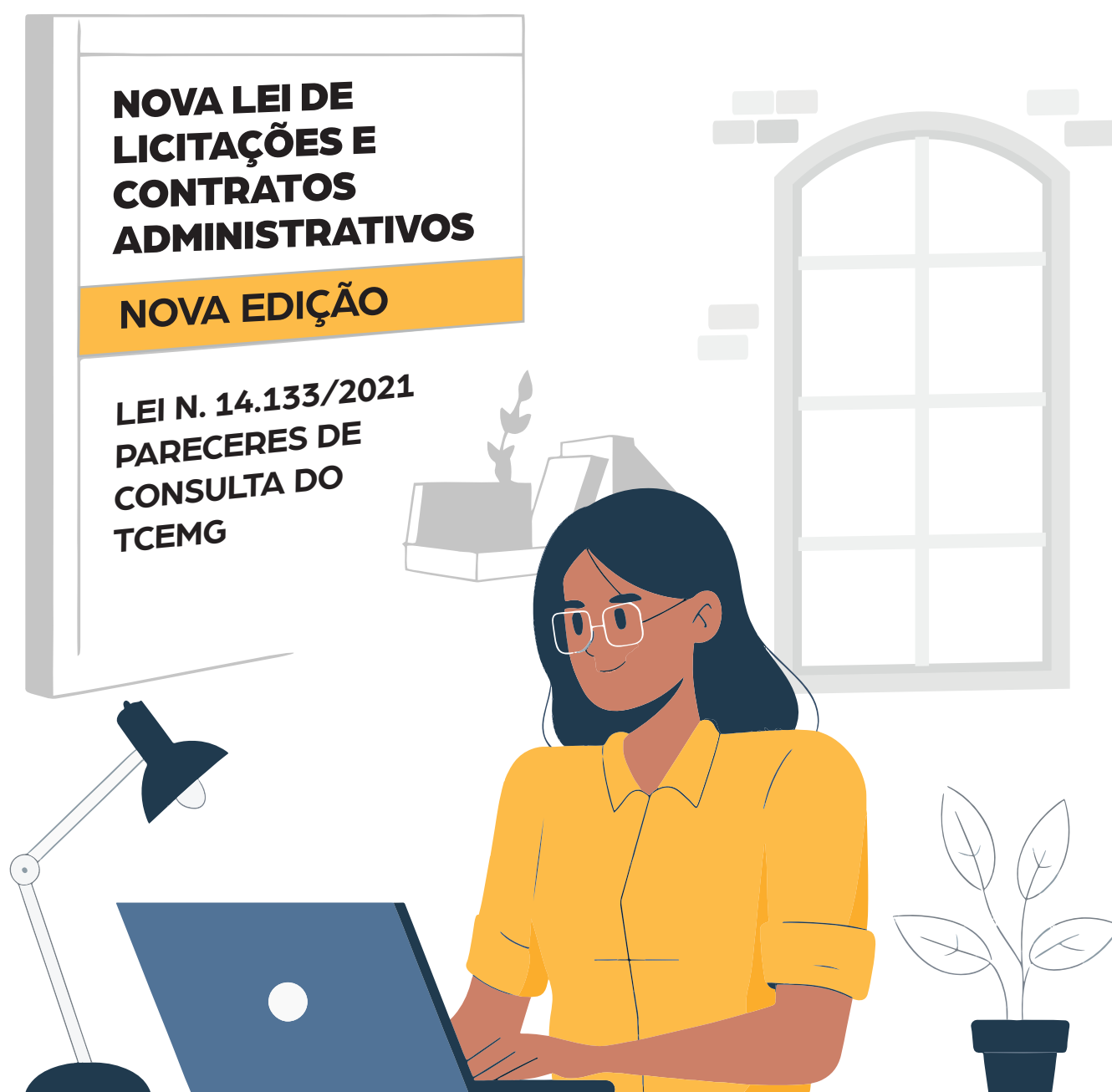


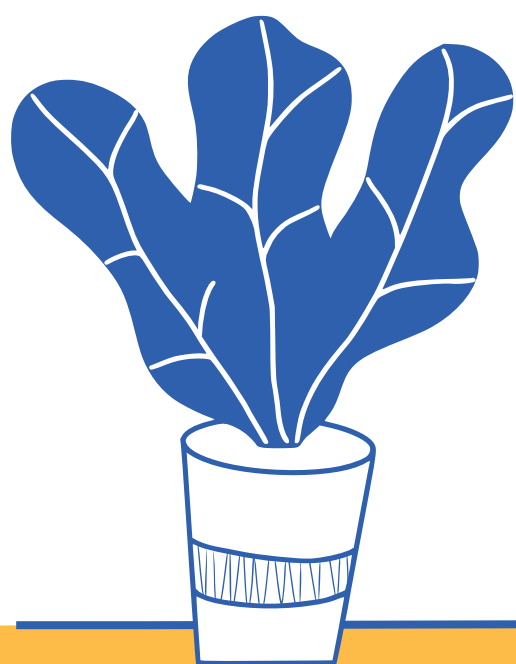


ESTUDO TEMÁTICO

TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE MINAS GERAIS

ATUALIZADO EM
AGOSTO//2026







Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Av. Raja Gabaglia, 1.315 - Luxemburgo
Belo Horizonte/MG - CEP: 30.380-435 | Brasil
Site: www.tce.mg.gov.br.

Agosto//2026



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Presidente

Conselheiro Durval Ângelo Andrade

Vice-Presidente

Conselheiro Agostinho Patrus

Corregedor

Conselheiro Gilberto Diniz

Ouvidor

Adonias Fernandes Monteiro

Conselheiro

Alencar da Silveira Jr.

