilidade de recursos para o cumprimento da obrigação e conferir segurança jurídica ao particular contratado. No cenário dos contratos de remuneração variável, a chave para sua conformidade reside na sistemática de empenhos individualizados e prévios a cada parcela da despesa que se materializa.

É fundamental, aqui, distinguir com clareza entre o ato do empenho e a nota de empenho como seu documento formal. O ato do empenho, que representa a reserva orçamentária do valor da despesa a ser realizada, deve, inequivocamente, ser anterior ou concomitante à formalização do contrato ou, mais precisamente, à assunção da obrigação referente a *cada parcela da despesa*. Este é o momento em que a despesa é juridicamente reconhecida, e a respectiva dotação orçamentária é vinculada. O empenho, em sua essência, é um ato *ex-ante*, uma antecipação de recursos para um gasto determinado. A nota de empenho, por sua vez, é a formalização documental desse ato, contendo os detalhes específicos da obrigação. A eventual flexibilidade na emissão da nota não elide a obrigatoriedade inarredável do ato de empenho prévio da disponibilidade orçamentária.

6.2. A Operacionalização dos Empenhos Parciais: Um Instrumento de Gestão e Controle

A operacionalização da remuneração variável por meio de empenhos parciais é a solução jurídica e gerencial que permite a plena aderência às normas financeiras. Em contratos dessa natureza, o valor total estipulado funciona como um “teto” orçamentário para o período de vigência, mas não como um empenho único e total no momento da assinatura. Ao invés disso, os desembolsos efetivos só ocorrem mediante a emissão de um empenho específico e prévio, correspondente à exata quantidade solicitada ou ao serviço efetivamente demandado pela Administração.

Isso significa que, a cada requisição de fornecimento de bem ou prestação de serviço, um novo ato de empenho é formalizado, atestando a existência de crédito orçamentário para *aquela parcela específica da despesa*, antes de sua liquidação e pagamento. Essa metodologia de “empenhos sob demanda” ou “empenhos parciais sequenciais” garante que a reserva de recursos seja feita no momento da efetiva geração da despesa, respeitando a dotação orçamentária disponível para o exercício. Tal prática afasta categoricamente qualquer alegação de empenho a posteriori, pois cada etapa da despesa é precedida de sua respectiva dotação e reserva.

6.3. Harmonização com a Responsabilidade Fiscal e a Eficiência: O Paradigma da Nova Gestão Pública

A compatibilidade dos empenhos parciais com a contratação por demanda e remuneração variável é um paradigma da nova gestão pública, harmonizando os princípios da eficiência e da responsabilidade fiscal.

A vinculação do pagamento à efetiva demanda e desempenho do contratado otimiza a utilização dos recursos públicos, prevenindo gastos com volumes não utilizados ou serviços que não se materializaram. A Administração contrata a disponibilidade de um serviço ou a capacidade de fornecimento, e só paga pelo que efetivamente utiliza. Esta modelagem incentiva o contratado a se adaptar às necessidades flutuantes da Administração, promovendo agilidade e desincentivando o inchaço contratual.

O Art. 144, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, é enfático ao impor o respeito ao “limite orçamentário fixado pela Administração para a contratação”. Mesmo que o valor máximo do contrato possa ser elevado, a soma dos empenhos parciais emitidos dentro de um dado exercício fiscal jamais poderá ultrapassar o limite da dotação orçamentária disponível para aquele período. Essa é a salvaguarda que garante a plena aderência à Lei de Responsabilidade Fiscal e às leis orçamentárias anuais. A gestão é proativa, assegurando que o desembolso efetivo se mantenha nos limites do que foi planejado e autorizado.

Embora a jurisprudência de alguns Tribunais de Contas demonstre certa compreensão em casos de meras irregularidades formais (desde que não haja dano ao erário e o serviço tenha sido efetivamente prestado), é imperativo que os órgãos e entidades da administração pública adotem procedimentos que garantam o empenho prévio a cada parcela da despesa. A proatividade na formalização dos empenhos parciais antecipa e neutraliza quaisquer questionamentos, reforçando a transparência e a boa governança.

Em conclusão a este tópico, a possibilidade de empenhos parciais em contratos de remuneração variável e por demanda não é apenas uma conveniência administrativa, mas um pilar que sustenta

a legalidade, a conformidade financeira e a eficiência sob o regime da Lei nº 14.133/2021. O presente autor sustenta que essa modelagem contratual permite à Administração Pública atuar com a agilidade e adaptabilidade que as demandas modernas exigem, alinhando o desembolso ao resultado efetivo, sem comprometer os princípios basilares do Direito Financeiro. O valor global do contrato serve como uma bússola, um horizonte máximo, mas é a gestão rigorosa e individualizada de cada empenho, prévio à efetivação da despesa, que garante a prudência na aplicação dos recursos públicos e a plena observância da legislação vigente. Este é um instrumento robusto, que concilia a flexibilidade necessária à gestão pública contemporânea com a intransigência dos ditames da responsabilidade fiscal.

7. Conclusão

Este artigo empreendeu uma análise detalhada sobre a complexa, porém harmônica, interação entre as modalidades de remuneração variável, contratos estimativos e contratos por demanda – inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 – e o fundamental princípio do prévio empenho da despesa, delineado no Art. 60 da Lei nº 4.320/64. Embora essas modalidades contratuais se distingam em suas especificidades – a remuneração variável atrelando o pagamento ao desempenho; os contratos estimativos estabelecendo um teto para volumes incertos; e os contratos por demanda ajustando-se às necessidades flutuantes da Administração Pública –, o ponto fulcral reside na demonstração de sua plena compatibilidade com as normas de finanças públicas.

Demonstramos que a aparente tensão entre o valor global do contrato – frequentemente elevado e de caráter meramente estimativo – e a irreduzível exigência de disponibilidade orçamentária prévia é plenamente resolvida. A chave para

essa compatibilidade reside na sistemática de empenhamentos individualizados e prévios para cada parcela efetivamente demandada. Conforme exaustivamente elucidado nos tópicos anteriores, essa solução baseia-se na crucial distinção entre o empenho propriamente dito (o ato de reservar a dotação orçamentária e assumir a obrigação) e a nota de empenho (o documento formal que representa e comprova esse ato). Essa abordagem metodológica permite que a Administração Pública, ao invés de comprometer-se com volumes ou valores fixos que podem nunca se concretizar, empenhe os recursos apenas quando a despesa se torna certa e necessária, e precisamente antes de sua execução, liquidação e pagamento, em estrita conformidade com o preceituado nas normas orçamentárias vigentes.

Portanto, longe de constituírem um desafio ou uma quebra de paradigma à responsabilidade fiscal, a remuneração variável, os contratos estimativos e por demanda, quando geridos por meio dessa rigorosa sistemática de empenhos fracionados, emergem como instrumentos de eficiência e adaptabilidade essenciais à gestão pública contemporânea. Eles otimizam o uso do erário, evitam gastos desnecessários com serviços não utilizados e alinham o dispêndio público à real capacidade orçamentária e à efetiva necessidade. Essa prudência é duplamente valorizada ao considerarmos a problemática da ingerência administrativa, onde a ausência de controles rígidos pode acarretar desvios, ineficiência e, em última instância, prejuízos irreparáveis ao erário e à confiança social. A precisão no empenho se torna, assim, uma poderosa salvaguarda.

Trata-se, então, da afirmação da validade e da relevância desses modelos contratuais, que conciliam a necessária flexibilidade para atender às demandas dinâmicas da sociedade com a inegociável prudência na aplicação dos recursos públicos. Ao demonstrar a plena conformidade de tais

arranjos com os princípios da legalidade, eficiência e responsabilidade fiscal, o artigo reafirma que a Administração Pública pode atuar com agilidade e adaptabilidade, salvaguardando-se contra os riscos da desídia fiscal e garantindo a maximização do valor entregue à coletividade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

BINENBOJM, Gustavo. Contratação administrativa com remuneração condicionada ao êxito: possibilidades e limites. Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 1-8, jan./abr. 2019.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 922 e 923.

SARAI, Leandro, Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14133/21, Comentada por Advogados Públicos / organizado por Leandro Sarai. - 4.ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

TORRES, Ronny Charles Lopes de Leis de Licitações Públicas Comentadas / Ronny Charles Lopes de Torres, - 15.ed., rev., atual, e ampl. - São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, 1072 p.

LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro / Harrison Leite - 13.ed., rev., atual, e ampl. - São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Acórdão TC-781/2020-9. Ementa: Despesa sem prévio empenho. Não tendo o gestor autonomia sobre a execução orçamentária, resta ausente sua culpabilidade. Relator: Rodrigo Coelho do Carmo. Vitória, 18 ago. 2020. Disponível em:

www.tcees.tc.br. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Parecer nº 01605-17. Ementa: Despesa pública. Prévio empenho. Formalização. Contrato administrativo. Art. 60. Lei nº 4.320/64. O art. 60, da Lei nº 4.320/64, não deixa dúvidas de que o empenho deve ser necessariamente realizado em momento anterior à formalização do contrato administrativo. Salvador, 02 ago. 2017. Disponível em: www.tcm.ba.gov.br. Acesso em: 10 set. 2025.

CAPÍTULO 2

III - IMR: A POSSIBILIDADE DE USO EM PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DE BENS

Por Juliano Camargo de Brito

III - IMR: A POSSIBILIDADE DE USO EM PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DE BENS

Juliano Camargo de Brito¹

RESUMO: O artigo aborda a possibilidade de aplicar o Instrumento de Medição de Resultados (IMR), previsto na Instrução Normativa nº 5/2017, também nas contratações públicas de bens, e não apenas nos contratos de prestação de serviços. Com base na Lei nº 14.133/2021, argumenta-se que o IMR pode ser utilizado como mecanismo de controle de qualidade e incentivo ao cumprimento das condições contratuais pelos fornecedores. O IMR é um mecanismo que estabelece critérios objetivos e mensuráveis para avaliar a qualidade da execução contratual, com reflexos diretos no pagamento. No caso das

¹ Mestre em Inovações Tecnológicas pela UTFPR (2021), Especialista em Direito Público pela Universidade Anhanguera-Uniderp-MS (2012), Graduado em Administração pela Faculdade Dom Bosco de Ubitatã-PR (2006). Servidor Público Federal desde 2011. Atua como Agente de Contratação e Pregoeiro na Universidade Tecnológica Federal do Paraná - Campus Campo Mourão desde 2013. Membro da Comissão de Implementação, Normatização e Acompanhamento da Lei 14.133 no âmbito da UTFPR. Possui experiência como Membro de Equipes de Planejamento da Contratação, Pregoeiro, Presidente da Comissão Permanente de Licitações, Fiscal de Contratos e também já atuou em Processos Administrativos de Sanção. Professor de Cursos de Capacitação e de Treinamentos Práticos no sistema Compras.gov.br. Instrutor Credenciado junto ao Sebrae - PR (área de Compras Públicas). Criador do perfil @pregoeiroensina no Instagram, que possui insights relacionados com o dia a dia de compradores públicos.

compras, sua aplicação poderia induzir os fornecedores a entregarem os bens conforme especificado e dentro do prazo, reduzindo ocorrências comuns como atrasos e entrega de itens divergentes da proposta. Além disso, o artigo evidencia que a aplicação do IMR pode minimizar a necessidade de instauração de processos administrativos sancionadores (como aplicação de multas), que são morosos e de baixo impacto pedagógico, sobretudo quando envolvem valores inferiores a R\$ 1.200,00. Sob o ponto de vista legal, destaca-se que a Lei nº 14.133/2021 permite a adoção de critérios de medição no termo de referência, o que abriria espaço para a inserção do IMR também em contratações de bens, ainda que isso represente uma inovação incremental no âmbito da administração pública federal. Sugere-se a implementação experimental do IMR em contratações diretas, com base em uma tabela de percentuais de faturamento vinculados ao cumprimento de prazos e conformidade dos bens entregues. Essa medida, além de simples, visa reforçar a eficiência, a economicidade e a responsabilidade dos fornecedores em contratos administrativos.

Palavras-chave: Instrumento de Medição e Resultados. Aquisição de Bens. Inovação.

INTRODUÇÃO

A Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, estabelece diretrizes para a contratação de serviços sob o regime de execução indireta na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Essa normativa enfatiza a importância de uma gestão eficiente e transparente dos contratos, alinhando-os ao planejamento estratégico dos órgãos e entidades governamentais.

Nesse contexto, o Instrumento de Medição de Resultados (IMR) emerge como uma ferramenta essencial para monitorar e

avaliar a eficácia desses contratos, que a rigor têm como objeto a prestação de serviços.

Considerando que não há norma específica tratando da aplicação do IMR para os contratos e/ou instrumentos equivalentes decorrentes de processos de aquisição de bens, o presente artigo pretende abordar a possibilidade de uso deste mecanismo diante das disposições contidas na Lei nº 14.133/2021.

QUAL O CONCEITO DO IMR?

Trata-se de instrumento definido pelo item IX do Anexo I da IN 05/2017 como um “mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento” (BRASIL, 2017).

Sua adoção deve ser tratada na etapa de planejamento da contratação, a qual é considerada essencial para todo e qualquer tipo de contratação pública, pois representa, em termos gerais, o momento adequado para alinhar as ações a serem desenvolvidas ao planejamento estratégico da entidade, servindo de amparo para a tomada de decisão dos gestores e para a prática dos atos subsequentes, tais como seleção dos fornecedores e execução do objeto contratual (BRITO, 2021).

Entre os artefatos pertinentes à etapa de planejamento da contratação, entende-se que a adoção do IMR deve ser avaliada quando da elaboração do termo de referência, devendo neste caso ser consideradas algumas diretrizes, tais como:

- a. Identificar indicadores mínimos de desempenho para aferir qualidade esperada dos serviços;
- b. Listar atividades críticas que implicam na prestação dos serviços e nos resultados esperados;

- c. Prever fatores que estejam fora do controle do prestador e que podem interferir no cumprimento das metas;
- d. Utilizar metas realistas e definidas com base em comparação apropriada;
- e. Níveis de desconformidade do serviço para redimensionar pagamentos e, se for o caso, aplicar sanções e/ou rescindir o contrato.
- f. Definir faixas mínimas de tolerância que nas primeiras ocorrências poderão apenas ser objeto de notificação para ajuste.

Em termos práticos, o IMR funciona como um mecanismo de indução para a boa execução do objeto contratado, posto que permite à administração efetuar ajustes nos valores a serem pagos para seus fornecedores.

A sua utilização está diretamente relacionada com o fluxo de recebimento provisório e definitivo previsto pelos incisos I (obras e serviços) e II (compras) do Art. 140 da Lei nº 14.133/2021.

NO QUE O IMR PODERIA CONTRIBUIR PARA OS PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DE BENS?

Tal como já ocorre quando o objeto envolve a prestação de serviços, a adoção deste mecanismo poderia induzir os contratados a cumprir todas as condições constantes em suas respectivas propostas comerciais, em especial, a entregar os bens na exata especificação proposta e avaliada pela administração no processo de contratação, assim como a cumprir os prazos de entrega.

A primeira conduta (entregar bens incompatíveis com a proposta comercial) não pode ser admitida pela administração, pois fere o próprio critério de julgamento do processo de contratação, vide Art. 59 da Lei nº 14.133/2021.

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

II - **não obedecerem às especificações técnicas** pormenorizadas no edital;

V - apresentarem **desconformidade com quaisquer outras exigências do edital**, desde que insanável (BRASIL, 2021).

Quando os bens entregues não atendem às especificações da proposta, a qual está vinculada ao contrato, utiliza-se o mecanismo da rejeição, que é previsto pelo § 1º do Art. 140 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 140. O objeto do contrato será recebido:

II - em se tratando de compras:

a) provisoriamente, de forma sumária, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, com verificação posterior da conformidade do material com as exigências contratuais;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais.

§ 1º O objeto do contrato **poderá ser rejeitado**, no todo ou em parte, **quando estiver em desacordo com o contrato** (BRASIL, 2021).

Neste caso específico, é necessário que o contratado seja notificado para que faça a substituição dos bens no prazo definido no termo de referência. A não realização deste procedimento irá caracterizar pelo menos duas infrações administrativas, quais sejam:

Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações:

V - **não manter a proposta [...]**;

VII - ensejar o **retardamento** da execução ou **da entrega do objeto** da licitação **sem motivo justificado** (BRASIL, 2021);

De igual modo, quando o contratado descumpre o prazo de entrega definido no termo de referência e constante em sua proposta comercial, faz-se necessária a expedição de notificação por parte do fiscal do contrato.

Assim, pode-se dizer que a administração acaba sendo prejudicada, pois além de não receber logo de início os bens que constam na proposta comercial e/ou recebê-los após o prazo pactuado, ainda precisa realizar esforços a fim de que o fornecedor cumpra de fato aquilo que ele mesmo propôs.

Diante deste contexto, a utilização do IMR para os processos de aquisição de bens pode reduzir o número de ocorrências destas condutas, de modo a transferir o ônus, neste caso financeiro e de caráter pedagógico, a quem lhe deu causa.

Para estes problemas a administração pode utilizar as sanções administrativas previstas pela lei, principalmente a multa indicada pelo inciso II do Art. 156 da Lei 14.133/2021.

A problemática da multa, que é de mora nestes casos, reside nas seguintes questões: a primeira é que o Art. 157 da Lei nº 14.133/2021 prevê que “[...] será facultada a defesa do interessado no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de sua intimação” (BRASIL, 2021).

Considerando o Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União, assim como as lições de Oliveira (2025), entende-se que a aplicação deste instrumento, cuja natureza é sancionatória, pressupõe o trâmite de um processo administrativo de sanção com as seguintes etapas:

a) Intimação;

b) Defesa do Contratado (Prazo de até 15 dias úteis - Art. 157 da Lei 14.133/2021);

c) Decisão da Autoridade Competente;

d) Recurso (Prazo de até 15 dias úteis - Art. 166 da Lei 14.133/2021);

e) Decisão da Autoridade Superior (até 20 dias úteis - Art. 166, Pár. Único da Lei nº 14.133/2021).

Somente após o cumprimento deste processo, que é moroso em razão dos respectivos prazos e possui um custo processual decorrente da atuação dos agentes públicos, a multa poderia ser cobrada de forma administrativa pela entidade.

E é exatamente neste ponto que surge a segunda questão. Para receber os valores pertinentes à multa, a administração tem inicialmente a opção de descontar o débito dos créditos que o contratado tem a receber.

Tal opção, que está devidamente prevista nas minutas de termo de referência da Advocacia Geral da União, cria uma situação na qual a administração teria que reter o pagamento do bem até que ocorra a conclusão do processo administrativo de sanção no qual se discute a aplicabilidade da multa em razão das ocorrências que lhe causaram a abertura.

No entanto, esta medida esbarra, em tese, na dicção do §7º do Art. 92 da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

§ 7 Para efeito do disposto nesta Lei, consideram-se como **adimplemento da obrigação contratual** a prestação do serviço, a realização da obra ou **a entrega do bem**, ou parcela destes, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023).

A outra opção seria emitir uma guia de recolhimento específica, opção que deixa a administração à mercê do efetivo pagamento pelo contratado, o qual muitas vezes sequer ocorre.

Conforme Art. 2º da Instrução Normativa nº 26, de 13 de abril de 2022, da Secretaria Especial da Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, as multas que forem inferiores a **R\$ 1.200,00** (um mil e duzentos reais) estarão dispensadas de cobrança administrativa, o que não significa perdão do débito (BRASIL, 2022).

Neste caso, o que vai ocorrer é que a documentação comprobatória da multa permanecerá arquivada junto à entidade que a aplicou, de modo que, havendo novos débitos deste mesmo contratado, estes possam ser cobrados quando os valores ultrapassarem o valor supracitado.

Este arquivamento, contudo, não será por tempo indeterminado, pois o prazo prescricional será de 5 (cinco) anos da data do ato ou fato do qual se originarem. Esta mesma normativa prevê ainda uma operação de compensação quando o contratado possuir créditos decorrentes do mesmo contrato ou de outros contratos que possua com o órgão ou entidade sancionadora.

Diante destas colocações, pode-se dizer que o processo é burocrático e, se não ocorrer o recolhimento da multa pelo contratado, pouco efetivo, na medida em que não vai causar efeito pedagógico imediato e capaz de induzir a mudança de comportamento na execução contratual junto à administração pública em geral.

Portanto, sob a perspectiva de custo/benefício processual, pode-se dizer que o uso do IMR nos processos de aquisição de bens pode reduzir o número de processos administrativos para aplicação de multa, principalmente aqueles cujos valores envolvidos não atingem o valor mínimo para cobrança previsto pela I.N 26/2022 - SEGES.

QUAL SERIA A FUNDAMENTAÇÃO LEGAL PARA O USO DO IMR NOS PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DE BENS?

O inciso XXIII do Art. 6º da Lei nº 14.133/2021 define o termo de referência da seguinte forma:

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

g) **critérios de medição** e de pagamento (BRASIL, 2021);

Isso posto, afirma-se: não há, no referido diploma legal, uma definição específica para o que seriam os critérios de medição. Por analogia ao que dispõe a Instrução Normativa nº 5/2017, entende-se que o IMR de fato seja um destes critérios de medição previstos pela Lei.

Conforme já exposto inicialmente, sua aplicabilidade possui conexão com o fluxo de recebimento provisório e definitivo previsto pela Lei nº 14.133/2021:

Art. 140. O objeto do contrato será recebido:

II - em se tratando de compras:

a) **provisoriamente**, de forma sumária, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, **com verificação posterior da conformidade do material com as exigências contratuais**;

b) **definitivamente**, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais;

§ 3º Os prazos e os métodos para a realização dos recebimentos provisório e definitivo serão definidos em **regulamento ou no contrato** (BRASIL, 2021).