Conselheiros | em exercício

Licurgo Joseph Mourão de Oliveira

Hamilton Antônio Coelho

Conselheiros-substituto

Telmo de Moura Passareli

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

Procurador-Geral

Sara Meinberg Schmidt de Andrade
Duarte

Subprocurador-Geral

Daniel de Carvalho Guimarães

Procuradores

Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Maria Cecília Mendes Borges

Glaydson Santo Soprani Massaria

Elke Andrade Soares de Moura

Cristina Andrade Melo

ELABORAÇÃO

DIRETORIA DA SECRETARIA DO PLENO

Flávia Ávila Teixeira

COORDENADORIA DE SISTEMATIZAÇÃO DE DELIBERAÇÕES E JURISPRUDÊNCIA

Alceo Hayuki Watanabe

Daniel Oliveira Freire

Gabriela de Moura e Castro Guerra

Isabelle Gordiano Rodrigues Domeniconi

Laís Pinheiro Figueiredo Gomes

Mafalda Pimenta Romualdo Silva

Mariana Luciano Guimarães

Marina Martins da Costa Brina

Patrícia Cristina Ferreira de Faria

Sarah Novaes da Fonseca

EXPEDIENTE

Diretoria de Comunicação

Andréa Mesquita | Diretora

DESIGN EDITORIAL

COORDENADORIA DE PUBLICIDADE
E MARKETING

Coordenadora

Natália Costa Barros

André Luiz de Oliveira Júnior

Bruna Gontijo Pellegrino

Lívia Maria Barbosa Salgado

Misael Avelino

Samuel Mendonça

Tatiana Borges

Victor Piroli

Vívian de Paula

Viviane Nunes Pinto

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Leonardo Lima

COLABORAÇÃO - PROJETO GRÁFICO

Vívian de Paula

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO / 10

2 ABRANGÊNCIA DA LEI N. 14.133/2021 / 11

2.1 – O que mudou com a Lei n. 14.133/2021 / 14

2.2 – Consultas relacionadas / 15

2.2.1 – Consulta n. 1104768 – Serviços notariais e de registro por Cartório de Registro não se submetem ao regime jurídico das licitações e contratos / 15

2.2.2 – Consulta n. 1127733 – Entidades privadas sem fins lucrativos beneficiárias de recursos públicos não precisam licitar / 16

3 PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES / 21

3.1 – O que mudou com a Lei n. 14.133/2021 / 21

3.1.1 – Fase Preparatória / 21

3.1.1.2 Consultas relacionadas / 23

3.1.1.2.1 Consulta n. 1102289 – Obrigatoriedade do estudo técnico preliminar em todas as modalidades de licitação / 23

3.1.1.2.2 Consultas n. 1157390 e 1161167 – Quarteirização no serviço de gerenciamento de frota de veículos – Estudo Técnico Preliminar / 23

3.1.1.2.3 Consulta n. 1167118 – Possibilidade de limitação geográfica na habilitação de licitantes / 27

3.2 – Licitação Exclusiva para ME e EPP / 29

3.2.1 Consulta relacionada / 32

3.2.1.1 Consulta n. 1174305 – Licitação exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte e tratamento favorecido a empresas locais ou regionais / 32

4 PROCEDIMENTO E JULGAMENTO / 37

4.1 – O que mudou com a Lei n. 14.133/2021 / 37

4.1.1 – Modalidades de Licitação / 37

4.1.1.1 – Consultas relacionadas / 39

4.1.1.1.1 Consulta n. 1148649 – Como contratar serviço de fiscalização de obras – qual modalidade? / 39

4.1.1.1.2 Consulta n. 1101746 – Contratação de plataforma onerosa para realizar pregão / 42

4.1.2 Alienação de bens públicos / 44

4.1.2.1 Consultas relacionadas / 46

4.1.2.1.1 Consulta n. 1164226 – Modalidade licitatória para outorga de bem público / 46

4.1.2.1.2 Consulta n. 1153260 – Aquisição de veículo novo via permuta com torna / 48

4.1.2.1.3 Consulta n. 1189195 – Concessão de direito real de uso e alienação de bens públicos por inexigibilidade / 50

4.1.2.1.4 Consulta n. 1196328 – Alienação de bens públicos após desafetação / 52

4.1.3 Critérios de Julgamento / 55

4.1.4 Agentes que atuam nas licitações e contratos / 57

4.1.4.1 Consulta relacionada / 60

4.1.4.1.1 Consulta n. 1102275 – Participação de servidores comissionados em comissões de licitação ou equipes de apoio /60

4.1.4.1.2 Consulta n. 1192181 – Designação de servidor comissionado para função de gestor e fiscal de contrato /64

4.1.4.1.3 Consulta n. 1160702 – Agente de contratação, segregação de funções e procedimentos de contratação direta /65

4.1.5 Procedimento – Fases do processo /67

4.1.6 Publicação do edital e PNCP /69

4.1.6.1 Consultas relacionadas /72

4.1.6.1.1 Consulta n. 1161140 – Critérios para publicação em Diários Oficiais conforme interpretação do § 1º do Art. 54 da Lei 14.133/2021 /72

4.1.6.1.2 Consulta n. 1141327 – Publicação de editais, flexibilização de contratos e regime de transição: a publicação de extrato de edital em jornal de grande circulação, a substituição do contrato por outros instrumentos hábeis e a prorrogação contratual /73

4.1.6.1.3 Consulta n. 1102289 – Conceituação e considerações a respeito de: ETP / PNCP / ARP / “unidade gestora” / “ramo de atividade” / “critérios de julgamento” /74

4.1.6.1.4 Consulta n. 1104835 – Aplicação imediata da Lei 14.133/2021 mesmo antes da implantação do PNCP, a considerar o número de habitantes dos municípios /76

4.1.7 Habilitação /78

4.1.7.1 Consulta relacionada /80

4.1.7.1.1 Consulta n. 1148573 – A natureza complementar da documentação de qualificação econômico-financeira /80

4.1.7.1.2 Consulta n. 1188139 – Exigência de documentos de habilitação na fase inicial da licitação à luz do art. 63, inciso II, da Lei n. 14.133/2021 /81

4.1.8 Parcelamento do objeto /83

4.1.8.1 Consulta relacionada /85

4.1.8.1.1 Consulta n. 1102202 – Procedimento licitatório para aquisição de medicamentos – Parcelamento do objeto e adjudicação por Itens (regra geral) e a adjudicação por lote (exceção) /85

4.1.9 Valor previamente estimado da contratação /87

4.1.9.1 Consultas relacionadas /90

4.1.9.1.1 Consulta n. 1092537 – Necessidade de valor detalhado BDI no edital de licitação para contratação de obras e serviços de engenharia /90

4.1.9.1.2 Consulta n. 1127771 – Impossibilidade de utilizar tabela de preços da revista SIMPRO como critério de julgamento /91

5 CONTRATAÇÃO DIRETA /100

5.1 – Dispensa de Licitação /101

5.1.1 – O que mudou com a Lei n. 14.133/2021 /101

5.1.2 – Consultas relacionadas /106

5.1.2.1 – Consulta n. 1127906 – Dispensa de licitação para contratação de sociedade de economia mista pela Administração Pública /106

5.1.2.2 – Consulta n. 1148760 – Contratação direta no mesmo exercício financeiro sob a égide das Leis Federais n. 8.666/1993 e n. 14.133/2021 /107

5.1.2.3 – Consulta n. 1104833 – Definição das expressões “mesma natureza” e “mesmo local” /109

5.1.2.4 – Consulta n. 1120151 – Contratação, por meio de dispensa de licitação, de núcleo jurídico para prestar assistência jurídica gratuita às pessoas carentes /113

5.1.2.5 – Consulta n. 1127049 – Aquisição direta, por dispensa de licitação em razão do valor, de produtos pela internet mediante pagamento antecipado /113

- 5.1.2.6 - Consulta n. 1141274 - Contratação direta de associação de pessoas com deficiência para fornecimento de produtos / [115](#)
- 5.1.2.7 - Consulta n. 1119728 - Contratação de serviços de manutenção de veículos por dispensa de licitação em razão do valor / [116](#)
- 5.1.2.8 - Consulta n. 1121074 - Limites e regras para dispensa de licitação em contratos de manutenção de veículos / [117](#)
- 5.1.2.9 Consulta n. 1102289 - Aplicações práticas da Lei 14.133/2021 / [118](#)
- 5.1.2.10 - Consulta n. 1102139 - Contratação de serviços das associações de municípios fundamentada no inciso VIII do art. 24 da Lei n. 8.666/1993 / [120](#)
- 5.2 - Inexigibilidade / [121](#)**
- 5.2.1 - O que mudou com a Lei n. 14.133/2021 / [121](#)**
- 5.2.2 - Consultas relacionadas / [126](#)**
- 5.2.2.1 Consulta n. 1156677 - Patente registrada ou em andamento para comprovação da exclusividade da prestação de serviço / [126](#)
- 5.2.2.2 Consulta n. 1144609 - Contratação de serviço de impulsionamento de conteúdo institucional em redes sociais / [128](#)
- 5.2.2.3 Consulta n. 1112571 - Inexigibilidade para aquisição de material didático / [129](#)

6 PROCEDIMENTOS AUXILIARES / [134](#)

6.1 - O que mudou com a Lei n. 14.133/2021 / [135](#)

6.1.1 - Credenciamento / [135](#)

6.1.1.1 - Consultas relacionadas / [137](#)

- 6.1.1.1.1 - Consulta n. 1148861 - Utilização de credenciamento, na hipótese do art. 79, I, da Lei n. 14.133/2021, para a contratação de artistas locais / [137](#)
- 6.1.1.1.2 - Consulta n. 1098394 - Utilização de credenciamento, na hipótese do art. 79, II, da Lei n. 14.133/2021, para a contratação de material escolar via cartão de débito destinado à família do aluno matriculado na rede municipal de ensino / [138](#)
- 6.1.1.1.3 - Consulta n. 1120202 - Utilização do credenciamento, na hipótese do art. 79, III, da Lei n. 14.133/21, para a contratação de bens comuns; materiais de consumo, em geral / [140](#)
- 6.1.1.1.4 - Consulta n. 1144882 - Utilização concomitante de procedimentos auxiliares / [141](#)

6.1.2 - Sistema de Registro de Preços / [142](#)

6.1.2.1 - Consultas relacionadas / [147](#)

- 6.1.2.1.1 - Consultas n. 1160667, 1164219, 1164125, 1164249, 1164054 - Adesão à ata de registro de preços, no cenário de conflito de leis no tempo / [147](#)
- 6.1.2.1.2 - Consulta n. 1119769 - Compartilhamento de licitações por consórcios públicos e a possibilidade de entes não consorciados participarem, por meio de adesão à ata, na condição de "carona" / [148](#)
- 6.1.2.1.3 - Consulta n. 1120108 - Contrato decorrente da adesão à ata de registro de preços, concomitantemente, à vigência de outra ata de registro de preços celebrada pelo ente / [149](#)
- 6.1.2.1.4 - Consulta n. 1098605 - Superveniente incompatibilidade da ata de registro de preço com os preços praticados pelo mercado / [150](#)
- 6.1.2.1.5 - Consulta n. 1114436 - Alteração do objeto da ata de registro de preços, por impossibilidade de fornecimento / [151](#)
- 6.1.2.1.6 - Consulta n. 1128010 - Aspectos quantitativos, no caso da prorrogação da ata de registro de preços / [152](#)
- 6.1.2.1.7 - Consulta n. 1120126 - Prorrogação da ata de registro de preço e o equilíbrio econômico-financeiro da relação jurídica / [153](#)
- 6.1.2.1.8 Consulta n. 1184889 Sistema de registro de preços em contratações diretas por apenas um órgão ou entidade / [159](#)

7 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS / 164

7.1 - O que mudou com a Lei n. 14.133/2021 / 164

7.2 - Consultas relacionadas / 172

7.2.1 - Consulta n. 1104892 - Restabelecimento do valor contratual e realização de acréscimos em contratos de publicidade / 172

7.2.2 - Consulta n. 1160704 - Validade e eficácia de prorrogações contratuais: assinatura física ou digital, publicação e vigência / 175

7.2.3 - Consulta n. 1121130 - Marco temporal para o reequilíbrio econômico-financeiro nos contratos administrativos / 176

7.2.4 - Consulta n. 1072578 - Aquisição de bens e contratação de serviços com pagamento parcelado e impactos contratuais / 180

7.2.5 - Consulta n. 1157468 - Contratos Plurianuais e Regularidade do Contratado. Análise à luz do art. 106 da Lei n. 14.133/2021 / 183

7.2.6 - Consulta 1188209 - Prorrogação e alteração dos contratos administrativos que envolvem a prestação de serviços continuados / 184

8 VEDAÇÕES E SANÇÕES / 189

8.1 - O que mudou com a lei n. 14.133/2021 / 189

8.1.1 - Vedações ou impedimentos / 189

8.1.2 - Sanções / 192

8.2 - Consultas relacionadas / 194

8.2.1 - Consulta n. 1098636 - Participação em leilões por empresas contratadas pelo município e sócios com vínculos com agentes públicos / 194

8.2.2 - Consulta n. 1098262 - Vedação à contratação de empresas ligadas a parentes de agentes políticos na Lei n. 14.133/2021 / 192

8.2.3 - Consulta n. 1141490 - Abrangência da vedação constante no art. 14, IV, da Lei n. 14.133/2021 / 199

8.2.4 - Consulta n. 1088941 - Abrangência das sanções de suspensão e impedimento previstas nas Leis Federais n. 8.666/1993 e n. 10.520/2002 / 199

8.2.5 Consulta n. 1127139 - Vedação à contratação de agentes públicos e sociedades por eles integradas em licitações municipais / 201

8.2.6 Consulta n. 1196107 - Efeitos da sanção de impedimento de licitar se estendem aos municípios consorciados / 202

9 OUTROS TEMAS / 205

9.1 - Consulta n. 1160668 - Manifestação prévia de controladoria interna ou órgão central de controle interno em todos os processos licitatórios / 205