Conquanto não haja regulamento específico do Governo Federal tratando dos recebimentos provisório e definitivo para os casos de compras, a lei permite que o contrato contenha o IMR ao qual será submetido o contratado. Nos casos em que o contrato for formalizado por meio de nota de empenho, é plenamente possível que o termo de referência venha a tratar do assunto, tendo em vista sua natureza obrigacional para contratantes e contratados.

FLUXO DE PROCEDIMENTOS SUGERIDO

Nos casos em que o contrato é formalizado por meio de nota de empenho, o fluxo é iniciado com o envio, por e-mail, do respectivo documento para o contratado. Quando ocorrer a confirmação do recebimento deste e-mail será iniciada a contagem do prazo de entrega.

Para que seja possível a adoção do IMR, o termo de referência deverá detalhar de forma pormenorizada o fluxo a ser adotado. A principal informação que deve estar clara é a seguinte: a nota fiscal de venda só poderá ser emitida após a aplicação do IMR pela administração, logo a entrega do bem deverá ser acompanhada de nota fiscal de simples remessa. Tal informação deverá ser ressaltada no e-mail de envio da nota de empenho ao contratado.

Ao receber os bens provisoriamente no almoxarifado da administração, o servidor responsável deverá verificar se a entrega ocorreu dentro do prazo estabelecido e registrar tal informação em uma planilha ou sistema de controle. Além disso, deverá convocar o fiscal do contrato para que faça a verificação da conformidade do material diante das exigências contratuais e/ou da proposta do fornecedor.

Caso o bem seja aceito pelo fiscal, deve ser aplicado o IMR, que irá considerar a data de entrega, e autorizado o faturamento

pelo contratado. O recebimento definitivo será confirmado mediante termo detalhado e atesto da respectiva nota fiscal de venda.

Caso o bem não seja aceito pelo fiscal, deverá ser comunicada sua rejeição junto ao fornecedor, nos termos do Art. 140, § 1º da Lei nº 14.133/2021. A partir deste momento será iniciada a contagem do prazo para substituição, conforme previsão do termo de referência.

Ao receber o bem substituído no almoxarifado da administração, o servidor responsável deverá executar o mesmo procedimento anteriormente já adotado. Sendo feito o aceite provisório do bem pelo fiscal do contrato, aplica-se o IMR e solicita-se a emissão da respectiva nota fiscal, já com o ajuste de pagamento realizado.

SUGESTÃO DE IMPLEMENTAÇÃO

O uso do IMR nos contratos decorrentes de processos de aquisição de bens ainda não é regulamentado no âmbito

da administração pública federal, motivo pelo qual entende-se que sua adoção caracteriza-se como uma inovação incremental.

Este tipo de inovação, segundo Scherer e Carlomagno (2016), decorre de um processo de gestão da inovação e é impulsionada por iniciativas criadas no âmbito da própria organização ou por necessidades demandadas pelo mercado.

Tendo em vista que esta inovação pode interferir na rotina convencional de faturamento/emissão de notas fiscais de venda por parte dos fornecedores, sugere-se que o procedimento seja testado pontualmente em processos de contratação direta, de modo a avaliar a sua aplicabilidade e, se for o caso, expandi-la para processos de maior complexidade.

Uma tabela hipotética e exemplificativa para este IMR de compras, ou seja, sem estudos aprofundados, poderia ser definida desta forma:

Valor do bem	Situação	Percentual de Faturamento	Valor do ajuste de pgto
R\$ 15.000,00	Entrega do bem dentro do prazo estipulado e sem ocorrência de rejeição.	100% do valor do bem	R\$ 0,00
R\$ 15.000,00	Entrega do bem com atraso de 30 dias e sem ocorrência de rejeição.	98% do valor do bem	R\$ 300,00
R\$ 15.000,00	Entrega do bem com atraso de 45 dias e sem ocorrência de rejeição.	95% do valor do bem	R\$ 750,00
R\$ 15.000,00	Entrega do bem com atraso de 30 dias e com ocorrência de rejeição.	92% do valor do bem	R\$ 1.200,00
R\$ 15.000,00	Entrega do bem com atraso de 45 dias e com ocorrência de rejeição	90% do valor do bem	R\$ 1.500,00
R\$ 15.000,00	Entrega do bem com atraso superior a 60 dias e sem ocorrência de rejeição	88% do valor do bem	R\$ 1.800,00
R\$ 15.000,00	Entrega do bem com atraso superior a 60 dias e com ocorrência de rejeição	85% do valor do bem	R\$ 2.250,00

Fonte: Elaborada pelo autor (2025).

Conforme verifica-se na tabela acima, trata-se de uma medida relativamente simples e que vai ao encontro dos ensinamentos de Drucker (2020): reconhecer o óbvio é o primeiro passo para entender a simplicidade das inovações eficazes. Sua adoção exige basicamente previsão no termo de referência e uma adequada definição e aplicação dos fluxos de recebimento provisório e definitivo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017.** Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 maio. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Estabelece normas gerais de licitação e contratação para a administração pública direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 26, de 13 de abril de 2022.** Dispõe sobre a dispensa, o parcelamento, a compensação e a suspensão de cobrança de débito resultante de multa administrativa e/ou indenizações, previstas na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, não inscritas em dívida ativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 abr. 2022. Disponível em: [\[normativas/instrucao-normativa-seges-memo-26-de-13-de-abril-de-2022\]\(https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-memo-26-de-13-de-abril-de-2022\). Acesso em: 11 abr. 2025.](https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-</p></div><div data-bbox=)

BRASIL. **Tribunal de Contas da União.** Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-8-infracoes-e-sancoes-administrativas-licitantes/>. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRITO, Juliano Camargo de. **Compras compartilhadas como ferramenta para a otimização dos processos de aquisições de materiais no âmbito da UTFPR.** 2021. Dissertação (Mestrado em Inovações Tecnológicas) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campo Mourão, 2021. Disponível em: <https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/24832>. Acesso em: 11 abr. 2025.

DRUCKER, P. Drucker: **O homem que inventou a Administração.** 1. ed. Rio de Janeiro, RJ: Alta Books, 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. “Sanções nas licitações e contratações públicas: avanços e desafios”. In **SLC – Solução em Licitações e Contratos nº 85.** Seção Soluções Autorais. São Paulo: SGP, abril/2025, p. 95-114. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2025/04/85-SLC-Abril-2025-Solucoes-Autorais-05-2.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2025.

SCHERER, F. O.; CARLOMAGNO, M. S. **Gestão da Inovação na Prática.** 2. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2016. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597007121/>. Acesso em: 11 abr. 2025.

Como citar este texto:

BRITO, Juliano Camargo de. “IMR: A possibilidade de uso nos processos de aquisição de bens”.

CAPÍTULO 2
IV - PROPOSTA DE
REGULAMENTO PRÓPRIO E
A MODALIDADE “DESAFIO
DA INOVAÇÃO” COMO
INSTRUMENTOS AUXILIARES
TECNOLÓGICOS DA LEI Nº
14.133/2021:

Ferramentas estratégicas para
contratação de startups no campo
das compras públicas inovadoras

Por Pedro Henrique Golin Linhares

CAPÍTULO 2

IV - PROPOSTA DE REGULAMENTO PRÓPRIO E A MODALIDADE “DESAFIO DA INOVAÇÃO” COMO INSTRUMENTOS AUXILIARES TECNOLÓGICOS DA LEI Nº 14.133/2021: Ferramentas estratégicas para contratação de startups no campo das compras públicas inovadoras

Pedro Henrique Golin Linhares¹

RESUMO: Este artigo analisa a proposta de regulamento próprio do Serviço Social Autônomo Paraná Projetos e especificamente

¹ Graduado em Administração de Empresas pelo Centro Universitário Dom Bosco, Pós-graduado em Gestão Estratégica, Administrativa e Financeira pelo Centro Universitário Bagozzi, MBA Executivo em Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), Pós-graduando em Governança Corporativa, Gestão de Riscos e Compliance pela Fundação Dom Cabral (FDC) e Pós-graduando em Direito Administrativo pela Escola Paranaense de Direito.

E-mail: pedrolinhares1331@gmail.com

Instituição: Serviço Social Autônomo Paraná Projetos

Cargo: Analista de Contratações

a modalidade “Desafio da Inovação” como instrumentos auxiliares tecnológicos da Lei nº 14.133/2021. Demonstra-se como essa modalidade inovadora constitui ferramenta estratégica para contratação de startups no campo das compras públicas inovadoras, conforme referencial teórico desenvolvido pelo Professor Luciano Elias Reis. A análise evidencia que o regulamento próprio, viabilizado pela autonomia jurídica dos SSAs, permite o desenvolvimento de instrumentos contratuais tecnológicos que materializam os objetivos de inovação estabelecidos pela nova Lei de Licitações, oferecendo soluções práticas para os desafios da contratação pública de soluções inovadoras.

Palavras-chave: Serviço Social Autônomo. Regulamento próprio. Desafio da Inovação. Instrumentos auxiliares. Startups. Compras públicas inovadoras. Lei 14.133/2021.

INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.133/2021 estabelece em seu artigo 11, inciso IV, como objetivo fundamental do processo licitatório “incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável” (BRASIL, 2021), reconhecendo a necessidade de instrumentos auxiliares e tecnologias que viabilizem essa transformação na gestão pública. Nesse contexto, a proposta de regulamento próprio desenvolvida pelo Serviço Social Autônomo Paraná Projetos, especificamente através da modalidade “Desafio da Inovação”, emerge como instrumento auxiliar tecnológico de excepcional relevância para materializar os objetivos inovadores da nova legislação.

O campo das compras públicas inovadoras, conforme conceituado pelo Professor Luciano Elias Reis como contratações de objetos científicos, inovadores ou tecnológicos (REIS, 2025), podem demandar ferramentas contratuais específicas que permitam à administração

pública acessar soluções desenvolvidas por startups e empresas inovadoras que operam com metodologias ágeis e em cenários de alta incerteza. A modalidade “Desafio da Inovação”, proposta no regulamento próprio do Paraná Projetos, constitui precisamente esse tipo de instrumento auxiliar tecnológico, oferecendo uma solução prática para os desafios da contratação pública de inovação.

A autonomia regulamentar dos Serviços Sociais Autônomos, consolidada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 1.864/PR, cria o ambiente jurídico necessário para o desenvolvimento de instrumentos contratuais inovadores que complementam e potencializam as capacidades da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2009). Essa autonomia não representa uma exceção ao sistema legal, mas sim uma oportunidade de desenvolvimento de tecnologias contratuais que expandem as fronteiras da eficiência administrativa.

A modalidade “Desafio da Inovação” exemplifica como a proposta de regulamento próprio funciona como instrumento auxiliar tecnológico da Lei nº 14.133/2021, oferecendo uma metodologia específica para contratação de startups que permite descobrir e refinar soluções ao longo do processo de desenvolvimento. Essa abordagem adaptativa contrasta com os métodos preditivos tradicionais da administração pública, viabilizando a contratação de soluções cujo escopo final pode ser descoberto e aprimorado durante a execução contratual.

O presente estudo propõe-se a analisar como a proposta de regulamento próprio, especificamente através da modalidade “Desafio da Inovação”, constitui instrumento auxiliar tecnológico da Lei nº 14.133/2021, demonstrando sua aplicabilidade no campo das compras públicas inovadoras e sua contribuição para a efetivação dos objetivos de incentivo à inovação estabelecidos pela nova legislação.

Para tanto, o artigo estrutura-se em seções que abordarão: o regulamento próprio como instrumento auxiliar tecnológico no contexto da Lei nº 14.133/2021; a modalidade “Desafio da Inovação” como ferramenta estratégica para contratação de startups; a integração dessa modalidade no campo das compras públicas inovadoras; e as perspectivas de aplicação e replicação dessa tecnologia contratual por outros entes da administração pública.

O REGULAMENTO PRÓPRIO COMO INSTRUMENTO AUXILIAR TECNOLÓGICO DA LEI Nº 14.133/2021

A proposta do regulamento próprio do Paraná Projetos constitui instrumento auxiliar tecnológico da Lei nº 14.133/2021 ao oferecer ferramentas contratuais específicas que materializam os objetivos de inovação estabelecidos pela nova legislação. Esse regulamento não representa uma alternativa ao sistema legal vigente, mas sim um complemento tecnológico que expande as capacidades da administração pública para lidar com as complexidades das contratações inovadoras.

A compreensão dessa distinção metodológica é fundamental para o desenvolvimento do presente estudo. No campo do gerenciamento de projetos, tradicionalmente representado pelo triângulo de ferro (escopo, tempo e custo), as metodologias preditivas ou em cascata caracterizam-se pela definição prévia e detalhada de todas as etapas e entregas, com escopo fixo e mudanças mínimas ao longo da execução. Em contraste, as metodologias ágeis operam com um triângulo invertido, onde tempo e custo são fixados, mas o escopo é descoberto e refinado progressivamente através de entregas incrementais. Essa

diferença metodológica não é meramente técnica, mas reflete paradigmas distintos de gestão que têm implicações diretas para a contratação pública de inovação.

A fundamentação jurídica para o desenvolvimento desse instrumento auxiliar encontra-se consolidada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especificamente na ADI nº 1.864/PR, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, que estabeleceu marco jurisprudencial fundamental para a compreensão da autonomia regulamentar dos Serviços Sociais Autônomos (BRASIL, 2009). A ementa da decisão é clara ao estabelecer que:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. EDUCAÇÃO. ENTIDADES DE COOPERAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. LEI 11.970/1997 DO ESTADO DO PARANÁ. PARANAEDUCAÇÃO. SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO. POSSIBILIDADE. RECURSOS PÚBLICOS FINANCEIROS DESTINADOS À EDUCAÇÃO. GESTÃO EXCLUSIVA PELO ESTADO. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (...) 3. A Constituição federal, no art. 37. XXI. determina a obrigatoriedade de obediência aos procedimentos licitatórios para a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A mesma regra não existe para as entidades privadas que atuam em colaboração com a Administração Pública, como é caso do PARANAEDUCAÇÃO.” (BRASIL, 2009)

Essa decisão reconhece que os Serviços Sociais Autônomos, como entidades privadas que colaboram com a Administração Pública, possuem autonomia para desenvolver regulamentos próprios que não se submetem integralmente às normas de licitação aplicáveis à administração pública tradicional. Essa autonomia cria o ambiente jurídico necessário para o desenvolvimento

de instrumentos auxiliares tecnológicos que complementam e potencializam as capacidades da Lei nº 14.133/2021.

O regulamento próprio funciona como instrumento auxiliar tecnológico ao permitir a customização de processos contratuais de acordo com as especificidades das contratações inovadoras, mantendo os princípios fundamentais da administração pública enquanto introduz elementos de flexibilidade e eficiência necessários para lidar com as particularidades do mercado de inovação. Essa customização é essencial para viabilizar a contratação de startups e empresas inovadoras que operam com metodologias ágeis e em cenários de alta incerteza.

A Lei nº 14.133/2021, embora represente um avanço significativo em relação à legislação anterior, ainda opera com estruturas contratuais predominantemente preditivas, adequadas para contratações com escopo bem definido e baixa incerteza. A proposta de regulamento próprio do Paraná Projetos oferece instrumento auxiliar que complementa essa estrutura, permitindo a implementação de metodologias adaptativas necessárias para as contratações inovadoras.

A eficiência tecnológica do regulamento próprio pode ser demonstrada através de dados comparativos de desempenho operacional:

Essa eficiência operacional do regulamento próprio é particularmente relevante quando consideramos que os Serviços Sociais Autônomos frequentemente lidam com contratações de maior complexidade e inovação que as modalidades tradicionais. A capacidade de processar contratações complexas em 30 dias representa uma inovação tecnológica significativa que pode ser atribuída à flexibilidade e customização permitidas pelo regulamento próprio.

O regulamento próprio também funciona como instrumento auxiliar tecnológico ao permitir a implementação de modalidades contratuais experimentais que não estão previstas na Lei nº 14.133/2021. A modalidade “Desafio da Inovação”, por exemplo, representa uma evolução tecnológica dos processos de contratação pública que só é viável através da flexibilidade oferecida pelo regulamento próprio.

Essa capacidade de experimentação e desenvolvimento de novas modalidades contratuais posiciona o regulamento próprio do Paraná Projetos como laboratório de inovação que pode contribuir para a evolução futura da própria Lei nº 14.133/2021. As soluções testadas e refinadas através do regulamento próprio podem posteriormente ser incorporadas pela administração pública mais ampla, funcionando como instrumentos auxiliares que expandem as fronteiras da eficiência administrativa.

Essa limitação estrutural da Lei nº 14.133/2021 pode ser compreendida através da análise de seus instrumentos de planejamento. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) pressupõem o conhecimento detalhado da solução a ser contratada, exigindo especificações técnicas precisas que permitam a comparação objetiva entre propostas. Essa abordagem é perfeitamente adequada para contratações de escopo bem definido, como a construção de uma escola, onde é possível especificar previamente todos os materiais, etapas construtivas e prazos de execução. Contudo, quando a administração pública necessita contratar o desenvolvimento de uma solução tecnológica inovadora para cidades inteligentes, por exemplo, frequentemente não possui conhecimento suficiente para elaborar um ETP que descreva detalhadamente o problema, muito menos um TR que especifique a solução. Nesse cenário de alta incerteza, característico da inovação, a metodologia preditiva tradicional

revela-se inadequada, criando a necessidade de instrumentos contratuais que operem com metodologias adaptativas.

A implementação do regulamento próprio como instrumento auxiliar tecnológico não compromete os princípios fundamentais da administração pública, mas sim os otimiza através da aplicação de tecnologias de gestão que maximizam a eficiência, transparência e economicidade das contratações. A diferença reside na capacidade tecnológica de customizar a aplicação desses princípios de acordo com as especificidades de cada contexto, algo que a administração pública tradicional, por suas características estruturais, não consegue realizar com a mesma agilidade e precisão.

O regulamento próprio, portanto, constitui instrumento auxiliar tecnológico essencial para a efetivação dos objetivos de inovação estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021, oferecendo ferramentas contratuais específicas que viabilizam a contratação de soluções inovadoras e contribuem para a modernização da gestão pública brasileira.

A MODALIDADE “DESAFIO DA INOVAÇÃO” COMO FERRAMENTA ESTRATÉGICA PARA CONTRATAÇÃO DE STARTUPS

A modalidade “Desafio da Inovação”, proposta no regulamento próprio do Paraná Projetos, representa uma evolução tecnológica dos instrumentos contratuais disponíveis para a administração pública, constituindo ferramenta estratégica específica para contratação de startups e empresas inovadoras. Essa modalidade funciona como instrumento auxiliar tecnológico da Lei nº 14.133/2021 ao materializar, de forma prática e operacional, o objetivo de “incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável” estabelecido no artigo 11, inciso IV da nova legislação (BRASIL, 2021).

A concepção da modalidade “Desafio da Inovação” baseia-se no reconhecimento de que as startups e empresas inovadoras operam com metodologias ágeis e em cenários de alta incerteza, onde o produto ou serviço final pode ser descoberto e refinado ao longo do processo de desenvolvimento. Essa abordagem adaptativa contrasta fundamentalmente com os métodos preditivos tradicionais da administração pública, que exigem especificações detalhadas e escopo bem definido antes do início da contratação.

A modalidade “Desafio da Inovação” funciona através de uma metodologia que combina competição técnica com desenvolvimento colaborativo, permitindo que a administração pública apresente desafios ou problemas específicos para os quais busca soluções inovadoras, sem predeterminar a natureza exata da solução desejada. Essa abordagem permite que startups e empresas inovadoras proponham soluções criativas e disruptivas que podem não ter sido antecipadas pela administração pública tradicional.

O processo da modalidade “Desafio da Inovação” estrutura-se em fases que permitem a seleção progressiva e o refinamento das soluções propostas. Na primeira fase, as startups apresentam propostas conceituais para o desafio apresentado, demonstrando sua capacidade técnica e a viabilidade de sua abordagem. Na segunda fase, as propostas selecionadas são desenvolvidas em protótipos ou provas de conceito, permitindo a validação prática das soluções. Na fase final, a solução mais promissora é selecionada para desenvolvimento completo e implementação.

Essa estrutura em fases permite que a administração pública mantenha controle sobre o processo de contratação enquanto oferece a flexibilidade necessária para acomodar a natureza iterativa e adaptativa do desenvolvimento de inovação. A modalidade “Desafio da Inovação” também

incorpora mecanismos de transparência e competitividade que asseguram a observância dos princípios fundamentais da administração pública.

A eficiência da modalidade “Desafio da Inovação” como ferramenta para contratação de startups pode ser demonstrada através de sua capacidade de atrair soluções que não seriam acessíveis através das modalidades tradicionais de contratação pública. Startups frequentemente desenvolvem soluções disruptivas que não se enquadram nas categorias tradicionais de bens e serviços utilizadas pela administração pública, criando barreiras para sua participação em processos licitatórios convencionais.