9.2 - Consulta n. 1144616 - Serviço prestado por condenados a pena privativa de liberdade e previsão editalícia de percentual de mão-de-obra oriundos ou egressos do sistema prisional / 207

10 MENSAGEM FINAL / 210

11 REFERÊNCIAS / 211

NOTAS DE ATUALIZAÇÃO

O estudo foi atualizado em 30 de junho de 2026, com a inclusão dos seguintes acréscimos e a realização de ajustes na numeração:

3 PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES

3.1.1.2.3 – Consulta n. 1167118 – Possibilidade de limitação geográfica na habilitação de licitantes

3.2 – Licitação exclusiva para ME e EPP

3.2.1 – Consultas relacionadas

3.2.1.1 – Consulta n. 1174305 – Licitação exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte e tratamento favorecido a empresas locais ou regionais

4 PROCEDIMENTO E JULGAMENTO

[...]

4.1.2 – Alienação de bens públicos

4.1.2.1 – Consultas relacionadas

4.1.2.1.1 – Consulta n. 1164226 – Modalidade licitatória para outorga de bem público

4.1.2.1.2 – Consulta n. 1153260 – Aquisição de veículo novo via permuta com torna

4.1.2.1.3 – Consulta n. 1189195 – Concessão de direito real de uso e alienação de bens públicos por inexigibilidade

4.1.2.1.4 – Consulta n. 1196328 – Alienação de bens públicos após desafetação

4.1.3 – Agentes que atuam na licitação

[...]

4.1.3.1.2 – Consulta n. 1192181 – Designação de servidor comissionado para função de gestor e fiscal de contrato

4.1.3.1.3 – Consulta n. 1160702 – Agente de contratação, segregação de funções e procedimentos de contratação direta

4.1.6 – Habilitação

4.1.6.1 – Consulta relacionada

4.1.6.1.2 – Consulta n. 1188139 – Exigência de documentos de habilitação na fase inicial da licitação à luz do art. 63, inciso II, da Lei n. 14.133/2021

6 PROCEDIMENTOS AUXILIARES

6.1.2 – Sistema de Registro de Preços

6.1.2.1 – Consultas relacionadas

6.1.2.1.8 – Consulta n. 1184889 – Sistema de registro de preços em contratações diretas por apenas um órgão ou entidade

8 VEDAÇÕES E SANÇÕES

[...]

8.2 – Consultas relacionadas

8.2.5 – Consulta n. 1127139 – Vedação à contratação de agentes públicos e sociedades por eles integradas em licitações municipais

8.2.6 – Consulta n. 1196107 – Efeitos da sanção de impedimento de licitar se estendem aos municípios consorciados

1 APRESENTAÇÃO

A Lei n. 14.133/2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, buscou reunir em um único diploma diversos institutos tratados na Lei n. 8.666/1993, na Lei n. 10.520/2002, na Lei n. 12.462/2011 e algumas práticas e interpretações consolidadas fora dos normativos, como, por exemplo, a figura do credenciamento.

O atual diploma, após longo processo legislativo, e 28 anos de vigência da Lei n. 8.666/1993, veio substituir as leis anteriores e aprimorar alguns mecanismos, em que pese ter mantido o estilo excessivamente formalista, segundo a maioria dos doutrinadores administrativistas.

Assim, publicada no dia 1º de abril de 2021, apesar de estabelecer o prazo de dois anos para os entes se adequarem às mudanças, possibilitando a adoção dos normativos anteriores nesse período de transição, a Lei n. 14.133/2021 teve vigência imediata, gerando variadas dúvidas nos seus destinatários desde então.

Nesse contexto, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência (CSDJ) buscou sintetizar os principais conceitos relacionados aos pareceres¹ em resposta às consultas técnicas formuladas ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), bem como resumir a essência dos fundamentos de cada parecer, para auxiliar os jurisdicionados a compreenderem os prejulgamentos de tese fixados, tendo em vista o caráter normativo dessa natureza processual, que é de observância obrigatória em toda a jurisdição do TCEMG.

10

O escopo deste estudo foram as modificações da Lei n. 14.133/2021 no contexto dos temas tratados nos pareceres de consulta do TCEMG.

É válido ressaltar, contudo, que o estudo poderá servir como fonte de pesquisa, mas não tem o objetivo de substituir os meios oficiais, quais sejam: MapJuris Consultas e TCJuris. Além disso, a CSDJ não emitiu opinião ou fez interpretação de nenhum dos pareceres, restringindo sua atuação à organização dos pareceres e à introdução conceitual necessária para a compreensão dos temas abordados pelo Tribunal nesses processos.

Boa leitura!

1. Para fins de atualização do conteúdo, informa-se que o estudo foi publicado na primeira versão com todas as consultas sobre o tema até o dia 12/08/2025 e, posteriormente, foi atualizado até o dia 30/06/2026.

2 ABRANGÊNCIA DA LEI N. 14.133/2021

O art. 1º da Lei n. 14.133/2021 dispõe que o **âmbito de aplicação** da norma alcança a) as Administrações Públicas **diretas**, autárquicas, fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; b) os **órgãos** do Legislativo e do Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa; c) os fundos especiais e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.

No entanto, a Lei ressalva as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, por serem regidas por legislação específica – Lei n. 13.303/2016¹.

Registra-se que o termo “administração pública”, de acordo com o art. 1º, foi empregado em sentido amplo, não se restringindo ao poder executivo, mas alcançando os demais órgãos no exercício da função administrativa (legislativo, judiciário, tribunal de contas e ministério público).

Quanto às **entidades da Administração Indireta**, a Lei n. 14.133/2021 disciplina as licitações e contratações promovidas pelas entidades integrantes da Administração indireta dotadas de personalidade de direito público² e pelas fundações públicas de direito privado. A Lei opta por uma aceção mais ampla ao fazer referência ao controle direto ou indireto pela Administração Pública, indicando que se existir controle estatal, aplicar-se-á a Lei n. 14.133/2021, desde que não se caracterize sociedade subordinada ao regime da Lei n. 13.303/2016.

11

Além disso, o art. 2º especifica de forma **exemplificativa** as **modalidades de contratos** abrangidos pela Lei, quais sejam: a) alienação e concessão de direito real de uso de bens; b) compra, inclusive por encomenda; c) locação; d) concessão e permissão de uso de bens públicos, prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados; e) obras e serviços de arquitetura e engenharia e f) contratações de tecnologia da informação e de comunicação.

Por outro lado, o art. 3º **exclui do rol de aplicabilidade** os contratos que tenham por objeto operação de crédito, interno ou externo, e gestão de dívida pública, incluídas as contratações de agente financeiro e a concessão de garantia relacionadas a esses contratos e as contratações sujeitas a normas previstas em legislação própria.

É válido registrar, ainda, que a Lei n. 14.133/2021 terá **aplicação subsidiária** nos contratos de a) concessão e permissão de serviços públicos (Lei n. 8.987/1995); b) parcerias público-privadas (Lei n. 11.079/2004) e c) serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda (Lei n. 12.232/2010)³.

8.666/1993

Art. 1º da Lei n. 8.666/1993
Essa Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

14.133/2021

Art. 2º da Lei n. 14.133/2021

Esta Lei aplica-se a:

- I - alienação e concessão de direito real de uso de bens;
- II - compra, inclusive por encomenda;
- III - concessão e permissão de uso de bens públicos;
- IV - concessão e permissão de uso de bens públicos;
- V - prestação de serviços, inclusive os técnicos-profissionais especializados;
- VI - obras e serviços de arquitetura e engenharia;
- VII - contratações de tecnologia da informação e de comunicação.

Veja no quadro abaixo alguns conceitos para simplificar a compreensão deste capítulo:

Alienação e concessão de direito real de uso de bens ▷▷▷	Alienação: conceito amplo que indica toda relação jurídica que imponha à Administração o dever de promover a transferência em favor de terceiro do domínio de bem móvel ou imóvel, de modo gratuito ou mediante remuneração. É disciplinada no art. 76 da Lei.⁴ Concessão de direito real de uso: atribuição a um particular de um direito real, oponível a terceiros e transferível em vida ou por herança. É similar à alienação, eis que implica a um sujeito privado direitos equivalentes ao da propriedade.
Compra, inclusive por encomenda ▷▷▷	O art. 6º, inciso X conceitua compra nos seguintes termos: X - compra: aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento.
Locação ▷▷▷	Contrato por meio do qual uma das partes se obriga a ceder o uso ou a posse de um bem em favor da outra, mediante o pagamento de aluguel. A Lei disciplina tanto a hipótese em que a Administração aluga para um terceiro (locador) quanto a hipótese em que a Administração aluga de um terceiro (locatário).⁵
Permissão de uso de bem público e concessão de bens imóveis ▷▷▷	Permissão de uso: ato unilateral destituído de cunho contratual que comporta revogação a qualquer tempo. As normas licitatórias se aplicam para a outorga de permissão de bem público. Concessão de uso de bem público: contrato administrativo por meio do qual um particular é investido na faculdade de usar um bem público durante tempo determinado, mediante o cumprimento de requisitos estabelecidos.⁶
Prestação de serviços ▷▷▷	Art. 6º, XI – serviço: atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração; Outros tipos de serviços, como os técnicos especializados, serviços contínuos, serviços de engenharia, também estão previstos no art. 6º

Obras e serviços de engenharia



Art. 6º, XXI – serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso;

Contratações de tecnologia da informação e comunicação



De acordo com Marçal Justen Filho (pg. 73, 2021) a explícita referência é desnecessária, uma vez que a hipótese se enquadra em uma contratação abrangente de prestação de serviço ou compra.

2.1 O que mudou com a Lei n. 14.133/2021

A transição da Lei n. 8.666/1993 para a Lei n. 14.133/2021 representou uma ampla modernização do regime jurídico das licitações e contratos no Brasil. No entanto, no que tange à abrangência das normas, as alterações são sutis. O diploma anterior previa apenas sua aplicação aos entes federados, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, enquanto a Lei n. 14.133/2021, por sua vez, dispõe de forma expressa sobre sua aplicabilidade e abrangência, conforme disposto no tópico acima.

O art. 2º que trata das modalidades de contrato abrangidos pela Lei inova ao fazer referência expressa à concessão de direito real de uso e à concessão e permissão de uso de bens públicos, além de fazer menção às contratações de tecnologia da informação e de comunicação. Todas as modalidades citadas, todavia, já eram abrangidas pela Lei n. 8.666/1993 de forma indireta ou por legislação esparsa⁷.

2.2 Consultas relacionadas

2.2.1 Consulta n. 1104768 - Serviços notariais e de registro por cartório de registro não se submetem ao regime jurídico das licitações e contratos

Na Consulta n. 1104768 (27/10/2021)⁸, o TCEMG foi questionado sobre a necessidade de observância das regras da Lei n. 8.666/1993 sobre licitação e contratos administrativos para os serviços prestados pelo Cartório de Registro de Imóveis, tais como registros, certidões e averbações, bem como se são devidas certidões negativas de regularidade fiscal.

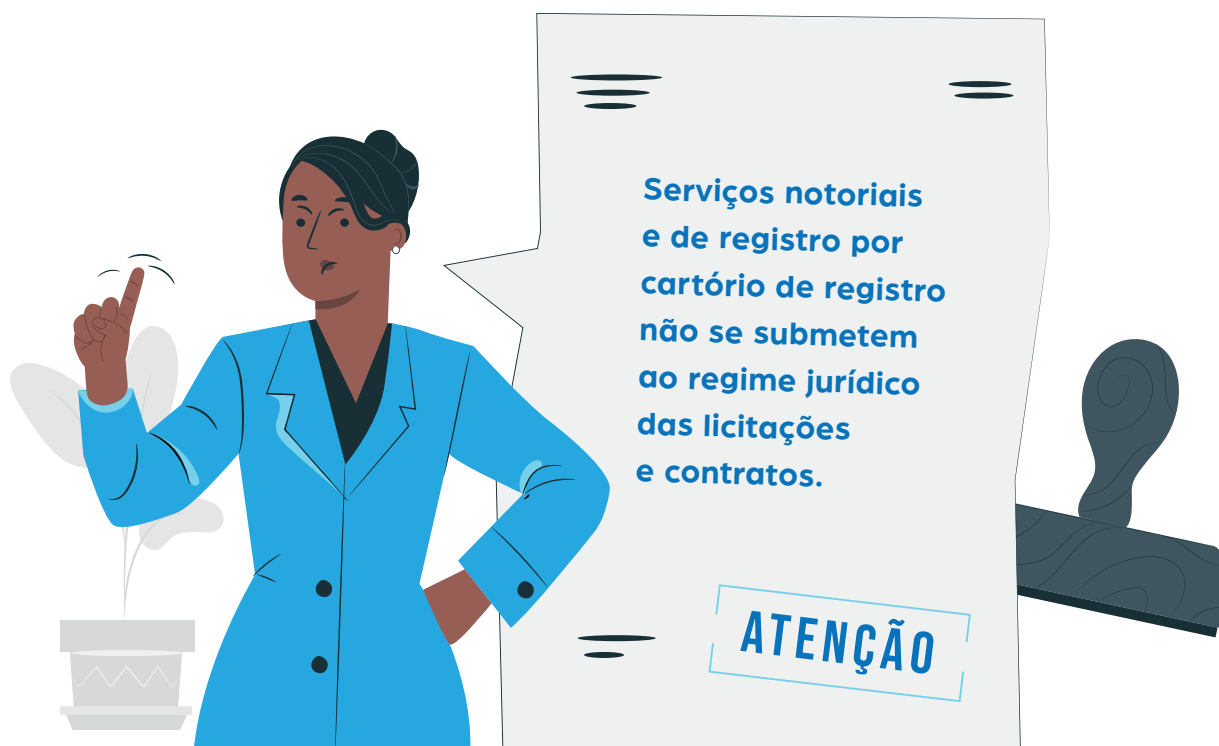
No parecer proferido em resposta aos questionamentos, destacou-se a natureza dos serviços notariais e de registro que, como **serviços públicos delegados a particulares**, nos termos do art. 236 da CF/88⁹, são exercidos em caráter privado, sem perder, todavia, a natureza estatal, sujeita ao regime de direito público. Afinal, são **atividades estatais típicas**.