Para compreender a inovação representada pela modalidade “Desafio da Inovação”, é útil recorrer a um exemplo comparativo do campo do gerenciamento de projetos. Na construção de uma escola pelo método preditivo, elabora-se um planejamento detalhado com Estrutura Analítica de Projeto (EAP) e cronograma especificando todas as etapas: fundação, alvenaria, instalações elétricas, acabamento e mobiliário. Cada etapa é fiscalizada e verificada quanto à conformidade com as especificações, mas os alunos somente poderão utilizar a escola quando toda a obra estiver concluída. Trata-se de uma entrega única ao final do projeto. Em contraste, no desenvolvimento de um software ou solução tecnológica utilizando metodologias ágeis, trabalha-se com entregas incrementais em ciclos curtos denominados sprints. A cada sprint, entrega-se um Mínimo Produto Viável (MVP) funcional que pode ser testado e validado pelos usuários, permitindo ajustes e refinamentos progressivos do escopo. Não há uma única entrega final, mas sim entregas contínuas que vão construindo e aprimorando a solução de forma iterativa. A modalidade “Desafio da Inovação” incorpora essa lógica ágil ao processo de contratação pública, permitindo que a administração

apresente um desafio sem predeterminar completamente a solução, viabilizando o desenvolvimento iterativo característico da inovação tecnológica.

A modalidade “Desafio da Inovação” remove essas barreiras ao focar no problema a ser resolvido ao invés do produto ou serviço específico a ser adquirido. Essa abordagem orientada por resultados permite que startups com soluções inovadoras participem de contratações públicas mesmo quando suas ofertas não se enquadram perfeitamente nas especificações tradicionais utilizadas pela administração pública.

A implementação da modalidade “Desafio da Inovação” também oferece vantagens econômicas significativas para a administração pública. Ao permitir que múltiplas startups desenvolvam soluções para o mesmo desafio, a modalidade cria um ambiente de competição que pode resultar em soluções mais eficientes e econômicas. Além disso, o desenvolvimento em fases permite que a administração pública invista progressivamente apenas nas soluções mais promissoras, reduzindo o risco de investimento em projetos que podem não alcançar os resultados desejados.

Essa estrutura em fases da modalidade “Desafio da Inovação” pode ser compreendida como uma adaptação dos conceitos de metodologias ágeis ao contexto da contratação pública. Cada fase funciona analogamente a um sprint no desenvolvimento ágil, com entregas incrementais que permitem validação e refinamento progressivo. Na primeira fase, as startups entregam um MVP conceitual (a proposta), demonstrando a viabilidade técnica de sua abordagem. Na segunda fase, desenvolvem protótipos funcionais que representam MVPs mais avançados, permitindo validação prática das soluções. Na fase final, a solução selecionada é desenvolvida completamente através de ciclos iterativos que continuam permitindo ajustes e aprimoramentos. Diferentemente

de uma licitação tradicional, onde a solução deve estar completamente especificada no TR antes do início da contratação, o “Desafio da Inovação” permite que o escopo seja descoberto e refinado ao longo do processo, mantendo fixos apenas os parâmetros de tempo e custo de cada fase.

A modalidade “Desafio da Inovação” também funciona como instrumento de desenvolvimento do ecossistema de inovação local. Ao oferecer oportunidades de contratação específicas para startups, a modalidade incentiva o desenvolvimento de empresas inovadoras e contribui para a criação de um ambiente empresarial mais dinâmico e competitivo. Esse efeito multiplicador é particularmente relevante no contexto do desenvolvimento nacional sustentável preconizado pela Lei nº 14.133/2021.

A flexibilidade da modalidade “Desafio da Inovação” permite sua adaptação para diferentes tipos de desafios e setores. Desde soluções tecnológicas para modernização de processos administrativos até inovações em áreas como saúde, educação e meio ambiente, a modalidade oferece um framework contratual que pode ser customizado de acordo com as necessidades específicas de cada situação.

A modalidade “Desafio da Inovação” também incorpora mecanismos de propriedade intelectual que protegem tanto os interesses da administração pública quanto os das startups participantes. Esses mecanismos asseguram que as soluções desenvolvidas possam ser utilizadas pela administração pública enquanto preservam os direitos das startups sobre suas inovações, criando um ambiente equilibrado que incentiva a participação de empresas inovadoras.

A implementação da modalidade “Desafio da Inovação” requer capacitação específica das equipes da administração pública para lidar com as particularidades das

contratações de inovação. Essa capacitação inclui o desenvolvimento de competências para avaliação de propostas inovadoras, gestão de projetos ágeis e acompanhamento de desenvolvimentos iterativos. O investimento nessa capacitação é essencial para o sucesso da modalidade e representa um componente importante da modernização da gestão pública.

A modalidade “Desafio da Inovação” constitui, portanto, ferramenta estratégica essencial para a contratação de startups no contexto das compras públicas inovadoras, oferecendo um instrumento auxiliar tecnológico que materializa os objetivos de inovação estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021 e contribui para a modernização e eficiência da administração pública brasileira.

INTEGRAÇÃO DA MODALIDADE “DESAFIO DA INOVAÇÃO” NO CAMPO DAS COMPRAS PÚBLICAS INOVADORAS

A modalidade “Desafio da Inovação” insere-se no campo teórico e prático das compras públicas inovadoras, conforme conceituado pelo Professor Luciano Elias Reis, que define compras públicas inovadoras como contratações públicas com foco direto ou indireto em objetos científicos, inovadores ou tecnológicos, incluindo a promoção e direcionamento de agentes para tais setores (REIS, 2025). Essa abordagem reconhece que a administração pública não deve ser apenas consumidora passiva de tecnologias existentes, mas sim agente ativo na promoção e desenvolvimento de inovações que atendam às necessidades específicas do setor público e da sociedade.

O conceito de compras públicas inovadoras, definido por Reis (2025) como contratações com foco direto ou indireto em ciência, tecnologia e inovação, aplica-

se especialmente quando a administração pública possui demandas específicas e complexas que frequentemente não são atendidas adequadamente pelas soluções disponíveis no mercado tradicional (REIS, 2025). Essa lacuna entre as necessidades públicas e as ofertas de mercado cria oportunidades para o desenvolvimento de soluções inovadoras que podem beneficiar não apenas a administração pública, mas também contribuir para o desenvolvimento tecnológico nacional e a competitividade das empresas brasileiras.

A modalidade “Desafio da Inovação” materializa os princípios das compras públicas inovadoras ao criar um mecanismo específico que permite à administração pública apresentar seus desafios e necessidades para o mercado de inovação, incentivando o desenvolvimento de soluções customizadas e tecnologicamente avançadas. Essa abordagem alinha-se perfeitamente com os objetivos da Lei nº 14.133/2021 de “incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável” (BRASIL, 2021).

A integração da modalidade “Desafio da Inovação” no campo das compras públicas inovadoras é fortalecida pelo Marco Legal das Startups (Lei Complementar nº 182/2021), que reconhece a necessidade de instrumentos específicos para facilitar a contratação de startups pela administração pública (BRASIL, 2021). Reis (2025) analisa em profundidade o procedimento especial estabelecido pela LC 182, destacando que este permite à administração pública apresentar o problema a ser resolvido e os resultados esperados, dispensando a descrição de solução técnica previamente detalhada no edital e incumbindo aos licitantes a proposição de soluções que entendam pertinentes. Essa lógica, observa o autor, alinha-se perfeitamente com a modalidade “Desafio da Inovação”, que também inverte a lógica tradicional ao solicitar soluções para problemas ao invés de especificar previamente a solução desejada.

Reis (2025) destaca ainda que o procedimento especial da LC 182 prevê a possibilidade de contratação de soluções inovadoras com ou sem risco tecnológico, evidenciando a distinção fundamental entre inovação e tecnologia que permeia sua análise. O autor observa que uma Comissão Especial responsável pela contratação deve ser integrada por, no mínimo, três pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento no assunto, incluindo servidor público do órgão contratante e professor de instituição pública de educação superior na área relacionada. Essa estrutura de governança qualificada, embora específica da LC 182, oferece um modelo que pode inspirar a composição das comissões responsáveis pela modalidade “Desafio da Inovação”, assegurando que as decisões sejam fundamentadas em conhecimento técnico especializado e multidisciplinar.

A Lei Complementar nº 182/2021 define startup como “organização empresarial ou societária, nascente ou em operação recente, cuja atuação caracteriza-se pela inovação aplicada a modelo de negócios ou a produtos ou serviços ofertados” (BRASIL, 2021). Essa definição reconhece as características específicas das startups que as diferenciam das empresas tradicionais e justifica a necessidade de instrumentos contratuais específicos como a modalidade “Desafio da Inovação”.

O Marco Legal das Startups também estabelece que “a administração pública poderá, mediante justificativa, contratar startup que desenvolva solução inovadora para atendimento de necessidade da administração pública” (BRASIL, 2021). Essa disposição legal oferece fundamento adicional para a implementação da modalidade “Desafio da Inovação” como instrumento auxiliar tecnológico da Lei nº 14.133/2021.

Essa lacuna entre necessidades públicas e ofertas de mercado é particularmente

aguda quando a administração pública enfrenta problemas complexos para os quais não possui conhecimento técnico suficiente para elaborar um ETP detalhado. Como elaborar um TR especificando uma solução tecnológica para mobilidade urbana inteligente se a própria administração não conhece as tecnologias disponíveis, suas capacidades e limitações? Como definir previamente o escopo de uma solução de inteligência artificial para otimização de serviços públicos se o potencial da tecnologia somente pode ser descoberto através de experimentação e desenvolvimento iterativo? Esse paradoxo - a necessidade de especificar detalhadamente algo que não se conhece - é inerente às metodologias preditivas e representa uma barreira estrutural para a contratação pública de inovação. A modalidade “Desafio da Inovação” resolve esse paradoxo ao inverter a lógica do processo: ao invés de a administração especificar a solução e solicitar propostas de preço, ela apresenta o problema e solicita propostas de solução, permitindo que o conhecimento técnico das startups seja mobilizado para descobrir e desenvolver soluções que a própria administração não seria capaz de especificar previamente.

A modalidade “Desafio da Inovação” contribui para a efetivação dos objetivos das compras públicas inovadoras ao criar um ambiente estruturado para a identificação, desenvolvimento e implementação de soluções inovadoras. Esse ambiente estruturado é essencial porque as startups frequentemente enfrentam barreiras para participar de processos licitatórios tradicionais, incluindo requisitos de qualificação técnica e econômica que podem ser inadequados para empresas nascentes com soluções disruptivas.

A abordagem das compras públicas inovadoras, que segundo Reis (2025) abrange contratações de objetos científicos, inovadores ou tecnológicos, reconhece que a inovação no setor público requer

instrumentos contratuais que permitam a experimentação, o desenvolvimento iterativo e a adaptação de soluções ao longo do processo de implementação. Reis (2025) analisa especificamente como, nas obrigações de resultado (obrigações de fim), a Lei nº 14.133/2021 permite a estipulação de matriz de risco contratual que viabiliza aos contratados inovar no uso de soluções metodológicas ou tecnológicas, comunicando a fiscalização contratual quando optarem por solução mais pertinente, pragmática ou eficiente que aquela inicialmente prevista. Esse mecanismo é fundamental, observa o autor, para evitar que a administração pública engesse o mercado com tecnologia específica, já que o fornecedor pode possuir tecnologia mais avançada que sequer esteve no radar durante a fase de planejamento.

A integração da modalidade “Desafio da Inovação” no campo das compras públicas inovadoras também contribui para o desenvolvimento do ecossistema nacional de inovação. Ao oferecer oportunidades de contratação específicas para startups, a modalidade incentiva o empreendedorismo inovador e contribui para a criação de um ambiente empresarial mais dinâmico e competitivo. Esse efeito é particularmente relevante no contexto brasileiro, onde o desenvolvimento de um ecossistema de inovação robusto é essencial para a competitividade nacional.

A modalidade ‘Desafio da Inovação’ alinha-se com tendências internacionais consolidadas em países que lideram a inovação em contratações públicas. Nos Estados Unidos, o programa Small Business Innovation Research (SBIR) e a plataforma Challenge.gov (UNITED STATES GOVERNMENT, 2021) facilitam a contratação de startups para desenvolvimento de soluções inovadoras, incluindo tecnologias para smart cities e gestão urbana inteligente. Na União Europeia, o framework de Pre-Commercial Procurement (PCP) e Public Procurement of

Innovation (PPI) (EUROPEAN COMMISSION, 2021) estabelecem metodologias específicas para contratação de soluções inovadoras, com aplicações diretas em mobilidade urbana e infraestrutura digital para cidades.

A efetividade da modalidade “Desafio da Inovação” no campo das compras públicas inovadoras pode ser potencializada através da integração com outras iniciativas de fomento à inovação, especialmente no contexto de cidades inteligentes e soluções de mobilidade urbana. Programas de incubação, aceleração e financiamento de startups podem ser articulados com a modalidade “Desafio da Inovação” para criar um ecossistema integrado que maximize as oportunidades de desenvolvimento de soluções inovadoras para o setor público, transformando a gestão urbana através de tecnologias disruptivas para transporte inteligente e infraestrutura conectada.

A modalidade “Desafio da Inovação” também oferece oportunidades para o desenvolvimento de parcerias público-privadas inovadoras no âmbito das cidades inteligentes. Ao permitir que startups desenvolvam soluções específicas para as necessidades da administração pública, como sistemas integrados de mobilidade urbana e plataformas de gestão de tráfego em tempo real, a modalidade cria condições para o estabelecimento de relacionamentos de longo prazo que podem resultar em benefícios mútuos e contribuir para o desenvolvimento tecnológico nacional, posicionando os centros urbanos brasileiros na vanguarda da transformação digital.

A implementação da modalidade “Desafio da Inovação” no campo das compras públicas inovadoras requer o desenvolvimento de competências específicas na administração pública. Essas competências incluem a capacidade de identificar oportunidades de inovação, formular desafios de forma adequada, avaliar

propostas inovadoras e gerenciar projetos de desenvolvimento tecnológico. O investimento no desenvolvimento dessas competências é essencial para o sucesso da modalidade e representa um componente importante da modernização da gestão pública.

A modalidade “Desafio da Inovação” constitui, portanto, instrumento estratégico essencial para a efetivação dos objetivos das compras públicas inovadoras, oferecendo um mecanismo prático e operacional que permite à administração pública atuar como agente catalisador de inovação e contribuir para o desenvolvimento tecnológico nacional e a competitividade das empresas brasileiras.

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida neste estudo demonstra de forma inequívoca que a proposta de regulamento próprio do Serviço Social Autônomo Paraná Projetos, especificamente através da modalidade “Desafio da Inovação”, constitui instrumento auxiliar tecnológico essencial para a efetivação dos objetivos de inovação e modernização estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021. Longe de representar uma exceção ou desvio do sistema legal, essa proposta configura-se como ferramenta tecnológica complementar que amplifica a capacidade transformadora da nova legislação, oferecendo soluções práticas e operacionais para os desafios da contratação pública de inovação.

A modalidade “Desafio da Inovação” emerge como ferramenta estratégica fundamental para a contratação de startups no campo das compras públicas inovadoras, materializando de forma concreta os princípios teóricos desenvolvidos pelo Professor Luciano Elias Reis e oferecendo um mecanismo prático que permite à administração pública atuar como agente catalisador de inovação. Essa modalidade não apenas viabiliza a participação de empresas inovadoras em contratações públicas, mas

também contribui para o desenvolvimento do ecossistema nacional de inovação e para a competitividade das empresas brasileiras.

A fundamentação jurídica para o desenvolvimento desse instrumento auxiliar tecnológico encontra-se solidamente estabelecida na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especificamente na ADI nº 1.864/PR, que reconhece a autonomia dos Serviços Sociais Autônomos para desenvolver regulamentos próprios que não se submetem integralmente às normas de licitação aplicáveis à administração pública tradicional. Essa autonomia cria o ambiente jurídico necessário para o desenvolvimento de instrumentos contratuais inovadores que complementam e potencializam as capacidades da Lei nº 14.133/2021.

A eficiência tecnológica demonstrada pela proposta de regulamento próprio, evidenciada pela capacidade de processar contratações em aproximadamente 30 dias comparados aos 120 dias das modalidades tradicionais, comprova que essa abordagem não apenas mantém os padrões de qualidade e transparência exigidos pela administração pública, mas efetivamente os aprimora através da implementação de tecnologias de gestão que maximizam a eficiência operacional.

A modalidade “Desafio da Inovação” representa uma evolução tecnológica dos instrumentos contratuais disponíveis para a administração pública, oferecendo uma metodologia específica que permite a contratação de soluções inovadoras através de processos adaptativos que acomodam a natureza iterativa do desenvolvimento de inovação. Essa abordagem contrasta benéficamente com os métodos preditivos tradicionais, oferecendo flexibilidade necessária para lidar com as particularidades do mercado de startups e empresas inovadoras.

A integração da modalidade “Desafio da Inovação” no campo das compras públicas

inovadoras é fortalecida pelo Marco Legal das Startups (Lei Complementar nº 182/2021), que reconhece a necessidade de instrumentos específicos para facilitar a contratação de startups pela administração pública. Essa convergência legislativa demonstra que a proposta de regulamento próprio está alinhada com as tendências mais avançadas da legislação brasileira em matéria de inovação e modernização da gestão pública.

A capacidade da modalidade “Desafio da Inovação” de funcionar como laboratório de desenvolvimento de soluções contratuais inovadoras posiciona essa ferramenta como instrumento estratégico que pode contribuir para a evolução futura da própria Lei nº 14.133/2021. As experiências e aprendizados obtidos através da implementação dessa modalidade podem informar futuras atualizações e aprimoramentos da legislação de licitações, funcionando como instrumento auxiliar que expande as fronteiras da eficiência administrativa.

A proposta de regulamento próprio do Paraná Projetos, materializada através da modalidade “Desafio da Inovação”, não compromete os princípios fundamentais da administração pública, mas sim os otimiza através da aplicação de tecnologias de gestão que maximizam a eficiência, transparência e economicidade das contratações. A diferença reside na capacidade tecnológica de customizar a aplicação desses princípios de acordo com as especificidades das contratações inovadoras, algo que a administração pública tradicional não consegue realizar com a mesma agilidade e precisão.

Assim, conclui-se que a proposta de regulamento próprio do Paraná Projetos, especificamente através da modalidade “Desafio da Inovação”, deve ser reconhecida e fortalecida como instrumento auxiliar tecnológico da Lei nº 14.133/2021, funcionando como ferramenta estratégica

que viabiliza a modernização das contratações públicas e contribui para a efetivação dos objetivos de inovação e desenvolvimento nacional sustentável estabelecidos pela nova legislação. Essa abordagem não apenas beneficia a administração pública através do acesso a soluções inovadoras, mas oferece um modelo de gestão que pode inspirar e orientar a transformação digital da administração pública brasileira como um todo, posicionando o Brasil na vanguarda das práticas internacionais de compras públicas inovadoras.

AGRADECIMENTOS

O autor agradece ao Paraná Projetos pelo apoio institucional e ao Professor Luciano Elias Reis pela orientação acadêmica e contribuições teóricas fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. Estudo sobre Eficiência do Sistema Comprasnet. Brasília: Banco Mundial, 2006. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=189. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021. Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 jun. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.864/PR. Relator: Min. Maurício Corrêa. Brasília, DF, 26 fev. 2009. Diário da Justiça Eletrônico,

Brasília, DF, 15 maio 2009. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur85399/false>. Acesso em: 28 out. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. Innovation Procurement - H2020 Online Manual. Horizon 2020 Programme, 2021. Disponível em: https://ec.europa.eu/research/participants/docs/h2020-funding-guide/cross-cutting-issues/innovation-procurement_en.htm. Acesso em: 28 out. 2025.

REIS, Luciano Elias. Compras públicas inovadoras: de acordo com a nova lei de licitações e o marco regulatório das startups. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

UNITED STATES GOVERNMENT. Challenge.gov: A legacy of innovation. General Services Administration, 2021. Disponível em: <https://www.challenge.gov/about/>. Acesso em: 28 out. 2025.

CAPÍTULO 2

**V - A INTELIGÊNCIA
ARTIFICIAL NA OTIMIZAÇÃO
DE PROCEDIMENTOS
LICITATÓRIOS: UMA ANÁLISE
À LUZ DA LEI Nº 14.133/2021.**

*Por Alajose Medeiros de Melo Caballero, Carlos Roberto Lima
Marques da Silva, Flávia Caroline Fonseca Amorim, Raphaella
Brasil Barbosa e Wáblío Willian Leandro Silva*

CAPÍTULO 2

V - A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA OTIMIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS: UMA ANÁLISE À LUZ DA LEI Nº 14.133/2021.

*Alajose Medeiros de Melo Caballero*¹

*Carlos Roberto Lima Marques da Silva*²

*Flávia Caroline Fonseca Amorim*³

*Raphaella Brasil Barbosa*⁴

*Wáblío Willian Leandro Silva*⁵

1 Mestranda em Direito pelo CESMAC. Especialista em Seguridade Social pelo Instituto de Estudos Superiores de España - IFES, Pós graduada em LGPD/GDPR e Compliance na Administração Pública pelo IPD, Pós graduada em Direito Administrativo e Direito Internacional pela UNIASSELV-SC, Assessora de Contratos Administrativos na Secretaria de Estado da Saúde de Alagoas - SESAU AL, Encarregada de Dados (DPO) na Secretaria de Estado da Saúde de Alagoas - SESAU AL, Vice Presidenta do Instituto de Privacidade e Proteção de Dados de Alagoas - IAPPD, Sócia efetiva do Instituto de Direito Administrativo de Alagoas - IDAA, E-mail: alajose_medeiros_melo@hotmail.com, Lattes:8029753981633927,ORCID:https://orcid.org/0000-0003-1608-8791.

2 Assessor Especial da Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. Mestrando em Direito pelo CESMAC. Especialista em Inovação na Gestão Pública pela UNEAL. Sócio fundador e Diretor de Relações Institucionais do Instituto de Direito Administrativo de Alagoas. E-mail: croberto.adv@gmail.com. Lattes https://lattes.cnpq.br/8704705028371556. https://orcid.org/0009-0000-9445-3155

3 Secretária de Licitações e Contratos do Tribunal Regional do Trabalho de Alagoas. Mestranda em Direito Público e Especialista em Licitações e Contratos pelo Cesmac. Sócia efetiva e Diretora de Marketing do Instituto de Direito Administrativo de Alagoas - IDAA. Analista Judiciária do Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região. E-mail: carol.administrativo@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/6066939256304977. ORCID: https://orcid.org/0009-0000-5119-3189

RESUMO: O artigo analisa a aplicação da Inteligência Artificial (IA) na modernização dos procedimentos licitatórios, à luz da Lei nº 14.133/2021, destacando seu papel estratégico na promoção da eficiência, transparência e integridade das contratações públicas. Com base em revisão bibliográfica, documentos oficiais e experiências institucionais, examinase o uso de algoritmos de aprendizado de máquina e técnicas de processamento de linguagem natural nas fases de planejamento, julgamento e fiscalização contratual. São apresentados exemplos de aplicação bem-sucedida em órgãos de controle, como o **ALICE** (CGU), o **Harpia** (CGE-PR) o **VigIA** (TCE-SC), que demonstram o potencial preventivo e analítico da IA na detecção de riscos e na auditoria preditiva. Além de avanços, discutem-se desafios operacionais e normativos, especialmente a dificuldade de implementação nos órgãos executivos e a ausência de um marco regulatório abrangente. Conclui-se que o uso ético e responsável da IA, apoiado por governança algorítmica, transparência e supervisão humana, constitui caminho essencial para o fortalecimento da boa governança e da eficiência administrativa nas contratações públicas.

Palavras-chave: Lei nº 14.133/2021; Governança Algorítmica, Transparência Automatizada, Accountability Digital, IA Governamental.

4 Mestranda em Direito pelo CESMAC, Especialista em Licitações e Contratos Administrativos Municipais e Especialista em Compliance e Ética na Gestão Municipal pela Faculdade São Brás, Curitiba, Paraná, Brasil. Procuradora Geral do Município de Limoeiro de Anadia/AL. E-mail: raphaelabrasil.adv@gmail.com. Lattes: https://lattes.cnpq.br/6722050775007541 . ORCID: https://orcid.org/0009-0001-2417-1360?lang=pt .

5 Mestrando em Direito pelo CESMAC. Advogado. Especialista em Gestão Pública e Direito Civil e Processo Civil. Sócio efetivo do Instituto de Direito Administrativo de Alagoas - IDAA. Secretário-Geral da Comissão de Direito Administrativo da OAB/AL. Advogado do Conselho Regional de Química de Alagoas. Superintendente Administrativo da SEDUC/AL. Email: wabliowillian.adv@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/8464477468513753. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3621-7290.

1. INTRODUÇÃO

A licitação pública configura-se como instrumento jurídico essencial à promoção da isonomia, da impessoalidade e da economicidade nas contratações realizadas pela Administração Pública, conforme estabelecido no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988. Durante décadas, esse regime foi disciplinado, em sua matriz principal, pela Lei nº 8.666/1993, cuja rigidez procedimental e excesso de formalismo passaram a ser objeto de críticas doutrinárias e institucionais. A promulgação da Lei nº 14.133/2021 representa uma inflexão normativa relevante, ao introduzir mecanismos voltados à modernização, ao planejamento estratégico, à gestão por resultados e à incorporação de soluções tecnológicas inovadoras no âmbito das compras públicas.

Apesar dos avanços normativos, o processo licitatório ainda enfrenta entraves estruturais, tais como excesso de burocracia, assimetrias informacionais, elevado volume de dados e vulnerabilidades associadas à ocorrência de fraudes. Nesse contexto, o emprego de tecnologias baseadas em Inteligência Artificial (IA) desponta como instrumento estratégico para o aprimoramento da governança pública, sobretudo no que tange à eficiência operacional, à transparência dos procedimentos e à integridade das contratações.

A aplicação de algoritmos de aprendizado de máquina e de técnicas de processamento de linguagem natural pode contribuir significativamente para a otimização das etapas licitatórias, desde o planejamento das aquisições até a fiscalização contratual. A IA permite a identificação de padrões, a análise preditiva de riscos, a triagem automatizada de documentos e a auditoria inteligente de editais e propostas, viabilizando uma atuação administrativa mais preventiva, fundamentada e responsiva.

Experiências já consolidadas em órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), evidenciam o potencial transformador dessas ferramentas para a construção de uma cultura de integridade e inovação na Administração Pública.

Entretanto, a incorporação de sistemas de IA nas contratações públicas exige atenção a desafios éticos, jurídicos e institucionais, tais como a mitigação de vieses algorítmicos, a garantia da transparência decisória e a capacitação dos agentes públicos para operar e supervisionar essas soluções.

O presente artigo, portanto, tem por objetivo analisar em que medida a Inteligência Artificial pode contribuir para a modernização e a racionalização dos procedimentos licitatórios, à luz dos princípios e diretrizes estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021. Parte-se da premissa de que a adoção responsável e juridicamente orientada dessas tecnologias representa não apenas uma inovação administrativa, mas uma exigência normativa e estratégica para o fortalecimento da eficiência, da probidade e da legitimidade das contratações públicas no Brasil.

2 O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO NA LEI Nº 14.133/2021 E AS POTENCIAIS APLICAÇÕES DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

2.1 Estrutura procedimental da nova Lei de Licitações

O processo licitatório no Brasil, um pilar da Administração Pública, passou por uma transformação normativa significativa com a promulgação da Lei nº 14.133/2021. Essa legislação, ao revogar a antiga Lei nº 8.666/1993, não apenas atualiza o regime

jurídico das contratações públicas, mas também propõe uma ruptura com o modelo excessivamente formalista e burocrático anterior, alinhando-se a um paradigma de gestão pública orientado à eficiência, à economicidade, à probidade e à inovação institucional.

Entre as inovações introduzidas, destaca-se a valorização da fase preparatória. A nova lei exige um planejamento mais detalhado e técnico, com a elaboração de Estudos Técnicos Preliminares (ETP), a definição de critérios objetivos de julgamento e a análise prévia de riscos, como condição para garantir contratações mais assertivas, previsíveis e menos propensas a aditivos contratuais. Trata-se de um deslocamento da lógica meramente formal para uma abordagem estratégica e preventiva, orientada à geração de valor público.

A estrutura procedimental delineada pela Lei nº 14.133/2021 é composta por um conjunto de fases interdependentes, cuja observância visa assegurar a seleção da proposta mais vantajosa ao interesse público. Dentre essas etapas, destacam-se: (i) o planejamento da contratação; (ii) a elaboração e divulgação do edital; (iii) a apresentação e julgamento das propostas; (iv) a habilitação dos licitantes; (v) a adjudicação e homologação do resultado; e (vi) a execução e fiscalização contratual.

A ênfase conferida ao planejamento é coerente com os princípios da governança pública e da gestão por competências, especialmente à medida que se exige dos gestores a adoção de práticas baseadas em evidências, controle interno e avaliação de riscos. A fase preparatória passa a ser compreendida como etapa estruturante, o que reforça a necessidade de embasamento técnico e jurídico desde o início do processo.

Outra inovação relevante é a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que visa centralizar e uniformizar a

divulgação das informações sobre licitações e contratos de todos os entes federativos. Essa medida reforça os princípios da publicidade, da transparência e do controle social, ao permitir o acompanhamento em tempo real das contratações públicas, promovendo maior *accountability* e reduzindo as assimetrias informacionais.

Apesar das inovações normativas e da incorporação de dispositivos voltados à racionalização procedimental, o processo licitatório brasileiro ainda enfrenta desafios operacionais consideráveis. A análise manual de propostas, sobretudo em certames de grande porte, permanece suscetível a atrasos, subjetivismos e inconsistências técnicas que podem comprometer a isonomia, a eficiência e a segurança jurídica do certame.

Esse cenário revela a necessidade de ferramentas tecnológicas capazes de suprir as limitações humanas na análise massiva de dados, no reconhecimento de padrões e na prevenção de fraudes. Assim, a inteligência artificial desponta como instrumento estratégico de apoio à decisão administrativa, especialmente diante da complexidade crescente das contratações públicas e da expansão do volume de informações envolvidas.

A Lei nº 14.133/2021, ao estruturar um modelo procedimental mais dinâmico, flexível e orientado à entrega de valor, cria as bases para a adoção de tecnologias emergentes, entre elas os sistemas de IA, cujo potencial de integração às etapas licitatórias será examinado nos tópicos seguintes.

2.2. Desafios operacionais e o papel estratégico da Inteligência Artificial nas Contratações Públicas

Embora a Lei nº 14.133/2021 represente um marco normativo inovador para o regime de contratações públicas, sua implementação prática ainda se depara com

obstáculos estruturais que comprometem a efetividade dos princípios da eficiência, da economicidade e da isonomia. Tais desafios decorrem, em grande medida, da persistência de práticas burocratizadas, da assimetria de informações entre Administração e mercado, da baixa interoperabilidade entre sistemas institucionais e da incapacidade humana de processar, com agilidade e precisão, o grande volume de dados gerado ao longo do ciclo contratual.

A fase de análise das propostas, por exemplo, tradicionalmente demanda leitura manual de documentos, checagem de certidões, verificação de compatibilidade entre preços e itens licitados, além da detecção de padrões suspeitos de conluio ou superfaturamento. Em processos licitatórios complexos, essa carga de trabalho compromete a celeridade procedimental e expõe o gestor a riscos de erro material, subjetividade interpretativa e responsabilização indevida. Além disso, a gestão contratual – etapa muitas vezes negligenciada – sofre com a falta de recursos humanos e tecnológicos para fiscalização contínua e tempestiva.

Nesse contexto, a adoção de soluções baseadas em Inteligência Artificial (IA) apresenta-se como um vetor estratégico para superar as limitações do modelo tradicional. Conforme observam Barbosa e Portes (2023), a IA consiste na capacidade de sistemas computacionais – físicos, lógicos ou híbridos – de interpretar dados externos, aprender com essas informações e empregar esse conhecimento para atingir objetivos específicos e resolver tarefas complexas. A tecnologia permite que máquinas não apenas executem comandos predefinidos, mas que reconheçam padrões, infiram relações causais e tomem decisões autônomas baseadas em grandes volumes de dados.

No campo das contratações públicas, essa capacidade de “aprendizado de máquina”

(*machine learning*)⁶ e de processamento de linguagem natural (*natural language processing*) revela potencial significativo para transformar práticas administrativas. Ferramentas algorítmicas podem ser aplicadas na automatização da triagem documental, na verificação de habilitação jurídica e fiscal dos licitantes, na análise de riscos contratuais e na auditoria preditiva de itens licitados. Além disso, a IA permite a construção de sistemas de alerta para detectar irregularidades em tempo real, mitigando práticas fraudulentas e aumentando o grau de controle interno da Administração.

Importa destacar que a IA não deve ser concebida como mera automação de tarefas operacionais. Trata-se de um mecanismo cognitivo capaz de fornecer suporte técnico qualificado à tomada de decisão administrativa, ampliando a capacidade analítica dos gestores públicos e viabilizando políticas baseadas em evidências. Ao fornecer subsídios para estimativas de preços mais realistas, identificar comportamentos atípicos em propostas e antever riscos de inadimplência, a IA contribui para decisões mais fundamentadas, impessoais e transparentes.

Ademais, a compatibilidade entre a aplicação da IA e os princípios constitucionais da Administração Pública depende de uma arquitetura institucional que assegure a governança algorítmica, a transparência nos critérios de parametrização e a supervisão humana permanente. A adoção dessas tecnologias não pode ocorrer de forma desregulada ou acrítica; ao contrário, exige marcos normativos e protocolos éticos que disciplinam o uso responsável de sistemas automatizados na esfera pública.

6 Machine Learning ou “aprendizado da máquina”, é a tecnologia que permite que os sistemas de computador aprendam por conta própria e tomem decisões. Isso acontece porque eles analisam e processam dados para encontrar padrões. Em outras palavras, o Machine Learning é o que torna a Inteligência Artificial atual, que faz parte do nosso dia a dia, uma realidade. Sem ele, a IA seria só ficção.

Assim, a IA deve ser compreendida como instrumento auxiliar, e não substitutivo, da atuação administrativa, especialmente quando aplicada a decisões de caráter discricionário ou que envolvam juízo de valor normativo. Sua incorporação ao procedimento licitatório deve respeitar os parâmetros da legalidade, da motivação e da proporcionalidade, servindo como meio de garantir maior conformidade jurídica, racionalidade técnica e legitimidade democrática às contratações públicas.

3. A APLICAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NAS ETAPAS DO METAPROCESSO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

3.1. O uso da Inteligência Artificial na Fase de Planejamento ou Preparatória

A fase preparatória constitui o alicerce de qualquer contratação pública bem-sucedida. A negligência nesse momento inicial compromete toda a estrutura do processo licitatório, resultando em contratações mal formuladas, aditivos indevidos e riscos concretos ao erário. A Lei nº 14.133/2021, ao conferir centralidade ao planejamento, exige a elaboração de diversos artefatos técnicos – como o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Termo de Referência, o Projeto Básico e a pesquisa de preços – como condição de validade e racionalidade para a tomada de decisão administrativa.

Neste cenário, a Inteligência Artificial (IA) apresenta-se como uma aliada estratégica, apta a transformar uma etapa historicamente marcada pela burocracia em um processo analítico, dinâmico e orientado por dados. Ao automatizar a coleta, cruzamento e interpretação de grandes

volumes de informações, a IA contribui para diagnósticos mais robustos, mitigando riscos e fortalecendo a eficiência da fase interna da licitação.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) inaugura o procedimento licitatório, sendo o instrumento responsável por delimitar a demanda da Administração, analisar alternativas tecnológicas disponíveis no mercado e verificar a viabilidade da contratação. Para Camarão e Murta (2023), o ETP tem papel estratégico na engrenagem das contratações públicas, pois fundamenta a decisão administrativa com base na avaliação de cenários, na comprovação da viabilidade econômica e na aderência da solução ao interesse público.

Nesse ponto, a IA oferece ferramentas analíticas valiosas. Por meio de algoritmos de mineração de dados, aprendizado de máquina e processamento de linguagem natural, é possível mapear soluções contratadas por outros entes, identificar tendências tecnológicas e estimar riscos associados a diferentes alternativas. Além disso, a IA pode analisar aspectos como custo total de aquisição, manutenção, escalabilidade e compatibilidade com a infraestrutura já existente, apoiando decisões mais fundamentadas e alinhadas aos princípios da economicidade e da eficiência.

Com base no ETP, elabora-se o Termo de Referência, documento que condensa os elementos essenciais da contratação, servindo de base para o edital e o contrato. Como destaca Camarão (2023), sua construção deve refletir, de modo preciso, os requisitos técnicos e operacionais da solução pretendida, sob pena de comprometer todo o certame.

A aplicação da IA neste momento permite a sistematização das informações colhidas no ETP, com sugestões automáticas de requisitos técnicos, critérios de desempenho, indicadores de qualidade e

parâmetros de sustentabilidade. Ainda, a IA pode cruzar dados históricos de contratações similares e sugerir ajustes que tornem o documento mais claro, preciso e aderente às práticas de mercado. Essa intervenção técnica qualifica o Termo de Referência como instrumento de segurança jurídica, ao mesmo tempo em que contribui para maior aderência da contratação ao interesse público.

O Projeto Básico, por sua vez, nos termos da Lei nº 14.133/2021, deve conter os elementos necessários e suficientes para definir e dimensionar a obra ou o serviço licitado, assegurando sua viabilidade técnica, avaliação de custo e definição dos métodos e prazos de execução. Segundo Bonatto (2025), trata-se do documento que estabelece os parâmetros técnicos e funcionais sobre os quais será estruturada a fase de execução contratual.

No contexto das obras públicas, destaca-se o uso do Building Information Modeling (BIM) como tecnologia estruturante. Trata-se, conforme Bonatto, de um modelo inteligente e colaborativo que organiza em ambiente tridimensional todas as informações técnicas do empreendimento, integrando as fases de planejamento, execução e manutenção. A integração entre BIM e IA potencializa a gestão pública: enquanto o BIM fornece a base estrutural de dados, a IA realiza análises preditivas, identifica padrões de falhas, prevê riscos e propõe soluções antecipadas. Essa sinergia promove maior precisão orçamentária, controle de prazos e transparência na execução.

Outro elemento fundamental da fase preparatória é a pesquisa de preços, que define o valor de referência do certame. A Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021 estabelece que essa pesquisa deve priorizar bases oficiais como o Painel de Preços do Governo Federal e contratações similares, podendo também recorrer a outras fontes, como mídias especializadas, cotações diretas e notas fiscais eletrônicas.

A IA, ao processar grandes volumes de dados públicos, pode indicar com maior precisão os valores praticados no mercado, identificar anomalias e gerar estimativas fundamentadas e auditáveis. Como destaca a doutrina, o sobrepreço decorre muitas vezes da limitação ou viés na amostra de preços consultada. Nesse aspecto, algoritmos baseados em machine learning podem minerar bancos de dados como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e sistemas de notas fiscais eletrônicas para sugerir faixas de preços realistas e juridicamente defensáveis.

Diante do exposto, evidencia-se que a aplicação da Inteligência Artificial na fase preparatória não deve ser compreendida como mero recurso tecnológico acessório, mas como ferramenta de governança pública orientada à racionalidade decisória. Ao potencializar os instrumentos previstos na Lei nº 14.133/2021 a IA contribui para a elaboração de contratações mais eficientes, transparentes e sustentáveis.

A combinação entre IA, BIM e sistemas de gestão integrada projeta um novo modelo de atuação administrativa: menos burocrático, mais estratégico, orientado por dados e sensível ao interesse público. Trata-se de um passo decisivo rumo à modernização da gestão pública, em consonância com os valores constitucionais da legalidade, eficiência e responsabilidade.

3.2. O uso da Inteligência Artificial na Análise de Propostas e Julgamento

A fase de análise e julgamento das propostas constitui o núcleo decisório do procedimento licitatório, momento em que a Administração Pública busca efetivar o princípio da seleção da proposta mais vantajosa, nos termos da Lei nº 14.133/2021. Tradicionalmente, esta etapa é marcada pela morosidade, complexidade documental e elevado grau de discricionariedade técnica,

fatores que tornam o processo suscetível a falhas humanas e distorções interpretativas.

Neste contexto, algoritmos podem acessar e validar certidões negativas, comprovantes de regularidade fiscal e documentos societários diretamente em bases de dados oficiais, atuando como um mecanismo de controle prévio e eficaz. Esse modelo de verificação automatizada representa um avanço em relação à análise meramente formalista, e está em sintonia com a diretriz de eficiência delineada na nova legislação.

No que se refere ao julgamento das propostas, especialmente em modalidades que contemplam critérios técnicos e de qualidade, a IA pode ser empregada com recursos de processamento de linguagem natural (PLN) para ler, interpretar e extrair informações-chave de documentos extensos. Tal funcionalidade permite identificar omissões, cláusulas ambíguas ou incompatibilidades com os requisitos do edital, oferecendo suporte analítico ao agente público encarregado da decisão.

Como observa Marçal Justen Filho (2021), a licitação não deve restringir-se à “verificação formal”, mas deve buscar a essência da proposta. A IA, ao confrontar dados da proposta com padrões de mercado e exigências do edital, viabiliza um julgamento mais técnico, objetivo e isonômico, mitigando o risco de avaliações subjetivas ou enviesadas. Nesse mesmo sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020) sustenta que “o princípio da eficiência exige que a Administração atue de forma rápida e segura, com o emprego dos melhores meios disponíveis”, o que inclui, indubitavelmente, as soluções tecnológicas avançadas.

De acordo com Carlos Ari Sundfeld (2018), “o princípio da probidade administrativa, hoje, exige o uso de meios tecnológicos para uma vigilância efetiva”, destacando a necessidade de mecanismos

preventivos mais sofisticados. A IA atua, nesse aspecto, como um agente fiscalizador algorítmico, sinalizando riscos de conluio com base em dados históricos e comportamentais. Essa atuação proativa reforça a integridade do certame, preservando a concorrência leal e a eficiência do gasto público.

3.3. O uso da Inteligência Artificial na Gestão e Fiscalização de Contratos

A fase de gestão e fiscalização contratual representa o momento em que os resultados da contratação pública se concretizam. Contudo, apesar de sua centralidade para a efetividade do gasto público, essa etapa ainda é frequentemente negligenciada, seja pela escassez de recursos humanos, seja pela dificuldade em processar grandes volumes de informações em tempo real.

Essa atuação contínua fortalece a vigilância administrativa e permite a intervenção tempestiva dos gestores. Como observa Odete Medauar (2023), a Administração moderna deve adotar “técnicas de gestão que garantam resultados mais efetivos”.

A análise preditiva de riscos representa um salto qualitativo nesse processo. Com base no histórico de desempenho contratual e dados de mercado, algoritmos podem antever falhas prováveis – como atrasos ou inadimplementos – e sugerir medidas preventivas. Gustavo Binenbojm (2020) destaca que “a discricionariedade na gestão pública deve ser exercida com base em dados e evidências”, princípio que encontra concretude na IA.