Quanto a relação jurídica travada entre Administração Pública, como usuária dos serviços notariais e de registro, e o particular que presta tais serviços, **não há qualquer acordo de vontades**, pois os notários e registradores não podem se negar a prestar este serviço público, se os emolumentos devidos forem recolhidos. Trata-se, portanto de **relação tributária** e não contratual.

Dessa forma, o TCEMG concluiu que os serviços cartorários, como atividades próprias do Estado, **não se submetem ao dever de licitar** previsto no inciso XXI do art. 37 da CF/88¹⁰, pois para a prestação de serviços notariais e de registro em que a Administração Pública é a usuária, não é cabível a realização de prévio procedimento licitatório ou mesmo de procedimento de dispensa ou inexigibilidade de licitação e, conseqüentemente, não é cabível, também, a celebração de contrato administrativo.

Entendimento fixado:

A prestação de serviços notariais e de registro por Cartório de Registro de Imóveis não se submete ao regime jurídico das licitações e contratos administrativos previsto na Lei n. 8.666/1993 e na Lei n. 14.133/2021, motivo pelo qual não é aplicável à espécie a exigência de requisitos para habilitação, tal como a exigência de regularidade fiscal, em especial aqueles previstos no art. 29, incisos III e IV, da Lei n. 8.666/1993.



Confira abaixo alguns conceitos para simplificar sua compreensão do parecer:

Serviços notariais e de registro ▷▷▷	Art. 1º Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. (Lei n. 8.935/1994) Exemplos de serviços: autenticar cópias, reconhecer firma, lavrar testamento.
Emolumentos ▷▷▷	Contraprestação devida pelos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. A fixação dos valores é feita pelos Estados e pelo Distrito Federal (art. 1º, Lei n. 10.169/2000)
Atividade típica do Estado ▷▷▷	É aquela que decorre diretamente do exercício da soberania estatal. Os serviços notariais representam o exercício de função pública essencial à ordem jurídica e à segurança das relações civis configurando atividade típica do Estado, mas exercida em caráter privado por delegação do Poder Público.

2.2.2 Consulta n. 1127733 - Entidades privadas sem fins lucrativos beneficiárias de recursos públicos não precisam licitar

Na Consulta n. 1127733 (18/10/2023)¹¹ o TCEMG foi questionado acerca da obrigatoriedade de as entidades privadas sem fins lucrativos, beneficiárias de recursos públicos, observarem em suas contratações as regras de licitação previstas nas Leis n. 8.666/1993 e n. 14.133/2021, bem como quanto à possibilidade de utilizarem a cotação de preços na aquisição de bens e contratação de serviços.

No parecer em resposta houve menção ao art. 1º da Lei n. 14.133/2021¹² que **não inclui as entidades de direito privado sem fins lucrativos beneficiárias de recursos públicos** no rol de **abrangência da lei**. Acerca do tema, ressaltou-se que na vigência da Lei n. 8.666/1993 houve entendimento do TCU sobre a observância obrigatória das normas de licitação pelo conveniente beneficiário de recursos públicos. No entanto, a jurisprudência do TCU evoluiu e passou a reconhecer que não há exigência de as entidades privadas observarem integralmente as disposições da Lei de Licitações em suas contratações.

O parecer destacou que tanto o art. 116 da Lei n. 8.666/1993¹³ quanto o art. 184 da Lei n. 14.133/2021¹⁴ dispõem sobre a aplicabilidade das normas de licitação **no que couber** aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos similares celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública.

Em resumo, a partir da interpretação dos artigos citados em consonância com o desenvolvimento da jurisprudência, o Tribunal entendeu que cabe às entidades privadas sem fins lucrativos, beneficiárias de recursos públicos, seja sobre a égide da Lei n. 8.666/1993 seja da Lei n. 14.133/2021, a observância dos **princípios norteadores da Lei de Licitações** que dar-se-á, por exemplo, por meio da realização de, no mínimo, **cotação de preços** e atenção aos princípios da Administração Pública, notadamente aos da impessoalidade, economicidade e moralidade, ainda que não precisem licitar.

Entendimento fixado:

As entidades privadas sem fins lucrativos beneficiárias de recursos públicos, por meio de convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres não precisam licitar. Devem, porém, em suas aquisições, compras e contratações de serviços com recursos públicos, realizar, no mínimo, adequada cotação de preços e observar os princípios da Administração Pública, notadamente os da impessoalidade, economicidade e moralidade.



Confira abaixo alguns conceitos para simplificar sua compreensão do parecer:

Entidades paraestatais ▷▷▷	Embora não haja uniformidade na doutrina acerca da nomenclatura, a expressão “entidades paraestatais” costuma se referir as pessoas jurídicas que prestam atividade de interesse público, embora não integrem a Administração Pública, Direta ou Indireta ¹⁵ .
Serviços sociais autônomos ▷▷▷	Pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, criadas por Lei, que prestam atividades de interesse público (serviços não exclusivos) em favor de certas categorias sociais ou profissionais. Ex: Sesi, Senai, Sesc, Sebrae... ¹⁶
Organização da sociedade civil (OSC) ▷▷▷	O art. 2º da Lei n. 13.019/2014 dispõe que considera-se OSC: a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social; c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos;¹⁷
Organizações sociais (OS) ▷▷▷	Pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura, à saúde e tenham sido qualificadas pelo Poder Executivo como organização social, nos termos da Lei n. 9.637/1998 .

Organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs)



Não é uma pessoa jurídica, mas uma qualificação especial concedida pelo Estado às pessoas jurídicas da sociedade civil sem fins lucrativos que tenham por finalidade atividades sociais determinadas especificamente pela [Lei n. 9.790/1999](#) e que estejam em funcionamento há, no mínimo 3 anos.¹⁸

Notas

1. Ressalvado o disposto no art. 178 da Lei n. 14.133/2021 que se refere aos crimes em licitações e contratos administrativos.
2. JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2021. p. 33
3. Art. 186. Lei n. 14.133/2021.
4. JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2021. 1823 p. 69
5. JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2021. 1823 p. 72
6. JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2021. 1823 p. 72
7. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, coord. **Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p.7.
8. Consulta n. 1104768. Relator cons. subst. Adonias Monteiro. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 6/10/2021. Parecer disponibilizado no DOC de 27/10/2021.
9. Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.
10. Art. 37, XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.
11. Consulta n. 1127733. Relator cons. Cláudio Terrão. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 18/10/2023. Parecer disponibilizado no DOC do dia 27/10/2023.
12. Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange:

I - os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa;

II – os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.

§ 1º Não são abrangidas por esta Lei as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, regidas pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, ressalvado o disposto no art. 178 desta Lei.

13. Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, **no que couber**, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.
14. Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, **no que couber e na ausência de norma específica**, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.
15. TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Direito Administrativo**. 8ª ed. – Salvador. Editora Jus Podivm, 2018.p.129
16. TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Direito Administrativo**. 8ª ed. – Salvador. Editora Jus Podivm, 2018.p.131
17. Art. 2º, I, Lei n. 13.019/2014
18. TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 15. ed. São Paulo: Juspodium, 2024. 1070 p. 80

3 PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES

3.1 O que mudou com a Lei n. 14.133/2021

O planejamento sempre foi essencial para o correto desenvolvimento das etapas de um procedimento licitatório. No entanto, os diplomas normativos anteriores não detalhavam a fase interna, aquela que ocorre antes da publicação do edital, de forma suficiente, razão pela qual a Lei n. 14.133/2021 buscou corrigir a omissão legislativa e passou a dispor de forma pormenorizada sobre a fase preparatória dos certames públicos, especialmente quanto a fase de instrução¹.

Além disso, a Lei n. 14.133/2021 inovou ao elevar o planejamento à condição de **princípio** (art. 5^o) e ao definir de forma clara os **objetivos** do processo de licitação (art. 11^o), destacando, inclusive, a necessidade de a contratação se alinhar ao **planejamento estratégico** do órgão.

Ainda, registra-se que Lei criou instrumentos próprios de planejamento, como o “estudo técnico preliminar”⁴ e “plano anual de contratações”.

3.1.1 Fase Preparatória

A fase preparatória é caracterizada pelo planejamento e deve ser compatível com o plano de contratações anual, quando elaborado, e com as leis orçamentárias. Além disso, deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, nos termos do art. 18 da Lei n. 14.133/2021.

É nesse momento que os responsáveis pela licitação devem descrever a necessidade da contratação, por meio do **estudo técnico preliminar**⁵, deixando claro no **termo de referência**, **anteprojeto**, **projeto básico** ou **projeto executivo** quais são as especificidades do objeto a ser contratado que atende à necessidade do órgão ou entidade contratante, bem como a definição das condições de execução, pagamento, garantias, condições de recebimento e orçamento estimado⁶.

21



Posteriormente, deve-se elaborar o edital de licitação, a minuta de contrato, definindo a modalidade da licitação, o critério de julgamento e o modo de disputa, observando como requisito o ciclo de vida do objeto. A análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual também deve ser feita na fase preparatória.

Por fim, as **condições do edital** devem ser **motivadas de forma circunstanciada** para se justificar as a) exigências previstas de **qualificação técnica** b) exigências de qualificação **econômico-financeira**; c) **critérios de pontuação e julgamento** das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço e d) **justificativa das regras** pertinentes à participação de empresas em consórcio.

Veja abaixo alguns conceitos para melhor a compreensão do tema:

Estudo Técnico Preliminar >>>	Art. 6º, XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.
Plano Anual de Contratações >>>	Instrumento de planejamento que objetiva racionalizar as contratações dos órgãos e entidades, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. Deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos ⁷
Projeto Executivo >>>	Art. 6º, XXVI - projeto executivo: conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes.
Projeto Básico >>>	Art. 6º, XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

Termo de Referência



O Termo de Referência é o documento necessário para a contratação de bens e serviços e visa definir o objeto da licitação, delimitando a sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação. Além disso, o termo de referência constará com diversas outras informações, como os requisitos da contratação, a forma de seleção do fornecedor, os critérios de medição e pagamento, entre outros.⁸

3.1.1.2 Consultas relacionadas

3.1.1.2.1 Consulta n. 1102289 – Obrigatoriedade do estudo técnico preliminar em todas as modalidades de licitação

Parte das indagações feitas ao TCEMG nos autos da Consulta n. 1102289 (15/3/2023)⁹ se referiu à obrigatoriedade do Estudo Técnico Preliminar (ETP) em todas as modalidades de licitação.

O Tribunal introduziu o tema afirmando que o ETP deve preceder e orientar os atos subsequentes do processo licitatório, funcionando como base para o anteprojeto, termo de referência e projeto básico, que são essenciais para a caracterização do objeto da licitação. Dessa forma, o instrumento de planejamento servirá para conduzir o gestor a conclusões acerca da melhor solução para a demanda apresentada.

Nesse sentido, como regra, o ETP é obrigatório, mas existem situações em que a solução para a demanda é automaticamente identificada, sendo desnecessária a elaboração do instrumento.

O TCEMG entendeu, assim, que a elaboração do ETP pode ser dispensada em procedimentos de **contratação direta** e em situações nas quais suas finalidades já se encontrem satisfeitas, conforme o caso, tais como procedimentos para contratação de **serviços contínuos** ou **objetos padronizados**, impondo-se a inserção da justificativa correspondente acerca de sua não realização na fase interna do procedimento, dadas as providências legais ora transcritas e o dever de motivação que deve acompanhar todos os atos administrativos.