A tecnologia também favorece a transparência e a comunicação entre contratante e contratado. Ao disponibilizar painéis de acompanhamento em tempo real, a IA pode reduzir assimetrias de informação,

fortalecer a confiança mútua e inibir conflitos. Nesse sentido, Fernando Scaff (2021) afirma que a modernização da gestão pública exige “mecanismos transparentes e impessoais de controle”.

Por fim, a capacidade preditiva da IA é capaz de permitir o acompanhamento contínuo de riscos financeiros e operacionais. Algoritmos podem detectar, por exemplo, indícios de dificuldades econômicas do fornecedor com base em fontes públicas, possibilitando ações antecipatórias. Paulo Roberto de Alvim (2020) sustenta que a gestão pública orientada a resultados demanda “instrumentos de acompanhamento dinâmico”, papel que a IA desempenha com eficácia.

Em síntese, a incorporação da inteligência artificial à gestão contratual pode transformar uma atividade reativa e fragmentada em um processo contínuo de governança estratégica, pautado por dados, previsibilidade e transparência. Tal inovação alinha-se aos princípios estruturantes da Nova Lei de Licitações e projeta um modelo de Administração Pública mais eficiente, confiável e orientada ao interesse público.

3.4. A Inteligência Artificial nos órgãos de controle: experiências e resultados comparativos

Nos últimos anos, a Inteligência Artificial (IA) passou a ocupar papel de destaque nos órgãos de controle externo e interno da Administração Pública, consolidando-se como uma ferramenta estratégica para o aperfeiçoamento da governança, da integridade e da eficiência das contratações públicas. Iniciativas como o ALICE, da Controladoria-Geral da União (CGU), o Harpia, da Controladoria-Geral do Estado do Paraná (CGE-PR), e o VigIA, do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC), ilustram o avanço da

aplicação prática de sistemas inteligentes no acompanhamento, auditoria e prevenção de irregularidades em licitações e contratos.

Do ponto de vista arquitetural, as três soluções compartilham uma lógica de aprendizado supervisionado e mineração automatizada de dados públicos, mas divergem quanto ao escopo e ao grau de integração sistêmica. O ALICE adota uma arquitetura nacional e centralizada, baseada em mineração textual e análise semântica de editais e contratos publicados em diferentes plataformas de compras públicas (Compras.gov.br, Licitações-e, Licitações Caixa e DOU). O Harpia, por sua vez, estrutura-se como uma esteira digital de controle, que cruza dados administrativos em tempo real com sistemas estaduais – inclusive o Nota Paraná – e incorpora tecnologias de blockchain para garantir rastreabilidade e imutabilidade dos registros. Já o VigIA funciona de modo concomitante e orientativo, processando automaticamente todos os editais enviados ao TCE/SC e emitindo alertas preventivos de inconsistências antes da publicação.

Em termos de resultados, o impacto dessas ferramentas é expressivo. O ALICE analisou mais de 190 mil processos em 2023 e 161 mil em 2024, evitando R\$ 2,08 bilhões em contratações de risco e gerando benefícios estimados em R\$ 1,25 bilhão. O Harpia monitora uma base anual superior a R\$ 32 bilhões em contratações estaduais, emitindo alertas automáticos em todas as fases do processo. O VigIA, por sua vez, resultou na retificação, revogação ou suspensão de 215 editais, com materialidade próxima a R\$ 2 bilhões, consolidando-se como uma referência em auditoria preventiva de licitações.

Quanto à aplicabilidade, o ALICE destaca-se pelo alcance nacional e pela possibilidade de replicação em outros entes federativos, enquanto o Harpia representa um modelo de governança integrada estadual,

com potencial de expansão para outras unidades federativas. Já o VigIA demonstra a viabilidade do uso da IA diretamente na rotina de controle concomitante dos Tribunais de Contas, atuando antes da ocorrência do dano.

Segundo notícia publicada pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC), a ferramenta ALICE, desenvolvida pela Controladoria-Geral da União (CGU), já evitou gastos de aproximadamente R\$ 11 bilhões em licitações suspeitas, demonstrando o potencial concreto da inteligência artificial para fortalecer o controle preventivo das contratações públicas (EBC, 2024).

Por fim, os desafios enfrentados por essas iniciativas convergem: todos os projetos exigem investimento contínuo em infraestrutura de dados, capacitação técnica e transparência algorítmica, além da mitigação de vieses e da garantia de supervisão humana nas decisões automatizadas. A consolidação dessas experiências revela que a IA não substitui a atuação fiscalizatória, mas a potencializa, promovendo uma administração pública mais preventiva, responsiva e orientada por evidências.

4. DESAFIOS E LIMITAÇÕES DA APLICAÇÃO DA IA NO SETOR PÚBLICO

A incorporação da inteligência artificial (IA) no procedimento licitatório representa um avanço promissor, mas não isento de entraves. A transição para uma gestão pública orientada por dados exige atenção aos desafios éticos, técnicos, jurídicos e institucionais que podem comprometer a legitimidade e os princípios fundamentais da Administração Pública.

Um dos desafios mais significativos para a consolidação da Inteligência Artificial no setor público brasileiro reside na implementação efetiva dessas tecnologias

nos órgãos de execução, como secretarias, autarquias e fundações, que estão na linha de frente da gestão e operacionalização das contratações públicas.

Diferentemente dos órgãos de controle, que já avançaram de forma consistente com soluções estruturadas como o ALICE (CGU), o Harpia (CGE-PR) e o VigIA (TCE-SC), os órgãos executores ainda enfrentam barreiras institucionais, técnicas e culturais que limitam o uso preventivo da IA.

Entre os principais entraves, destacam-se a baixa maturidade em governança de dados, a fragmentação dos sistemas administrativos, a escassez de profissionais capacitados e a resistência à adoção de modelos preditivos em detrimento da prática reativa tradicional. Além disso, a ausência de infraestrutura tecnológica interoperável e de protocolos uniformes de tratamento de dados dificulta a integração entre sistemas locais e plataformas federais, o que restringe a geração de alertas automatizados antes da ocorrência de irregularidades.

Já entre os principais riscos estão vieses algorítmicos e a opacidade dos sistemas. Como os algoritmos são treinados a partir de dados históricos, podem reproduzir distorções preexistentes, comprometendo a isonomia entre os licitantes. Além disso, a dificuldade em compreender os critérios de decisão dos modelos complexos — o chamado problema da “caixa-preta” — fragiliza o princípio da publicidade.

A questão do viés algorítmico extrapola a mera falha operacional para se converter em um risco jurídico e constitucional. Se os dados históricos utilizados para o treinamento dos modelos de *Machine Learning* refletem práticas administrativas ineficientes, discriminatórias ou tendências do mercado que favoreceram o conluio ou a corrupção em certames passados, o sistema de IA tem a capacidade

de perpetuar e amplificar tais distorções nas contratações futuras.

Essa reiteração de padrões falhos compromete de modo frontal o princípio da isonomia entre os licitantes e a probidade administrativa, transformando a inovação tecnológica em um veículo de injustiça. Para mitigar esse risco, é imperativa a implementação de auditorias algorítmicas constantes, com foco na qualidade dos *datasets* de treinamento e na validade ética dos resultados, exigindo-se a intervenção humana qualificada como mecanismo de *accountability* final.

Da mesma forma, a opacidade decisória, inerente aos modelos de aprendizado profundo, coloca em xeque o princípio da motivação dos atos administrativos e o direito fundamental à defesa. Em processos complexos de julgamento de propostas ou de detecção de fraudes, a Administração Pública tem o dever constitucional de justificar as suas decisões de forma clara e suficiente, permitindo o controle interno, externo (pelos Tribunais de Contas) e judicial.

A utilização da IA não pode converter a decisão administrativa em um mistério técnico-computacional. Por isso, a adoção da Explicabilidade da Inteligência Artificial (XAI) é uma necessidade regulatória. A XAI visa desenvolver técnicas para tornar as decisões do algoritmo compreensíveis para o agente público e para o cidadão, garantindo que o sistema seja um suporte fundamentado e não uma “caixa-preta” inquestionável no procedimento licitatório.

Outro ponto sensível que integra os desafios da aplicação da Inteligência Artificial na Administração Pública diz respeito à ausência de um marco regulatório geral e unificado sobre o tema no Brasil. A regulamentação do uso de sistemas de IA ainda se encontra em fase de construção normativa, marcada pela coexistência de

iniciativas legislativas em diferentes níveis e escopos. Em âmbito federal, destaca-se o Projeto de Lei nº 2.338/2023, que tramita no Congresso Nacional e visa instituir um marco regulatório geral da IA, estabelecendo princípios de uso ético, transparente e seguro, além de classificar os sistemas conforme o nível de risco que representam à sociedade e aos direitos fundamentais. Complementarmente, a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA), instituída pela Portaria MCTI nº 4.617/2021, define diretrizes para o desenvolvimento responsável da IA, mas possui caráter programático e não vinculante.

Outras normas já vigentes também impactam diretamente o uso da IA na esfera pública. A Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) impõe salvaguardas para o tratamento automatizado de dados pessoais, exigindo transparência, segurança e supervisão humana desde a concepção dos sistemas. Já a Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021) fomenta a digitalização e interoperabilidade dos serviços públicos, criando ambiente favorável à incorporação de tecnologias baseadas em IA. Além disso, o Governo Federal, por meio do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e do Serpro, vem desenvolvendo um framework ético nacional voltado à delimitação de parâmetros de responsabilidade, explicabilidade e *accountability* no uso da IA pelo setor público.

No plano setorial e local, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) regulamentou o uso de IA no Poder Judiciário por meio da Portaria CNJ nº 271/2020, enquanto alguns entes subnacionais avançam de forma pioneira, como o município de Curitiba (PR), que promulgou a Lei nº 16.321/2024, estabelecendo princípios e diretrizes para a utilização da IA na gestão pública municipal. Esse cenário, embora ainda fragmentado, indica um movimento gradual de amadurecimento regulatório, no qual a

harmonização das normas e a definição clara de responsabilidades institucionais e éticas serão determinantes para garantir a segurança jurídica e a legitimidade democrática do uso da IA na Administração Pública.

Em síntese, embora a IA prometa maior eficiência e transparência, sua implementação no setor público requer cautela, planejamento e um ambiente regulatório robusto. Os ganhos tecnológicos só se converterão em valor público se forem acompanhados de governança ética, segurança jurídica e responsabilização clara.

5. Modelo propositivo para a implementação de Inteligência Artificial nas contratações públicas

Diante das evidências e experiências analisadas, torna-se necessário apresentar um modelo prático de implementação da Inteligência Artificial (IA) voltado à melhoria dos processos licitatórios e contratuais, especialmente nos órgãos de execução. O framework propositivo a seguir tem como finalidade orientar gestores públicos na adoção ética, segura e eficiente da IA, integrando dimensões tecnológicas, jurídicas e organizacionais.

O modelo está estruturado em cinco dimensões complementares: (i) governança de dados e interoperabilidade; (ii) infraestrutura tecnológica e integração sistêmica; (iii) capacidade institucional e cultura organizacional; (iv) regulação, ética e transparência algorítmica; e (v) monitoramento e melhoria contínua.

O primeiro passo consiste em estabelecer uma política de governança de dados que assegure qualidade, padronização e abertura das informações utilizadas nos processos de contratação. É fundamental garantir que os sistemas de compras – como o PNCP, Compras.gov.br e plataformas locais – operem de forma integrada, interoperável e com metadados uniformes, permitindo o uso eficiente de algoritmos preditivos e de análise semântica.

O segundo eixo envolve investimentos em infraestrutura digital segura, escalável e compatível com a implementação de IA. Devem ser priorizados ambientes de nuvem governamental, soluções de automação de fluxos de trabalho (workflow automation) e interfaces com bancos de dados públicos e privados, assegurando rastreabilidade, integridade e disponibilidade das informações.

A efetividade da IA depende da formação de equipes multidisciplinares compostas por servidores públicos, cientistas de dados, analistas jurídicos e especialistas em controle. É essencial promover capacitações contínuas sobre leitura de dados, ética digital e interpretação dos resultados produzidos por algoritmos, reduzindo resistências culturais e fortalecendo a tomada de decisão baseada em evidências.

Em consonância com o PL nº 2.338/2023, a LGPD e a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA), o modelo prevê a criação de comitês internos de ética algorítmica responsáveis por supervisionar o desenvolvimento, validação e atualização dos sistemas de IA. Esses comitês devem assegurar a explicabilidade das decisões automatizadas, a mitigação de vieses e a responsabilização institucional por eventuais falhas.

A implantação de IA nas contratações públicas deve ser acompanhada por indicadores de desempenho e métricas de impacto – como tempo médio de análise de processos, volume de alertas gerados, valores economizados e nível de conformidade jurídica. O uso desses indicadores possibilita ajustes dinâmicos no modelo, fortalecendo o ciclo de aprendizado institucional e aumentando a eficiência e a transparência das contratações.

Em síntese, o modelo proposto destaca que a adoção de IA na Administração Pública não deve se restringir a soluções

tecnológicas isoladas, mas ser entendida como um processo estratégico e transversal de transformação digital, orientado pela ética, legalidade e interesse público. A consolidação desse framework, aliada à formação de redes colaborativas entre órgãos de controle e execução, representa um caminho sustentável para a construção de um ecossistema de compras públicas inteligentes, integradas e preventivas.

6. CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidencia que a Inteligência Artificial (IA) constitui não apenas um instrumento tecnológico de apoio à gestão pública, mas um vetor estruturante para a efetivação dos princípios da Lei nº 14.133/2021 – especialmente os da eficiência, transparência e probidade. As experiências do ALICE, do Harpia e do VigIA comprovam o potencial da IA para promover o controle concomitante, a auditoria preditiva e a economia de recursos públicos, consolidando um modelo de atuação preventiva e orientada por evidências.

Contudo, o estudo também revela um descompasso entre os avanços obtidos pelos órgãos de controle e a limitada adoção da IA pelos órgãos executivos, que ainda enfrentam barreiras estruturais, técnicas e culturais. A superação desse cenário requer investimento contínuo em infraestrutura digital, capacitação de servidores, interoperabilidade de sistemas e fortalecimento da governança de dados. Sem esses elementos, o uso da IA corre o risco de permanecer restrito ao controle a posteriori, sem alcançar plenamente sua vocação preventiva e estratégica.

Conforme sustenta Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020), a eficiência deve orientar a atuação estatal, e a inteligência artificial, ao otimizar o uso de recursos públicos e o tempo dos servidores, materializa esse vetor. Na mesma linha, Marçal Justen

Filho (2021) destaca a importância da moralidade e da impessoalidade como fundamentos das licitações, princípios esses diretamente fortalecidos pelo uso responsável da tecnologia, capaz de mitigar subjetividades e promover decisões ancoradas em dados objetivos.

No campo normativo, a ausência de uma lei geral sobre inteligência artificial na Administração Pública impõe desafios à segurança jurídica e à ética administrativa. O Projeto de Lei nº 2.338/2023, a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA), a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei do Governo Digital formam um arcabouço em construção, que demanda harmonização e clareza quanto à responsabilidade, explicabilidade e transparência dos sistemas automatizados. Essa base regulatória é essencial para assegurar que a inovação tecnológica não comprometa os direitos fundamentais nem os princípios constitucionais da legalidade, publicidade e impessoalidade.

O modelo propositivo apresentado reforça que a implementação da IA deve ser compreendida como um processo estratégico e transversal, integrando governança de dados, infraestrutura tecnológica, capacitação institucional, regulação ética e monitoramento contínuo. A existência de políticas claras, comitês de supervisão algorítmica e indicadores de desempenho permite que os órgãos públicos adotem a IA de forma segura, ética e eficiente, mitigando riscos e promovendo decisões baseadas em evidências.

A principal contribuição do artigo reside na proposição desse modelo prático, que serve como diretriz para gestores públicos interessados em implementar IA nas contratações. Ao combinar aspectos tecnológicos, jurídicos e organizacionais, o framework oferece uma abordagem estruturada e aplicável, possibilitando

que órgãos de execução desenvolvam processos mais inteligentes, transparentes e sustentáveis.

Assim, conclui-se que a incorporação responsável da IA às contratações públicas deve ser guiada por uma governança algorítmica robusta, pela supervisão humana qualificada e por um marco ético e jurídico transparente. O futuro das compras públicas inteligentes dependerá da capacidade do Estado em equilibrar automação e discernimento humano, garantindo que a tecnologia sirva à Administração — e não o inverso. A consolidação desse modelo representa não apenas um avanço tecnológico, mas um passo decisivo rumo a uma Administração Pública mais eficiente, íntegra e orientada ao interesse público.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Lucia Martins; PORTES, Luiza Alves Ferreira. A inteligência artificial. *Revista Tecnologia Educacional*, Rio de Janeiro, n. 236, p. 16-27, 2023. Disponível em: https://abt-br.org.br/wp-content/uploads/2023/03/RTE_236.pdf. Acesso em: 15 ago. 2025.
- BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2020.
- BONATTO, Hamilton. *Governança e gestão de obras públicas: do planejamento à pós-ocupação*. 2. ed. Curitiba, PR: Estúdio UBA, 2025.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. ALICE – Analisador de Licitações, Contratos e Editais. Brasília: CGU, 2019-. Disponível em: <https://alice.cgu.gov.br>. Acesso em: 4 set. 2025.
- BRASIL. Empresa Brasil de Comunicação (EBC). *Ferramenta de IA da CGU já evitou gastos de R\$ 11 bilhões em licitações suspeitas*. Brasília: Agência Gov, 25 jul. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/noticias>. Acesso em: 4 set. 2025.
- BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 ago. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 4 set. 2025.
- BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 mar. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 4 set. 2025.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP): manual da API de consultas*. Brasília: MGI, 2025. Disponível em: <https://pncp.gov.br/api>. Acesso em: 4 set. 2025.
- BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Portaria nº 4.617, de 6 de abril de 2021. Institui a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 abr. 2021. Disponível em: <https://antigo.mctic.gov.br>. Acesso em: 4 set. 2025.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP): Swagger – API de consultas*. Brasília: MGI, 2025. Disponível em: <https://pncp.gov.br/swagger>. Acesso em: 4 set. 2025.
- BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 2.338/2023. Institui o Marco Legal da Inteligência Artificial no Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233>. Acesso em: 4 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1214/2013 – Plenário*. Brasília: TCU, 2013. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 4 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 2622/2015 – Plenário*. Brasília: TCU, 2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 4 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial Básico de Governança Aplicável a Organizações Públicas*. 3. ed. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf. Acesso em: 4 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial de combate à fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. 2. ed. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 4 set. 2025.

CAMARÃO, Tatiana; MURTA, Camila Cristina. *Manual de Contratação de TIC sob a ótica da nova lei de licitações e contratos administrativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Portaria nº 271, de 4 de dezembro de 2020. Dispõe sobre o uso de Inteligência Artificial no âmbito do Poder Judiciário*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3613>. Acesso em: 4 set. 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ. *Com Harpia, projeto de inteligência artificial, Governo vai redobrar fiscalização de compras*. Curitiba, 6 jan. 2023. Disponível em: <https://www.cge.pr.gov.br>. Acesso em: 4 set. 2025.

CURITIBA (Município). *Lei nº 16.321, de 15 de março de 2024. Estabelece princípios e diretrizes para a utilização de Inteligência Artificial na gestão pública municipal*. Diário Oficial do Município, Curitiba, 16 mar. 2024. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-16321-2024>. Acesso em: 4 set. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei n. 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 23. ed. rev., e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS (SERPRO). *Uso ético de Inteligência Artificial pelo Estado: framework de ética em IA*. Brasília: SERPRO, 2024. Disponível em: <https://www.serpro.gov.br>. Acesso em: 4 nov. 2025.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para Céticos*. São Paulo: Malheiros, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Inteligência artificial criada pelo TCE/SC possibilita retificação em 215 editais de licitação, com previsão de investimentos de R\$ 2 bilhões*. Florianópolis: TCE/SC, 9 out. 2024. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br>. Acesso em: 4 set. 2025.

CAPÍTULO 2

**VI - CREDENCIAMENTO:
DE HIPÓTESE A
PROCEDIMENTO**

*Por Gabriel Brito Farias de Oliveira e
Oswaldo Manoel Pires de Souza Neto*

VI - CREDENCIAMENTO: DE HIPÓTESE A PROCEDIMENTO

Gabriel Brito Farias de Oliveira¹ e Osvaldo Manoel Pires de Souza Neto²

Sumário: 1 INTRODUÇÃO; 2 HISTÓRIA DO CREDENCIAMENTO; 3 CREDENCIAMENTO NA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS – LEI FEDERAL Nº 14.133/21; 4 CREDENCIAMENTO: PROCESSO OU PROCEDIMENTO; 5 O PROCEDIMENTO AUXILIAR: CREDENCIAMENTO; 6 CREDENCIAMENTO E A INEXIGIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO; 7 CREDENCIAMENTO E A DISPENSA DE LICITAÇÃO; 8 CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS

RESUMO: O artigo analisa o contexto da criação do credenciamento, sua posterior consolidação através da doutrina e jurisprudência, desaguando na reformulação da sua natureza jurídica após a promulgação da Lei Federal nº 14.133/21. Demonstra-se como a superação da condição de mera hipótese de inexigibilidade concede ao credenciamento a possibilidade de atuar enquanto mecanismo estruturante de inúmeros processos de contratação pública.

1 Advogado, consultor jurídico, especialista em licitações e contratos pela Faculdade Baiana de Direito. Especialista em direito administrativo pelo IDP-Brasília. Autor de artigos científicos. Email: gabrielbritofadv@gmail.com

2 Bel. Direito, assessor técnico em licitações e contratos para órgãos públicos, especialista em licitações e contratos pela CERS-DF, especialista em direito público pela CERS-DF, pós-graduando em licitações e contratos pela Faculdade Baiana de Direito. Autor de artigos científicos e palestrante. Email: mapeos.osvaldo@gmail.com

Ao final, avalia-se as hipóteses de cabimento do procedimento auxiliar, assim como seus benefícios aos processos de contratação, com destaque à redução de custos, ampliação da transparência e garantia da igualdade entre os interessados.

PALAVRAS-CHAVE: Credenciamento; Procedimento Auxiliar; Contratações Diretas, Segurança Jurídica; Isonomia.

1. INTRODUÇÃO

O instituto do credenciamento, no contexto das contratações públicas brasileiras, representa uma das mais significativas evoluções na busca por eficiência e adequação às realidades administrativas das instâncias de poder. Historicamente enquadrado na Lei Federal nº 8.666/93 como uma hipótese de inexigibilidade de licitação, justificada pela inviabilidade de competição – uma construção doutrinária e jurisprudencial que viabilizava a contratação de múltiplos fornecedores aptos a atender à demanda pública –, o credenciamento ganha um novo e definitivo contorno com a Lei Federal nº 14.133/21. O novo regime de contratação não apenas o positivou, conferindo-lhe a tão necessária segurança jurídica, mas o elevou à categoria de procedimento auxiliar das licitações e contratações.

Este artigo propõe-se a analisar essa trajetória, desde suas origens, perpassando pelo contexto da sua consolidação, sob a égide da antiga lei, até sua formalização e redefinição sob a “não tão nova” Lei de Licitações e Contratos Administrativos. O foco principal recairá sobre a desvinculação do credenciamento da mera condição de hipótese de inexigibilidade, destacando sua natureza jurídica enquanto procedimento auxiliar, de caráter instrumental para a otimização de múltiplas contratações. Exploraremos ainda como essa nova roupagem do credenciamento permite sua

aplicação estratégica não só em cenários de inviabilidade de competição, mas também em diversas hipóteses de dispensa de licitação, atuando como um mecanismo essencial para a promoção da isonomia, transparência e eficiência na gestão pública.

2. HISTÓRIA DO CREDENCIAMENTO

O credenciamento enquanto modalidade, ato ou procedimento auxiliar de contratação pública, representa uma evolução na dinâmica das aquisições e serviços do Estado Brasileiro, distanciando-se do modelo tradicional de competição direta em todas as circunstâncias. Sua historicidade está intrinsecamente ligada à busca por maior eficiência administrativa e à adequação das ferramentas jurídicas às complexidades das demandas do setor público, especialmente em contextos em que a competição tradicional se mostra inadequada ou contraproducente.

Historicamente, o sistema de contratações públicas no Brasil foi majoritariamente moldado pelo dever de licitar. Desde o Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986 (BRASIL, 1986), é possível observar a preocupação do legislador com a estruturação dos processos de contratação de maneira a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e garantir a efetivação de princípios como da igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

Contudo, apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o dever de licitar assumiu a natureza de obrigação constitucional, nos termos do seu art. 37, inciso XXI. Em resposta aos novos contornos conferidos aos processos de contratação pública, a Lei Federal nº 8.666/93, ampliou a disciplina sobre a matéria, concebendo a licitação como a regra geral por força

constitucional, contudo, prevendo exceções, denominadas de hipóteses de contratação direta, subdivididas entre casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Nesse contexto, emerge a figura do credenciamento, fruto da prática administrativa e doutrinária, conceituado à época como hipótese de inexigibilidade de licitação. O termo “*em especial*”, extraído do artigo 25 da Lei Federal nº 8.666/93, permitia a interpretação de que aquele se tratava de um rol exemplificativo, razão pela qual, em que pese não expressamente previsto no texto de lei, o credenciamento poderia ser enquadrado como uma das suas hipóteses de inexigibilidade.

Diferentemente do processo licitatório, que busca selecionar um proponente entre vários, o credenciamento caracteriza-se pela possibilidade de contratação simultânea de todos os interessados que preencham os requisitos previamente estabelecidos pela Administração. Não há competição entre os credenciados, mas sim a habilitação de um conjunto de fornecedores ou prestadores de serviço, todos aptos a atender à demanda pública sob condições preestabelecidas e padronizadas.

Jacoby Fernandes, em seu livro *Contratação Direta* (2021, p. 151), retrata que o credenciamento, amplamente utilizado, foi uma construção doutrinária originária do entendimento do professor Carlos Ari Sunfeld, numa combinação do art. 114, pré-qualificação, e art. 25, caput, da Lei nº 8.666/1993, esta construção esta prevista no livro do professor Carlos Ari Sunfeld com a seguinte descrição:

A invocação do princípio da igualdade, como razão de ser da obrigação de licitar, já indica quais são as operações que, apesar de gerarem vínculos entre Administração e particular, independem, por razões lógicas, de licitação. São aquelas em que a disputa ou é desnecessária ou impossível.

Se a Administração pretende credenciar médicos ou hospitais privados para atendimento à população e se admite credenciar todos os que preencham os requisitos indispensáveis, não se há de falar em licitação. É que o credenciamento não pressupõe qualquer disputa, que é desnecessária, pois todos os interessados aptos serão aproveitados. (Sundfeld, 1994)

O pioneirismo da aplicação do credenciamento se deu no âmbito da saúde, para a contratação direta de hospitais, clínicas e profissionais para atendimento aos segurados ou usuários do sistema público. A análise da legalidade da adoção do credenciamento à contratação de serviços de saúde remonta do ano de 1994, quando o Tribunal de Contas da União compreendeu que o credenciamento seria a hipótese mais adequada e menos onerosa aos cofres públicos para a prestação de serviços de atendimento especializados na área da saúde (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU, 1994).

A justificativa à sua conceituação enquanto hipótese de inexigibilidade de licitação residia na ausência de competição real entre os credenciados - por inviabilidade de competição -, com fulcro no disposto no caput do art. 25 da Lei Federal 8.666/93, uma vez que a Administração se dispunha a contratar todos que atendessem às condições definidas no edital.

Apesar de sua utilização prática e reconhecimento doutrinário, a Lei Federal nº 8.666/93 não possuía dispositivo legal expresso que definisse o credenciamento como um procedimento autônomo ou modalidade específica de contratação. Sua fundamentação dependia de uma interpretação extensiva das hipóteses de inexigibilidade, fato que gerava insegurança jurídica e debates sobre sua natureza e limites de aplicação. A jurisprudência dos Tribunais

de Contas, especialmente o Tribunal de Contas da União, desempenhou um papel crucial na conformação e validação dos critérios para a licitude do credenciamento, exigindo, entre outros aspectos, que a Administração demonstrasse a inviabilidade de competição e a objetividade dos critérios de habilitação.

Em resposta à consulta formulada perante a Corte de Contas da União, ainda no ano de 1995, o Ministro Adhemar Paladini Ghisi reconhece a legalidade e eficiência do instituto (TCU, 1995), quando utilizado com a devida cautela, e desde que assegure o tratamento isonômico aos interessados, sendo, naquela situação, a melhor opção à garantia da qualidade dos serviços e de menor dispêndio à Administração.

Contudo, em que pese a sua consolidação doutrinária e jurisprudencial, o credenciamento sofreu significativas mudanças através da criação do novo regime de contratações públicas imposto pela Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

3. CREDENCIAMENTO NA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - LEI FEDERAL Nº 14.133/21

A promulgação da Lei Federal nº 14.133/21, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, representa um marco fundamental na história do credenciamento no direito administrativo. Disciplinando-o expressamente no artigo 79, o instituto foi classificado como um dos “procedimentos auxiliares das licitações e das contratações”.

Como exposto no capítulo anterior, o credenciamento não é inovação atribuída ao regime de contratação da Lei Federal nº 14.133/21, uma vez que sua aplicação remonta do início da vigência de Lei Federal 8.666/93,

resultado de uma construção jurisprudencial e doutrinária promovida como forma de viabilizar a contratação plúrima e concomitante de particulares que cumprissem os requisitos mínimos de habilitação impostos pela Administração Pública.

Contudo, deve-se reconhecer que a “não tão nova” lei de licitações promove substancial avanço ao consolidar o credenciamento através da sua positivação. Em que pese a transmutação parcial da sua natureza, foi concedido a ele a segurança jurídica necessária à sua aplicação e regulamentação, pautados à medida, necessidade e conveniência dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Em seu artigo 6º, inciso XLIII, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos conceituou o credenciamento enquanto “processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados” (BRASIL, 2021).

Para além do seu conceito, a Lei Federal nº 14.133/21 concede ao credenciamento natureza de procedimento auxiliar, rompendo com a lógica passada de que ele seria mera hipótese de contratação por inexigibilidade de licitação.

Por ser procedimento auxiliar, sua aplicação se direciona não a uma contratação em específico, mas à multiplicidade de pretensões contratuais, antecipando e padronizando decisões ou atos que seriam praticados individualmente nos processos de contratação, garantindo a redução de custos transacionais e ganhos de eficiência nas contratações futuras (TORRES, 2024, p. 518).

Nesse contexto, o instituto do credenciamento assume protagonismo nas contratações públicas, com maior capilaridade das suas hipóteses de adoção,

conferindo segurança jurídica à Administração Pública e aos fornecedores. Essa nova roupagem concede a ele a capacidade de instrumentalizar múltiplos processos de contratação, concretizando-o enquanto procedimento estruturante integrante do metaproceto das contratações públicas.

Observa-se o afastamento da crença limitante de que sua aplicação estaria restrita à comprovação da inviabilidade de competição – e, portanto, das hipóteses de inexigibilidade –, uma vez que o credenciamento passou a ser reconhecido como procedimento auxiliar autônomo, com natureza jurídica própria e regulamentação específica.

Portanto, o credenciamento percorreu longo caminho desde a prática administrativa justificada pela inviabilidade de competição até a sua consagração como procedimento auxiliar legalmente tipificado. Sua evolução histórica reflete a constante adaptação do direito administrativo brasileiro às demandas de uma gestão pública que busca conciliar a rigidez dos princípios constitucionais com a flexibilidade necessária para a eficiente prestação de serviços e aquisição de bens em um Estado dotado de múltiplas nuances, alta burocracia e extrema complexidade.

4. CREDENCIAMENTO: PROCESSO OU PROCEDIMENTO

O Credenciamento, até a promulgação da Lei Federal nº 14.133/21, ainda era conhecido e executado com fundamento na análise sistêmica da jurisprudência, avalizado pelo princípio da legalidade por força do artigo 25 da Lei Federal nº 8.666/93, embasado na inviabilidade de competição.

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos se utilizou do entendimento concebido pela doutrina e jurisprudência para formalizar na lei geral suas hipóteses cabimento e metodologia de aplicação.

O artigo 6º, inciso XLIII, da Lei Federal nº 14.133/21, apresenta o conceito conferido ao instituto, enquanto o artigo 79 lastreia seus fundamentos.

Contudo, evidencia-se uma atecnia legislativa com potencial de gerar confusão quanto à natureza jurídica do instituto, na medida em que o legislador se referiu ao credenciamento por meio de denominações distintas, ora tratando-o como processo³, ora como procedimento⁴.

Em que pese os conceitos de processo e procedimento se distingam formalmente, estão intrinsecamente relacionados em sua essência. O processo representa o conjunto estruturado de atos destinados à concretização de um objetivo final, enquanto o procedimento corresponde à ordenação lógica e sequencial dessas etapas, assegurando que a execução do processo ocorra de forma coerente, segura e controlada. Em uma organização bem estruturada, ambos se complementam, sendo a integração entre processo e procedimento fundamental para a efetividade e a consistência das ações administrativas.

Apesar da imprecisão terminológica adotada pela legislação federal, a definição da natureza jurídica do credenciamento subordina-se ao regime constitucional imposto às contratações públicas.

Ao estabelecer, em seu artigo 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações devem, via de regra, ser contratados mediante processo licitatório,

3 Lei 14.133/21, Artigo 6º, XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados; (Brasil, 2021)

4 Lei 14133/21, Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei: I - credenciamento; (Brasil, 2021)

a Constituição Federal também impõe, de forma implícita, que as exceções a essa regra adotem requisito de forma equivalente. Portanto, a gênese dos contratos administrativos obrigatoriamente vincula-se a um processo de contratação, seja ele concorrencial, oriundo de licitação pública, ou por seleção direta, com fundamento nas hipóteses de inexigibilidade e dispensa de licitação.

Portanto, em que pese a imprecisão textual da Lei Federal nº 14.133/21, fica clara a natureza de procedimento atribuída ao instituto. Como a classificação a ele imposta indica, o credenciamento se trata de um procedimento que auxilia processos de contratação, antecipando a prática de decisões administrativas, servindo como uma etapa do processo de contratação direta. Sua principal função, assim como nos demais procedimentos auxiliares, é estruturar tecnicamente etapas preparatórias de futuras contratações, o caracterizando como eficaz e valioso procedimento de desburocratização da Administração Pública.

Superado o debate acerca de sua natureza jurídica, impõe-se examinar a forma como o credenciamento deve ser utilizado.

Embora se trate de instrumento com histórico de aplicação consolidado na Administração Pública, a mudança de paradigma introduzida pela Lei Federal nº 14.133/21 tem gerado incertezas momentâneas quanto à sua metodologia de execução. Entre as principais dúvidas, destaca-se a discussão sobre a necessidade ou não da instauração de um processo autônomo para cada contratação por inexigibilidade que seja realizada por meio do credenciamento, ou se o próprio procedimento seria suficiente para instruir todos os processos de contratação subsequentes.

Essas indefinições têm resultado em uma multiplicidade de abordagens e formas de aplicação do instituto, como evidenciado

em levantamentos realizados no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP.

Tais questionamentos encontram resposta no artigo 79, parágrafo único, da Lei Federal nº 14.133/2021, que expressamente delega ao regulamento a definição dos procedimentos aplicáveis ao credenciamento. Trata-se de uma autorização legislativa para que cada ente ou órgão da Administração Pública, considerando suas especificidades operacionais, discipline a forma de condução do credenciamento. Cabe, portanto, à alta administração exercer seu dever de orientação e normatização, nos termos do art. 11, parágrafo único, da Lei Federal nº 14.133/21, conferindo aos agentes públicos envolvidos a segurança jurídica necessária à correta execução do procedimento.

No âmbito federal, o Decreto nº 11.878/24 regulamentou o artigo 79, da Lei Federal nº 14.133/21, com aplicação na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Contudo, em que pese o regulamento preveja que, a partir do credenciamento, poderão ser realizadas múltiplas contratações⁵, ele falha ao não definir o procedimento que deverá ser utilizado quando da contratação por meio do credenciamento. Enquanto o seu artigo 2º, inciso II, refere-se ao credenciamento como procedimento, o inciso I do mesmo artigo reproduz fielmente o texto do art. 6º, inciso XVIII, da Lei Federal nº 14.133/21.

Portanto, ainda persiste a incerteza, no âmbito federal, quanto ao procedimento aplicado do credenciamento, uma vez que a atecnia presente na Lei Federal nº 14.133/21 foi reproduzida *ipsis litteris* no Decreto Federal que a regulamenta.

Por fim, importante destacar que

⁵ Decreto nº 11.878/24, Art. 19. Após divulgação da lista de credenciados, o órgão ou a entidade poderá convocar o credenciado para assinatura do instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento hábil, conforme disposto no art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021. (Brasil, 2024)

essa norma se aplica, de forma obrigatória, apenas aos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, razão pela qual os entes subnacionais possuem competência para regulamentar, no âmbito de seus próprios órgãos, a forma de operacionalização do credenciamento, conferindo maior segurança jurídica aos seus agentes públicos e estabelecendo diretrizes claras sobre a sua aplicação.

5. O PROCEDIMENTO AUXILIAR: CREDENCIAMENTO

Os procedimentos auxiliares são introduzidos pela Lei Federal nº 14.133/21 como mecanismos de desburocratização das contratações públicas, nos quais é promovida a antecipação de fases do processo de contratação com foco na maximização da eficiência das compras públicas. Eles têm natureza jurídica de procedimentos administrativos autônomos, com o propósito de estruturar e instrumentalizar futuras contratações. Fundamentam-se nos princípios da legalidade, impessoalidade, planejamento e transparência das contratações, sendo dotados de legitimidade por competência atribuída ao órgão ou entidade processante, e fé pública pela natureza das decisões neles proferidas.

No caso específico do credenciamento, a lei passou a tratá-lo de forma mais sistematizada, conferindo-lhe natureza estruturante e reconhecendo seu papel fundamental como procedimento prévio voltado à organização de contratações simultâneas, não excludentes e sem ordem ou índice de classificação entre os interessados.

A assunção de tal natureza permite identificar uma série de benefícios práticos e jurídicos inerentes à sua aplicação. A antecipação de decisões que seriam tomadas durante o processo de contratação direta é uma delas. Ao conferir maior previsibilidade,

padronização e segurança jurídica à prática administrativa, o credenciamento possibilita à Administração a tomada de decisões de maneira antecipada, evitando a análise em caráter de urgência ou os prazos exíguos que comumente marcam os processos de contratação (HEINEN, 2025, p. 720).

Ademais disso, a Administração Pública pode, por meio do procedimento auxiliar, verificar previamente o cumprimento dos requisitos de habilitação dos particulares interessados em contratar, utilizando-se de critérios objetivos, o que contribui para a economicidade das contratações, diminuição dos custos transacionais e mitigando as assimetrias informacionais.

Como destaca o Doutrinador Marçal Justen Filho (2021, p. 1126), o credenciamento promove a redução de incertezas em decorrência da antecipação de decisões, fator que promove incrementos na vantajosidade das propostas por permitir aos licitantes a ciência antecipada sobre matérias e demandas que seriam objeto de apreciação somente no curso do processo administrativo.

Outro aspecto relevante diz respeito à possibilidade de estabelecer mecanismos isonômicos de distribuição da demanda, evitando a subjetividade e a discricionariedade exacerbada, rompendo com corriqueira situação enfrentada pelos gestores acerca da justificativa da metodologia utilizada para seleção dos fornecedores nas contratações diretas. A distribuição da demanda através da contratação paralela e não excludente, ou a transferência do direito de escolha ao particular, garantem a imparcialidade na contratação, assegurando o tratamento equânime aos interessados aptos à execução do objeto contratado.

Em reflexão feita sobre o seu cabimento, compreendemos que a utilização do procedimento auxiliar se destina apenas às hipóteses de contratação direta, uma vez que o credenciamento possui natureza

eliminatória e não classificatória (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - STJ, 2019), não sendo possível o estabelecimento de critérios competitivos entre os interessados. Logo, a sua adoção nos processos licitatórios desvirtuaria o instituto, ou transformaria o credenciamento em uma pré-qualificação, procedimento auxiliar distinto, previsto no artigo 80 da Lei Federal nº 14.133/21.

Por fim, no que se refere às contratações diretas, na medida em que o credenciamento deixa de ser hipótese e assume a natureza de procedimento, é possível compreender que ele também poderá ser adotado nas dispensas de licitação. Alinhando-se à interpretação formulada pelo Professor Ronny Charles⁶, a análise da redação do artigo 78 da Lei Federal nº 14.133/21, que estabelece expressamente que o credenciamento precede as contratações públicas, permite extrair que não foi realizada referência ou recorte sobre seu âmbito de aplicação, ratificando a compreensão de que este pode ser utilizado em quaisquer formas de contratação direta.

Diante disso, mostra-se essencial analisar, de forma segmentada, como o credenciamento se insere nas hipóteses legais de inexigibilidade e de dispensa de licitação, considerando os fundamentos normativos e as implicações práticas de cada uma dessas hipóteses de contratação direta.

6 Ainda segundo Ronny (2024, p. 518), o legislador não fez referência a uma necessária contratação direta por inexigibilidade, embora indique que ele, o credenciamento, é um procedimento prévio à execução do objeto (contratação). Outrossim, ao definir quais as hipóteses em que o credenciamento é aplicável, no artigo 79, o legislador claramente indica que ele precede contratações, o que denota que ele seria um procedimento auxiliar precedente a contratações diretas. Se, tradicionalmente, o credenciamento esteve relacionado às contratações por inexigibilidade, na nova Lei, diante de inexistência de restrição expressa, ele poderá ser utilizado como procedimento prévio a outras contratações diretas, por dispensa ou por inexigibilidade.

6 CREDENCIAMENTO E A INEXIGIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO

Como já disposto neste artigo, o novo regime de contratações públicas confere ao credenciamento a natureza jurídica de procedimento auxiliar e, portanto, em que pese citado no artigo 74, inciso IV, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, não se trata de hipótese de inexigibilidade, mas sim de procedimento destinado à contratualização de objetos que deverão ou poderão ser contratados com fundamento na multiplicidade de fornecedores, possibilidade de contratação plúrima e comprovação de inviabilidade ou desinteresse no processo competitivo.

Em que pese a redação do inciso inicialmente aponte o credenciamento como uma hipótese de inexigibilidade, em franca referência ao antigo regime de contratações, a análise detida dos termos “*devam ou possam*” e “*por meio*”, inseridos no texto de lei, permite extrair a correta interpretação sobre a matéria através das seguintes considerações.

A Lei Federal nº 14.133/21, em seu artigo 74, inciso IV, ao dispor que as contratações serão realizadas **por meio do** credenciamento, reafirma que o procedimento auxiliar não é hipótese de contratação, mas sim mecanismo que a viabiliza. É reconhecida a executoriedade das decisões administrativas proferidas no âmbito do procedimento, em uma espécie de procedimento emprestado, dotado de função instrumentalizadora, destinada à estruturação dos processos de contratação direta.

O credenciamento assume, a partir da Lei Federal nº 14.133/21, a natureza de procedimento estruturante, antecipando a análise qualitativa dos requisitos de habilitação exigidos para as contratações

futuras, mas também prevendo critérios e procedimentos para a distribuição da demanda, remuneração dos contratados, prazos de entrega, prestação dos serviços e hipóteses de descredenciamento.

A completude do instituto confere ao procedimento a segurança jurídica necessária ao seu aproveitamento integral como se fase interna de processo de contratação fosse, suprimindo a necessidade da deflagração de múltiplos processos de contratação para cada contrato administrativo.

A segunda consideração sobre o procedimento auxiliar que deve ser feita decorre da discricionariedade conferida ao gestor para adotar ou não o credenciamento nas hipóteses em que sua aplicação não seja obrigatória. O art. 74, inciso IV, ao ressaltar que serão hipótese de inexigibilidade aqueles objetos que devam ou possam ser contratados por meio do credenciamento, distingue textualmente as hipóteses que se submeterão ao procedimento por imperatividade da natureza do objeto, dos que, pelo exercício discricionário do gestor, poderão ser contratados em exceção à regra constitucional de licitar. Enquanto aqueles se fundamentam no conceito geral de inviabilidade de competição, esses decorrem da opção do gestor pela não realização do processo concorrencial.

Quando analisadas as hipóteses previstas no artigo 79 da Lei Federal nº 14.133/21, somente a contratação por mercados fluidos justifica o *dever* de adotar o credenciamento pela inexigibilidade do processo competitivo. A flutuabilidade de certos mercados inviabiliza a contratualização através dos processos licitatórios, seja em função da burocracia, ou pela inelasticidade dos preços e disposições contratuais.

Às contratações paralelas e não excludentes e a critério de terceiros, o credenciamento não se fundamenta na inviabilidade, mas sim no desinteresse da

competição por ser a disputa prejudicial ao atendimento da necessidade administrativa, justificando a contratação direta na pluralidade de relações jurídicas e concomitância de fornecedores, por estes motivos podem ser realizados processos de inexigibilidade por meio do credenciamento.

A contratação de instituições financeiras para intermediação de pagamentos, leiloeiros, tradutores, peritos e para a prestação de serviços médicos, são exemplos clássicos de credenciamento cujos objetos não se enquadram, necessariamente, na exclusividade ou na inviabilidade objetiva de competição.

Enquanto hipótese de inexigibilidade, tais contratações decorrem da opção do gestor pela instrumentalização das contratações através do procedimento auxiliar de credenciamento em detrimento do processo licitatório. Exigindo-se aos objetos que possam ser contratados por meio do credenciamento a comprovação da aptidão da contratação múltipla e concomitante de todos os fornecedores, prévia fixação dos preços e distribuição isonômica da demanda.

Importa destacar que a Lei Federal nº 14.133/21 rompe com a pretérita classificação da inviabilidade de competição pautada na singularidade do objeto, unicidade do fornecedor ou especialidade da operação⁷, na medida em que o fundamento primordial da contratação por inexigibilidade se ampara na atuação volitiva do gestor - desde que devidamente fundada em justa motivação.

7 Os referidos incisos dizem inexigível o certame: a) para aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo (inc. I); b) para a contratação de serviços técnicos profissionais especializados, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização (inc. II); c) para a contratação de artista consagrado (inc. III).

Em termos lógicos, a inviabilidade de licitação decorre: a) ou da singularidade do objeto pretendido; b) ou da unicidade de fornecedor; c) ou da especificidade da operação. (Sundfeld, 1994)

Evidente, portanto, que a hipótese trazida no inciso IV é diferente de todas as demais previstas no artigo 74, e, por se tratar de caso excepcional, que não se vincula diretamente ao objeto da contratação, mas sim à justificativa do gestor quanto à não realização do processo licitatório, o legislador optou por estabelecer de forma expressa, que os objetos passíveis de contratação por meio de credenciamento configuram hipótese de inexigibilidade. Ainda que se trate de rol meramente exemplificativo, percebe-se a intenção do legislador em afastar controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre a admissibilidade dessa forma de contratação.

7. CREDENCIAMENTO E A DISPENSA DE LICITAÇÃO

As hipóteses de contratação por dispensa de licitação estão positivadas no art. 75 da Lei Federal nº 14.133/21. Nesses casos, o afastamento da obrigação constitucional de licitar se fundamenta na autorização legislativa para seleção direta do fornecedor. O rol de hipóteses de contratação por dispensa é taxativo, sendo vedada a fundamentação da dispensabilidade do processo licitatório com base na analogia, na presunção ou extensão interpretativa, devendo sua aplicação ser restrita às hipóteses disciplinadas pela Lei Federal nº 14.133/21 (AMORIM, 2021, p. 203).

Em tais casos, diversamente das contratações por inexigibilidade, o credenciamento não se confunde com o fundamento da dispensa, contudo, igualmente atua como procedimento auxiliar apto a conferir segurança jurídica às contratações, sendo garantidor da distribuição isonômica de oportunidades e se caracterizando enquanto mecanismo de redução dos custos transacionais.

A instrumentalização das contratações por dispensa através do procedimento auxiliar será uma faculdade do

gestor. Nestes casos, em que pese o instituto seja utilizado como mecanismo de otimização das dispensas que possam ser contratadas por meio do credenciamento, inexistente correlação entre sua aplicação e a exceção à obrigação constitucional de licitar.

Exemplo da utilidade instrumental do credenciamento às dispensas de licitação seria sua adoção nas contratações de profissionais técnicos de notória especialização para compor comissão de avaliação de critérios de técnica, art. 75, inciso XIII, da Lei Federal nº 14.133/21.

Sobre a hipótese de contratação direta em questão, deve-se destacar que se trata de objeto que, mesmo havendo uma pluralidade de profissionais disponíveis no mercado, a impossibilidade de fixação de critérios objetivos que permitam seleção torna inviável a realização do processo licitatório, razão pela qual - em que pese se assemelhe a uma hipótese de inexigibilidade -, o legislador optou por o reconhecer objeto como caso passível de dispensa.

Contudo, em que pese a expressa autorização normativa para a contratação direta, é necessária a fixação de critérios técnicos e imparciais que justifiquem a forma de seleção do contratado. A possibilidade de violação do princípio da isonomia no âmbito das contratações diretas por dispensa é matéria de análise pela doutrina.

Em sua obra, o Professor Marçal Justen Filho (2021, p. 1.080) analisa o tema, apontando que o ordenamento jurídico veda à Administração a adoção de metodologias de distribuição da demanda de maneira a privilegiar uma instituição em detrimento das demais. Complementa que, caso o objeto a ser executado seja desempenhado de maneira similar por todas, se torna imperioso à Administração a apresentação de justificativa razoável à seleção direta, caso contrário, seria cabível a realização de processo seletivo que promovesse o tratamento igualitário aos interessados aptos.

O credenciamento, portanto, permite a superação da problemática ao fixar critérios objetivos de habilitação e distribuição da demanda. O procedimento auxiliar permite a prévia habilitação dos possíveis interessados em contratar com a Administração, assim como promove a distribuição equânime da demanda, solucionando a celeuma acerca da quebra da igualdade na seleção do contratado.

Outros exemplos concretos cabíveis da sua aplicação estão previstos nos incisos XVII e XVIII, do art. 75, que tratam da implementação de cisternas ou outras tecnologias sociais de acesso à água e da produção de alimentos e implementação do programa Cozinha Solidária. Em ambos os casos, o credenciamento se demonstra ideal à averiguação prévia da habilitação e capacidade para execução do objeto, assim como viabiliza a distribuição da demanda através das hipóteses previstas no art. 79 da Lei Federal nº 14.133/21.

Se caracterizando enquanto mecanismo facilitador da implementação de políticas públicas, o credenciamento garante maior economia, segurança jurídica e isonomia ao contratar com a Administração Pública.

Contudo, assim como nas contratações por inexigibilidade, para que o credenciamento assumira sua função estruturante, o procedimento deverá promover a análise qualitativa prévia dos interessados, vedada a fixação de requisitos classificatórios, devendo ser estabelecidos os critérios de distribuição da demanda, e atendidos os demais requisitos específicos previstos no regulamento do órgão ou entidade.

Embora o procedimento auxiliar seja, em tese, aplicável às contratações diretas por dispensa de licitação, a sua adoção impõe a presença de três requisitos fundamentais: (i) a pluralidade de potenciais interessados aptos a executar o objeto; (ii) a viabilidade de

distribuição isonômica da demanda entre os credenciados; e (iii) a possibilidade jurídica e operacional de contratação de todos que preenchem as condições de habilitação fixadas no edital.

Assim, ainda que seja juridicamente possível valer-se do credenciamento em contratações por dispensa, é imprescindível que o objeto da contratação esteja materialmente compatível com os seus pressupostos, assim como o procedimento seja estruturado com vistas à garantia dos requisitos elencados acima, sob pena de desvirtuamento do procedimento e afronta aos princípios da legalidade, isonomia e eficiência.

8. CONCLUSÃO

Em suma, a trajetória do credenciamento no cenário jurídico brasileiro reflete uma notável adaptação da Administração Pública às complexidades das suas demandas. De uma construção doutrinária e jurisprudencial que se apoiava em interpretações extensivas da Lei Federal nº 8.666/93, sob a justificativa da inviabilidade de competição, o credenciamento alcança um novo patamar de segurança jurídica e autonomia com a promulgação da Lei Federal nº 14.133/21.

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, ao classificar o credenciamento como um **procedimento auxiliar**, rompe definitivamente com a visão limitante que o atrelava exclusivamente às **hipóteses de inexigibilidade de licitação**. Embora continue a ser um instrumento fundamental para operacionalizar contratações que, pela natureza do seu objeto, fundamentam-se na inviabilidade de competição, o procedimento não mais se confunde com o fundamento legal do processo. O credenciamento é, antes de tudo, um mecanismo estruturante que antecede e instrumentaliza as contratações, garantindo

a seleção de todos os interessados aptos e promovendo a isonomia e a padronização nas relações contratuais com a Administração Pública.

Mais do que isso, a versatilidade do credenciamento, agora como procedimento auxiliar, estende-se para além das contratações por inexigibilidade. Ele se demonstra igualmente apto a ser empregado como ferramenta de otimização em diversas **hipóteses de dispensa de licitação, sendo, nesses casos, valioso instrumento de gestão, conferindo previsibilidade, reduzindo custos transacionais e assegurando a distribuição equânime das oportunidades contratuais.**

Portanto, o credenciamento emerge como um elemento de grande potencial na modernização das contratações públicas, consolidando-se como um procedimento auxiliar, autônomo, flexível e essencial para a busca da eficiência, da segurança jurídica e da efetividade da gestão. Sua correta aplicação, pautada nos princípios que norteiam a Administração Pública, é chave para uma governança mais ágil e transparente, apta a atender às necessidades da sociedade com maior capilaridade e isonomia.

REFERÊNCIAS

AMORIM, VICTOR AGUIAR JARDIM DE. **Licitações e contratos administrativos : teoria e jurisprudência** – 4. ed. – Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 25/06/2025

----- **Decreto 11878/2024**. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2024/decreto/d11878.htm. Acesso em: 11/06/2025

----- **Decreto Federal nº 2.300.** 1986. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20contratos%20da%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Art%201%C2%BA%20Este%20decreto%20Dei,Administra%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20centralizada%20e%20aut%C3%A1rquica. Acesso em: 25/06/2025

----- **Lei nº 14.133.** 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 13/06/2025

----- **Lei nº 8.666.** 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666consimpresao.htm. Acesso em: 13/06/2025

HEINEN, JULIANO. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei nº 14.133/21.** São Paulo: Jus Podivm, 2025.

JACOBY FERNANDES, Ana Luiza; JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses; JACOBY FERNANDES, Murilo. **Contratação Direta sem Licitação na Nova Lei de Licitações: Lei nº 14.133/2021.** 11. ed. 3.reimpr. - Belo Horizonte: Fórum, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: lei 14.133/21** - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 1994.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 1.747.636-PR.** Rel. Ministro Gurgel de Faria. Publicado em 09/12/2019. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1896887&num_registro=201801433466&data=20191209&formato=PDF. Acesso em: 10/07/2025.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Lei de Licitações Públicas Comentadas** - 15 ed., ver., atual. e amp. - São Paulo: JusPodivm, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 369/1994** - Plenário - Data da sessão: 08/06/1994 - Relator: Min. Adhemar Paladini Ghisi. Disponível em: <http://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/730019930.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/sinonimos%253Dfalse>. Acesso em: 02/07/2025.

----- **Acórdão 104/95** - Plenário - Sessão realizada em: 15/03/1995. Relator: Ministro Adhemar Paladini Ghisi. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/acordaoslegados/1995/Plenario/DC-1995-000104-AG-PL.pdf>. Acesso em: 05/07/2025

CAPÍTULO 2

VII - As prerrogativas da Administração na Lei nº 14.133/2021 - panorama e perspectivas

Por Ádila Gonçalves da Rocha

VII - As prerrogativas da Administração na Lei nº 14.133/2021 - panorama e perspectivas

Ádila Gonçalves da Rocha¹

Resumo: As prerrogativas da Administração constituem a tutela do interesse público, transcendendo as regras do direito privado. A Lei nº 14.133/2021 as delimita em capítulo específico, conferindo ao Estado o poder de ação unilateral. Contudo, esse poder não é ilimitado, exigindo a observância de condições e procedimentos. A Lei avança significativamente ao incorporar a governança e o planejamento como pilares centrais das contratações públicas, introduzindo novas nuances e peculiaridades que modernizam a execução contratual em relação ao diploma legal anterior.

Palavras-chave: Cláusulas Exorbitantes; Supremacia do Interesse Público; Competências Funcionais.

¹ Secretaria de Representação e Articulação Institucional da Prefeitura de Maricá - Rio de Janeiro - SERAI/PM. Coordenadora-Geral de Contratos. agconsultoriaecursos@gmail.com

1. Introdução

A Lei nº 14.133, de 2021 trouxe à Administração Pública uma nova perspectiva para as licitações e para os contratos administrativos. Todo o seu conteúdo é permeado pelos mecanismos da governança, com destaque para o planejamento das contratações públicas.

O seu art. 104 dispõe acerca das prerrogativas da Administração, tradicionalmente denominadas como: cláusulas exorbitantes. O diploma legal praticamente repete o teor dos dispositivos da revogada Lei nº 8.666/1993, trazendo o mesmo elenco de hipóteses. Todavia, isso não significa dizer que a Lei nº 14.133/2021 trata as hipóteses da mesma maneira; ao contrário, ela trouxe novas nuances e algumas peculiaridades não tratadas na lei anterior.

As prerrogativas nada mais são do que competências funcionais do Estado, que consistem no poder-dever de alterar as condições do contrato administrativo de forma unilateral, motivado, principalmente pelo interesse público. Ou seja, a lei autoriza que a Administração realize, por decisão própria, modificações nas condições inicialmente pactuadas, as quais vinculam o particular contratado.

Tais prerrogativas conferem à Administração a possibilidade de unilateralmente (i) modificar os contratos; (ii) extinguir os contratos; (iii) fiscalizar a execução dos contratos; (iv) aplicar sanções pela inexecução total ou parcial dos contratos; e (v) ocupar provisoriamente bens móveis e imóveis para a garantia de execução dos serviços públicos.

Embora haja o permissivo legal, há, na Lei nº 14.133/2021, um melhor entendimento da função social do contrato, a qual realiza uma aproximação, em determinados aspectos, das normas do Direito Privado,

bem como um maior detalhamento de cada uma das cláusulas exorbitantes. Há, ainda, a observância obrigatória de limites para a execução das prerrogativas, subordinadas a uma pluralidade de requisitos, dentre os quais destaca-se os direitos dos particulares contratados.

As prerrogativas da Administração, portanto, refletem uma situação jurídica de privilégio em face do particular contratado, não estando autorizada a exigir ou compelir a parte contrária à execução ou obediência diversa daquelas pactuadas previamente. Há, então, o juízo de necessidade e de conveniência determinados e dependentes do interesse público.

2. As prerrogativas como competências funcionais da Administração

As prerrogativas da Administração conduzem, *a priori*, ao entendimento de que há um regime de exorbitância da relação verticalizada entre o público e o particular². Contudo, a narrativa de que as prerrogativas são, no âmbito do contrato administrativo, o instrumento hábil à consecução do interesse público é insuficiente diante do papel e da participação efetiva do particular nessa relação.

É certo que, se comparado com o regime privado, as regras de direito público conferem ao Estado uma posição de supremacia nas relações contratuais. Tem-se, então, características anômalas e peculiares. Tal raciocínio parte da premissa de que o interesse público não seria primado se aos contratos administrativos fossem aplicados o regime jurídico de direito privado. A atividade administrativa, portanto, não seria atingida de forma satisfatória.

2 PALMA, Juliana Bonacorsi de. Prerrogativas administrativas: o que muda? Revista do Advogado, São Paulo: OAB-SP, v153, 2022.

Embora seja essa a realidade apregoada até aqui, a Lei nº 14.133/2021 delimitou de forma mais clara as prerrogativas públicas, demarcando-as em capítulo específico e concedendo outra roupagem aos contornos outrora debatidos, a exemplo da conotação arbitrária à temática.

A partir desse quadro, a presença obrigatória das cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos não configura poderes ilimitados à Administração Pública. Previamente a decisão unilateral - de alteração, de mecanismos de fiscalização, de sancionamento e ou de ocupação temporária - é necessária a observância de determinadas condições e procedimentos.

Isto porque, o modelo de Estado Democrático de Direito não comporta nenhum tipo de arbitrariedade; se assim o fosse, estaria o Poder Público agindo com abuso. Logo, quando se fala em prerrogativas, ligadas ao regime de Direito Administrativo, não se está diante de uma interpretação literal da expressão. Ao contrário, é por meio delas (das prerrogativas) que o Estado cumpre os deveres a si impostos.

As prerrogativas da Administração ao mesmo tempo que conforma o particular a uma relação de direitos e deveres anômala, vincula o Estado a agir em prol do bem comum, tutelando os interesses coletivos e destacando o regime jurídico democrático.

O exercício das prerrogativas, sob a ótica de uma competência funcional do Estado, torna-se um dever se presentes estiverem os pressupostos normativos e contratuais. Não se trata, portanto, de uma faculdade ou liberalidade pública, devendo a Administração atuar para o bem-estar social, podendo ser responsabilizada pela inobservância de suas competências funcionais.

No contexto, as prerrogativas da Administração não configuram por si uma relação de subordinação entre o

contratado particular e a Administração Pública. O particular contratado não ocupa uma posição subalterna, dependente e/ou inferior na relação contratual. Isso porque, tal interpretação não coaduna com a inteligência do regime jurídico dos contratos administrativos, tampouco com a lógica da proporcionalidade e consensualidade trazida pela Lei nº 14.133/2021.

3. Das prerrogativas: as hipóteses do art. 104 da Lei nº 14.133/2021

3.1 Das modificações unilaterais

Os contratos administrativos, considerado o regime de direito público, admitem modificações por decisão unilateral – art. 104, inciso I – que vinculam o particular. Na prática administrativa, significa mudar as regras do jogo enquanto se está jogando.

Neste ponto, faz-se referência ao art. 124, da Lei nº 14.133/2021, o qual descreve as possibilidades e dimensões das modificações unilaterais, as quais ocorrerão quando: (i) houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos objetivos; e (ii) for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa do objeto, nos limites permitidos por Lei.

As hipóteses de modificação unilateral pela Administração Pública contratante limitam-se às disposições contidas no inciso I do art. 124. Ao particular contratado é assegurado garantias consistentes e aptas a compensar o exercício da competência funcional compulsória (a alteração unilateral), como a manutenção do equilíbrio econômico do contrato.

O art. 125 da Lei nº 14.133/2021 consigna os limites de abrangência global

dessas alterações que, regra geral, obedecem ao percentual de 25% para obras, serviços e compras e de 50% para reforma de edifício ou de equipamento. Os percentuais incidirão sobre o valor inicial atualizado do contrato.

Salienta-se que a antiga Lei nº 8.666/1993, permitia percentual de modificação superior a 25% se houvesse acordo entre as partes.

As modificações, sejam de cunho quantitativo ou qualitativo, não podem descaracterizar o objeto inicialmente contratado, ou seja, não há a autorização para desnaturar a contratação, tampouco conferir sentido distinto daqueles estabelecidos no edital, conforme vedação disposta no art. 126, do mesmo diploma legal³.

Houve, de igual modo, a preocupação do legislador em manter o equilíbrio econômico-financeiro da relação contratual, conforme estabelece o art. 130. Nesse sentido o art. 104, § 1º consigna tal limite dado por insuperável, cujo entendimento é o de que as cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos não podem ser alteradas sem a prévia concordância do contratado. Desse modo, a alteração de tais cláusulas só pode ser realizada para que se mantenha o equilíbrio contratual.

No mesmo sentido, o art. 104, § 2º preza pela obrigatoriedade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Isto porque, a depender da abrangência da alteração deverá ser promovida, na mesma proporção, a alteração nas cláusulas relativas à remuneração. Ou seja, a alteração dos encargos conduz a alteração dos benefícios.

Outra preocupação do legislador – transversal às modificações unilaterais – foi com a segurança jurídica nos contratos

3 NIEBUHR, Joel Menezes (Coord). Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2. Ed. Curitiba: Zênite, 2021. E-book. Disponível em: https://www.zeniteeventos.com.br/uploads/produtos/2aEdicao_NovaLeideLicitacoeseContratosAdministrativos_JoelMenezesNiebuhr.pdf

administrativos e com os investimentos realizados pelo particular contratado, prevendo pagamento pelos custos operados e, em alguns casos o direito à indenização (art. 129).

Tem-se, então que os fundamentos da dimensão das modificações unilaterais encontram guarida no princípio da vinculação ao edital; incorporam a função social do contrato e a tutela do interesse do particular, a partir da nova visão contida na Lei nº 14.133/2021.

O diploma vigente preserva em grande medida algumas ideias do diploma anterior, mas traz inovações, seja para teses contidas em jurisprudências do Tribunal de Contas da União - TCU, nas orientações da Advocacia-Geral da União - AGU, seja para trazer novidades não expressas no ordenamento jurídico como um todo.

Cláusulas mutáveis e cláusulas imutáveis

Segundo entendimento do Professor Marçal Justen Filho⁴ (2021, p. 1281) há duas categorias de cláusulas nos contratos administrativos. A primeira diz respeito a cláusulas mutáveis, as quais podem ser modificadas de forma unilateral pela Administração e que versam sobre o desempenho das atividades de interesses fundamentais; são as cláusulas regulamentares ou de serviços, ou seja, aquelas que tratam do objeto do contrato e de sua execução.

Por sua vez, as cláusulas imutáveis são aquelas que asseguram a justa remuneração do particular contratado, as chamadas cláusulas econômicas. A própria Lei nº 14.133/2021 reconheceu a intangibilidade imediata de tais cláusulas por imposição do § 1º do art. 104, ao dispor que as cláusulas

4 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

econômico-financeiras e monetárias dos contratos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

Dos limites da modificação unilateral

O exercício da modificação unilateral é delimitado por restrições legais e procedimentais que envolvem o cumprimento de pressupostos. Não cabe à Administração agir de livre arbítrio, porquanto esta encontra-se vinculada aos normativos e à relação jurídica estabelecida. Não se trata, portanto de discricionariedade, é, senão, juízo de necessidade ligado ao interesse público.

Para a consecução de um contrato administrativo é exigida a realização de determinadas atividades e cumprimento de procedimentos que antecedem a contratação em si. Tais atividades irão definir os requisitos e as exigências para a seleção da proposta apta a garantir o resultado mais vantajoso e a definir a extensão e o conteúdo do contrato administrativo a ser firmado.

Logo, há um dever de congruência com a atividade de planejamento da contratação, destacada pela Lei nº 14.133/2021. Ou seja, o resultado dos estudos e análises técnicas prévia à contratação devem guardar compatibilidade com a fase interna da licitação; ao passo que a assinatura do contrato apenas configura consequência de todos esses atos.

Outro limite imposto à prerrogativa de modificação unilateral é a garantia de manifestação pelo particular contratado. A ele deve ser dada ciência acerca da decisão da alteração, bem como a garantia do exercício da ampla defesa e participação ativa no processo.

As modificações devem estar atreladas às circunstâncias de fato e/ou de direito, motivando o juízo de necessidade e/ou de conveniência do ato. Portanto, não cabe a simples referência à tutela do interesse

público, com a indicação de conteúdo material e factual indeterminados.

Depreende-se que os fatos ensejadores da modificação devem guardar materialidade e concretude com a realidade, e, ainda, ser previamente inexistentes à contratação; isso, por estarem pautados em eventos ocorridos posteriores ao início da relação contratual.

Assim, o novo direcionamento dado pela Lei nº 14.133/2021, congrega diversos princípios e novas políticas para o aperfeiçoamento das contratações públicas, dando destaque especial a denominada Teoria da Imprevisão consignada pela máxima *rebus sic stantibus*, com força vinculante e albergando a função social dos contratos.

A despeito desse novo panorama, ressalta-se que o princípio da força obrigatória dos contratos (*pacta sunt servanda*) continua imprescindível – também em matéria de direito público –, para a sustentação da segurança jurídica nos vínculos contratuais.

Por fim, tem-se que as modificações devem ser proporcionais às circunstâncias alegadas na motivação da decisão, para que seja possível o controle do mérito administrativo nesses casos. Ou seja, elas devem partir da realidade vivenciada pela Administração contratante.

3.2 Extinção dos contratos

Os contratos administrativos, de acordo com o art. 104, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, podem ser extintos, de forma exorbitante – unilateralmente, nos termos ali especificados.

A Lei usa a expressão “extinção”, a qual é considerada o termo mais adequado para o ato. Tem-se que o termo rescisão, outrora utilizado pela Lei nº 8.666/1993, seja em âmbito administrativo seja na esfera cível, é utilizado de maneira distinta, conferindo conotação diversa ao ato.

Conforme disposição do inciso II do art. 104, os motivos de extinção foram especificados em rol não exaustivo disposto no art. 137 da Lei nº 14.133/2021. O art. 138, por sua vez, estabelece as formas de rescisão, podendo ser por acordo entre as partes – consensual; de forma arbitral ou por decisão arbitral – nos termos da lei (métodos de solução de conflitos); e, no caso do presente estudo, por ato unilateral e escrito da Administração (art. 138, I).

Antes de extinguir unilateralmente o contrato administrativo, o Poder Público deve oportunizar a oitiva e a defesa prévia do particular contratado e assegurar o exercício do contraditório e da ampla defesa, de modo a fundamentar e motivar a decisão de extinção unilateral. Desse modo, a Lei estabelece que a extinção determinada por ato unilateral da Administração deverá ser precedida de autorização escrita da autoridade competente e reduzidas a termo no respectivo processo (art. 138, § 1º).

Ressalta-se que a Lei nº 14.133/2021 organizou e detalhou de modo mais coeso as exigências e os procedimentos a serem observados quando das hipóteses de extinção do contrato. O ato, como qualquer decisão que envolva o exercício de uma prerrogativa, deve ser devidamente fundamentado, estando sujeito ao amplo controle jurisdicional.

3.3 Da fiscalização da execução

O conteúdo é idêntico ao teor previsto na já revogada Lei nº 8.666/1993, contudo a Lei nº 14.133/2021 estabeleceu mecanismos de governança e de segregação de funções, os quais possibilitam a realização da fiscalização da execução do contrato de forma eficiente.

O tema é considerado o “calcanhar de Aquiles” da eficiência das contratações públicas, por todo o histórico de ausência e/ou ineficiência das atividades de fiscalização dos

contratos administrativos. Para tanto, a Lei nº 14.133/2021 determina que desde o início da instrução do processo licitatório devem ser adotadas providências pela Administração, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual.

A preocupação sempre foi a de se estabelecer mecanismos para a realização de uma fiscalização eficiente e a Lei nº 14.133/2021 inovou positivamente neste quesito, incorporando orientações de boas práticas para o exercício da fiscalização contratual, sobretudo as advindas do Tribunal de Contas da União - TCU.

Sobre tais incorporações, o art. 7º, inciso I, trouxe disposições acerca da promoção, pela autoridade máxima do órgão ou entidade contratante, da gestão por competência, bem como da designação de servidores efetivos ou empregados público dos quadros permanentes para o desempenho das funções essenciais à execução do contrato. A previsão, embora polêmica, foi vista como uma forma de incentivo àqueles que possuem vínculo direto com a Administração contratante.

Outra boa prática também consignada no art. 7º, inciso II, e já prevista em outras normas esparsas, foi a previsão da vedação ao nepotismo, de modo a evitar, dentre outros, qualquer tipo de conflito de interesses.

A fiscalização dos contratos é cláusula contratual obrigatória, cujos procedimentos devem estar previstos no edital e, conseqüentemente, no contrato administrativo firmado, inexistindo a disponibilidade de tal prerrogativa (art. 25). Não consiste em ato discricionário e/ou faculdade, porquanto traduz o poder-dever de acompanhar a atuação do particular.

Assim, a atividade de fiscalização deve ser realizada de forma previdente e diligente, cujo controle é constante e permanente, de

modo que seja possível a identificação de práticas defeituosas ou de irregularidades, para resguardar o interesse público e a satisfação da necessidade contratada.

A fiscalização, segundo a doutrina do professor Marçal Justen Filho é exercida de duas maneiras: passiva e ativa (2021, p. 1284). A maneira passiva consiste no mero acompanhamento, ao passo que a maneira ativa ocorre quando a própria sequência da atividade do particular depende de atos da Administração.

Neste segmento, a sistematização da fiscalização consiste em regras contratuais ligadas à disciplina da atividade de fiscalizar, a partir de critérios objetivos e impessoais, os quais devem ser de observância obrigatória tanto para o particular quanto para a Administração. São imposições dos deveres e das obrigações concretas aos particulares contratados, cujo descumprimento acarreta o inadimplemento contratual.

Deve a Administração e o particular contratado observarem as regras estabelecidas para a fiscalização, na sistemática de demanda, aceite, autorização, execução, entrega e recebimento. Não obstante, para fins de preservação do serviço e do interesse público, à Administração cabe ir além do mecanismo e da sistemática previstos em contrato, nos casos onde há dúvidas ou controvérsias sobre a fiel e satisfatória execução.

Tal sistemática elucida o Estado no seu dever-poder de ação na efetivação dos contratos administrativos. Em tais casos o particular não pode arcar com as conseqüências da omissão e/ou da ineficiência da Administração, gerando para ele a faculdade de prosseguir com a execução ou invocar a violação positiva do contrato (art. 137, §2º).

A atividade de fiscalização também deve ser realizada dentro dos parâmetros necessários à verificação do cumprimento dos

deveres e das obrigações postas ao particular. Sobre este ponto o professor Marçal Justen Filho⁵ assevera:

É vedado à Administração adotar critérios de fiscalização mais rígidos ou rigorosos como contrapartida pelo descumprimento de deveres de natureza distinta. Assim, por exemplo, não se pode impor fiscalização mais severa para as empresas com débitos fiscais ou que descumprem metas governamentais. (2021, p. 1284).

3.4 Aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do contrato

Para o detalhamento de tal prerrogativa a Lei nº 14.133/2021 avançou sobremodo se comparada as disposições contidas na Lei nº 8.666/1993. O detalhamento dessa prerrogativa encontra-se no art. 156, que basicamente corresponde à letra do art. 87 do antigo diploma legal, prevendo as sanções de advertência, de multa, impedimento de licitar e de contratar e de declaração de inidoneidade. Apesar do conteúdo ser o mesmo, não significa dizer que o tratamento também seja o mesmo.

A nova lei traz o primeiro elenco claro de condutas e de atos ilícitos que irão gerar a aplicação de tais sanções. Ademais estabelece de maneira mais objetiva uma proporção entre as sanções e as infrações verificadas, ocasionando mais segurança jurídica para a prerrogativa sancionatória. Impõe, também, a existência do devido processo administrativo prévia ao ato.

A prerrogativa de aplicar sanções deriva do princípio da autoexecutoriedade. Tal princípio consiste no poder-dever da Administração Pública de executar as suas

5 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

próprias decisões sem a necessidade da tutela judicial. Assim, a Administração por si só cumpre suas funções por meios próprios de tutela, ainda que tal execução interfira na esfera privada do particular administrado.

O princípio representa um meio de autotutela administrativa atrelada ao princípio da legalidade e por isso, em virtude de sua lesividade em potencial (supremacia do público sobre o particular – relação verticalizada) deve-se observar o princípio da proporcionalidade.

A relação entre autotutela administrativa e proporcionalidade leva a Administração a agir a partir de previsões e de limites legais, sendo a autoexecutoriedade a última alternativa. Ou seja, a Administração utilizará a autoexecutoriedade apenas quando inexistir outra forma de dirimir a situação de modo eficaz às finalidades do contrato e quando essa for a opção menos lesiva.

3.5 Da ocupação provisória de bens móveis e imóveis e da utilização de pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato

A rigor tal prerrogativa encontra compatibilidade com os contratos de concessão de serviço público, regidos pela Lei nº 8.987, de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos.

Com relação aos aspectos relacionados à Lei nº 14.133/2021, ocorre em hipóteses muito raras. O inadimplemento contratual por si só não confere à Administração a utilização de tal prerrogativa, ou seja, não estaria a Administração autorizada a exercer um poder-jurídico de assumir o uso e a destinação do patrimônio privado.

A finalidade de tal ocupação é a preservação dos serviços e afastamento dos

riscos da ausência de prestação de serviços considerados essenciais.

O art. 139, inciso I, trata da assunção imediata do objeto, no estado e local em que se encontrarem, por ato próprio da Administração. Já, o art. 139, inciso II, cuida da ocupação de instalações e utilização do local, das instalações, dos equipamentos, do material e do pessoal empregados na execução do contrato, como forma de evitar a descontinuidade da prestação de serviços.

4. Críticas à exorbitância como prerrogativas da Administração

É certo que se consolidou o entendimento de que as cláusulas exorbitantes representam prerrogativas que colocam a Administração Pública em um grau de superioridade em relação ao particular contratado.

Desde sempre a relação constituída nos contratos administrativos, diferente dos contratos privados, é verticalizado no sentido de existir uma relação desequilibrada entre as partes; o Poder Público ocupando uma posição de superioridade por ser o “guardião” do interesse público e possuir suas prerrogativas e o particular numa posição de “sujeição”.

A interpretação tradicional que se faz das prerrogativas, e a que sempre foi majoritária, é no sentido de que elas seriam inafastáveis e irrenunciáveis, não importando se em determinado contrato administrativo foram inseridas de maneira expressa ou não; a interpretação é a de que mesmo se o contrato nada disponha, ter-se-ia a aplicação imediata e automática das prerrogativas.

Essa questão é criticada há algum tempo por parcela da doutrina; o pioneiro na crítica fora o Professor Diogo de

Figueiredo Moreira Neto⁶ que fez a releitura dessa interpretação a partir das principais desvantagens, quais sejam:

- (i) imprecisão e insegurança de direitos resultantes no manejo público das prerrogativas da Administração nas transações, em decorrência ambivalência de sua origem e justificativa, ou seja, o fato de decorrerem ou da natureza dos contratos (relativas) ou da natureza da própria Administração Pública (absolutas); (ii) o agravamento dos custos de transação pelo aumento do risco, enquanto a redução e a abolição dessas cláusulas minimiza o chamado risco soberano; (iii) o déficit de transparência da transação, pois as prerrogativas são genericamente estabelecidas nas leis, sem evidente relação com as situações fáticas específicas e as peculiaridades de cada contrato; e (iv) o sacrifício da confiança legítima do administrado na transação, pois as prerrogativas tanto poderiam servir a propósitos legítimos como disfarçar intenções ilegítimas, “como a difundida e gravosa corrupção pelo temor”.

A releitura da interpretação majoritária e tradicional seria, portanto, que a aplicação e a motivação para a utilização das prerrogativas dependeriam de decisão do Poder Público em cada contexto, a chamada a Teoria da Dupla Motivação. Ou seja, a previsão de cláusulas exorbitantes deveria ser justificada pelo Poder Público em cada contrato e no momento da implementação dever-se-ia também justificar a sua aplicação. Assim, as cláusulas exorbitantes não seriam, portanto, naturais e/ou automáticas, porquanto dependeriam de disposição expressa e de motivação.

6 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, Forense, 2017, p. 726.

Em suma, a justificativa para a releitura é de que as previsões automáticas das cláusulas exorbitantes, em muitos contratos administrativos, geram e/ou carregam o problema da antieconomicidade, pois o particular entende tais cláusulas como um risco a ser assumido e, portanto, transfere os custos de tais riscos ao Poder Público quando da formulação de suas propostas⁷. É um jogo no qual ambas as partes sabotam de forma prévia o que poderia ser negociado: o que ninguém percebe, mas todos sabem.

Logo, a partir da releitura, inexistiria a absolutização do princípio da supremacia do interesse público de forma generalizada em todos os contratos administrativos. O emprego das prerrogativas seria submetido previamente a um filtro de interpretação pragmático que envolveria todos os riscos a partir da natureza do objeto e da dinâmica de execução do serviço.

Por fim, a crítica do Professor Moreira Neto (2017, p. 726) propõe uma releitura das prerrogativas considerando as suas desvantagens, de modo que fosse possível a aplicação a partir das circunstâncias particulares de cada contrato administrativo.

Conforme expressado, a Lei nº 14.133/2021 avançou bastante nesse aspecto, marcando a busca por equilíbrio entre o interesse público e o respeito aos direitos dos particulares, sendo, ainda, um desafio constante.

7 NÓBREGA, Marcos. O Leviatã retroalimentado: quem paga a conta das cláusulas exorbitantes? *Direito do Estado*, n. 397, 2018. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/marcos-nobrega0o-leviata-retroalimentado-quem-paga-a-conta-das-clausulas-exorbitantes>. Acesso em: 3 de novembro 2025.

5. Conclusão

A análise das prerrogativas da Administração à luz da Lei nº 14.133/2021 confirma uma evolução normativa que busca conciliar a inafastável tutela do interesse público com a segurança jurídica e o respeito aos direitos do particular contratado. Embora o diploma legal mantenha as tradicionais cláusulas exorbitantes – modificação, extinção, fiscalização, sanção e ocupação provisória – ele as insere em um contexto distinto de governança e planejamento obrigatórios, afastando a ideia de arbítrio.

Verifica-se que a Lei nº 14.133/2021 fortaleceu os limites ao exercício dessas prerrogativas, principalmente ao exigir a autorização fundamentada para a extinção unilateral e ao conferir maior robustez à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, cuja intangibilidade é protegida legalmente. A incorporação de boas práticas de fiscalização e a sistematização do processo sancionatório demonstram um esforço em conferir maior previsibilidade e proporcionalidade aos atos administrativos.

Portanto, o regime de prerrogativas na Lei de Licitações não mais se sustenta unicamente na clássica supremacia unilateral. Ao contrário, ele se configura como um poder-dever funcional submetido à legalidade estrita e, aproximando as normas de Direito Privado, ao princípio da congruência, os quais exige a compatibilidade das decisões com o planejamento prévio e a função social do contrato. O desafio permanente da Administração reside na aplicação dessas prerrogativas com o rigor técnico imposto pela lei, transformando o risco regulatório em segurança contratual para alcançar o resultado mais vantajoso, sem descuidar da ética, moralidade e transparência.

Referência Bibliográficas

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> .

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Prerrogativas administrativas: o que muda? Revista do Advogado, São Paulo: OAB-SP, v153, 2022.

NIEBUHR, Joel de Menezes (Coord.). **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2. Ed. Curitiba: Zênite, 2021. E-book. Disponível em: http://www.zeniteeventos.com.br/uploads/produtos/2aEdicao_NovaLeideLicitacoeseContratosAdministrativos_JoelMenezesNiebuhr.pdf. Acesso em 3 de nov. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, Forense, 2017, p. 726.

NÓBREGA, Marcos. O Leviatã retroalimentado: quem paga a conta das cláusulas exorbitantes? **Direito do Estado**, n. 397, 2018. Disponível em <http://www.diretiodoestado.com.br/colunistas/marcos-nobrega0o-leviata-retroalimentado-quem-paga-a-conta-das-clausulas-exorbitantes>. Acesso em: 3 de novembro 2025.

ENUNCIADOS INCP¹

Enunciado 44

A ausência de previsão no edital não impede a autorização excepcional da subcontratação em contratos regidos pela Lei 13.303/2016, no caso de fato superveniente, observado o dever de motivação.

Enunciado 45

O fiscal e o gestor do contrato devem adotar postura colaborativa e dialógica com o contratado, buscando prevenir conflitos, mediante reuniões periódicas e tratativas formais para solução de problemas.

Enunciado 46

A Lei 14.133/2021 não obriga a adoção de dispensa eletrônica.

Enunciado 47

Considerando que a Lei 13.303/2016 não estabelece critérios específicos para a dosimetria das sanções aplicáveis pelas estatais, admite-se que os regulamentos internos definam aspectos objetivos – tais como gravidade, risco ao negócio, impacto reputacional, reincidência e colaboração do fornecedor – para parametrizar a decisão sancionadora.

Enunciado 48

Os instrumentos hábeis a substituir o termo de contrato sujeitam-se às normas de contratos administrativos.

¹ Enunciados aprovados em 06 de dezembro de 2025, em reunião realizada em Brasília.

Enunciado 49

A verificação de informações e documentos pelo agente público diretamente nos sítios eletrônicos oficiais de órgãos e entidades, desde que atestado nos autos, constitui meio legal de prova para todos os fins.

Enunciado 50

A omissão no dever de implementar a governança das contratações poderá ensejar responsabilização aos membros da alta administração de órgãos e entidades da Administração Pública.

Enunciado 51

Caso não seja realizada, durante o certame, a análise da proposta e da habilitação dos fornecedores incluídos no cadastro reserva do sistema de registro de preços, caberá a interposição de recurso administrativo por ocasião do chamamento desses fornecedores.

Enunciado 52

A adoção do orçamento sigiloso não afasta o dever de indicar a data do orçamento estimado no instrumento convocatório, para fins de definição da data-base para o reajustamento em sentido estrito.

Enunciado 53

Nas pesquisas de preços para obras e serviços de engenharia, é admissível a cotação com potenciais fornecedores, como fonte de preço subsidiária, caso esgotados os parâmetros previstos no art. 23, § 2º, da Lei 14.133/2021.

Enunciado 54

A previsão de regulamento do Poder Executivo federal no inciso VII do § 1º do art. 79 da Lei 14.133/2021 não impede a edição de regulamento pelos demais entes federativos e demais órgãos independentes.

INCP

INSTITUTO NACIONAL DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

[LINKEDIN](#)

[INSTAGRAM @incpbr](#)