Entendimento fixado:

1) O estudo técnico preliminar ETP é, em regra, obrigatório nas modalidades de licitação previstas na Lei 14.133/2021, porquanto constitui importante instrumento de planejamento das contratações públicas nos termos do inciso XX, do art. 6º desse mesmo diploma legal. Contudo, dependendo das particularidades do objeto licitado, das condições da contratação e da modalidade licitatória, a elaboração do ETP poderá ser facultada ou dispensada, devendo o agente público responsável justificar expressamente em cada caso nos autos do Processo Administrativo as razões e os fundamentos da decisão de não elaboração do ETP.

O parecer em resposta à Consulta n. 1102289 inclui outros assuntos, os quais serão tratados posteriormente em categorias apropriadas.

3.1.1.2.2 Consultas n. 1157390 e 1161167 – Quarteirização no serviço de gerenciamento de frota de veículos – Estudo Técnico Preliminar

O TCEMG foi questionado nos autos da Consulta n. 1157390 (30/10/2024)¹⁰ sobre a possibilidade de contratação de peças de veículos para gestão de frotas por meio de quarteirização e quais seriam as etapas e requisitos necessários para que o processo de contratação seja regular. Nesse ponto, o consultante indaga especificamente sobre a necessidade de previsão no Termo de Referência de detalhamento do objeto e da

quantidade de peças e sobre a necessidade do estudo técnico preliminar para justificar vantajosidade da quarterização.

O Tribunal reforçou o entendimento fixado na Consulta n. **1066820** (3/6/2020)¹¹ destacando que **é lícita a contratação**, pela Administração, de empresa especializada, vencedora da licitação, para o gerenciamento do fornecimento de combustível e da manutenção preventiva e corretiva dos veículos que compõem a frota, sem a necessidade de licitação adicional para a contratação das empresas gerenciadas ou executoras, **desde que a contratação esteja apoiada em parâmetros confiáveis, visando a ampliar as perspectivas para obtenção da proposta mais vantajosa.**

De forma objetiva, o Tribunal firmou entendimento no sentido de que a adoção do modelo de quarterização é possível se: I) houver **motivação específica**, com base em estudos técnicos demonstrando aspectos como a adequação, a eficiência e a economicidade da modelagem, em relação à outras possibilidades de solução; II) for realizada **ampla pesquisa de mercado**, aferindo-se a melhor solução (exemplo da menor taxa ou maior desconto) considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, bem como aqueles praticados pela Administração em contratos de objetos similares, que devem englobar tanto a taxa de administração a ser praticada, quanto o preço dos serviços e peças a serem fornecidos; III) a remuneração da empresa gerenciadora for precedida de **avaliações sobre a aplicação de possíveis metodologias de pagamento**, sendo que será efetivada aquela melhor opção entre todas as estudadas/consideradas pela Administração, seja considerando a **quantidade** de serviços prestados, independentemente do valor, ou um **percentual** sobre o valor mensal dos serviços e peças, na linha do que tem decidido o Tribunal de Contas da União – TCU.

Especificamente sobre a necessidade de realização do **estudo técnico preliminar**, o Tribunal reforçou o entendimento fixado na Consulta n. **1102289** (15/3/2023)¹², segundo o qual o ETP é, em regra, obrigatório nas modalidades de licitação previstas na Lei n. 14.133/2021, porquanto constitui importante instrumento de planejamento das contratações públicas nos termos do inciso XX, do art. 6º desse mesmo diploma legal. No entanto, nos termos daquele parecer, dependendo das particularidades do objeto licitado, das condições da contratação e da modalidade licitatória, a elaboração do ETP poderá ser facultada ou dispensada, devendo o agente público responsável justificar expressamente em cada caso nos autos do Processo Administrativo as razões e os fundamentos da decisão de não elaboração do ETP.

Assim, respondeu ao consulente que, em regra, deve-se elaborar Estudo Técnico Preliminar nas fases internas das denominadas “quarterizações”, a fim de que a Administração investigue qual o modelo mais adequado e vantajoso a ser adotado para satisfazer as suas necessidades, visando notadamente a eficiência e a economicidade. É recomendável ao ente federativo realizar análise de proporcionalidade das situações em que se permitirá a dispensa do ETP, na linha da Lei n. 14.133/2021, a depender das particularidades do objeto licitado, das condições da contratação e da modalidade licitatória.

Sobre o detalhamento do objeto no **Termo de Referência**, fixou entendimento de que é imprescindível a **definição precisa e suficiente do objeto licitado e a existência de quantitativo estimado da contratação**, até para que seja demonstrada a vantajosidade e economicidade na adoção do modelo de gestão. No entanto, o detalhamento quantitativo deve ser meramente estimativo, uma vez que as necessidades da Administração podem vir a variar durante o período de execução do gerenciamento de frotas. A estimativa quantitativa, todavia, não pode ocorrer de forma arbitrária, mas com base em levantamento das necessidades do município contratante, razão pela qual o estudo técnico preliminar é tão relevante à licitude desta prática.

Quanto à fiscalização, o Tribunal se manifestou no sentido de que é fundamental que a Administração Pública, durante todo o período previsto para a execução do objeto, fiscalize e acompanhe o cumprimento do contrato de quarterização.

Ainda, ante a ausência normas especiais em relação à prestação de contas e à fiscalização dos contratos deve a Administração adotar as medidas e diligências usuais para prestação de contas das despesas e contratos em geral, entre as quais destaca-se o disposto nas Instruções Normativas TCEMG n. 2/2023 e 3/2022, atentando-se para que as referidas prestação e fiscalização alcancem, inclusive, os contratos privados entre a gerenciadora e suas credenciadas.

Entendimento fixado:

1. É permissível e lícita a denominada “quarteirização” dos serviços para o gerenciamento do fornecimento de combustível e da manutenção preventiva e corretiva dos veículos que compõem a frota, incluindo o provimento de peças, acessórios, mão de obra, que pressupõe a contratação de empresa especializada, usualmente denominada gerenciadora, para exercer a gestão e a fiscalização da prestação de determinados serviços prestados pelas empresas credenciadas (executoras/gerenciadas), desde que justificada a vantajosidade econômica da modalidade pela Administração Pública. A adoção de tal modelo exige motivação específica, elaborada com base em estudos técnicos, os quais devem demonstrar aspectos como a adequação, a eficiência e a economicidade da modelagem, que deve ser apresentada como a solução mais benéfica ao Poder Público em relação à outras possibilidades que possui, como o próprio gerenciamento interno da frota ou a realização de credenciamento entre oficinas, por exemplo.
2. Compete à empresa especializada no gerenciamento de frota de veículos credenciar aquelas que executarão o serviço de manutenção e fornecimento de peças. A indicação das oficinas por parte da Administração fere o princípio da impessoalidade, sendo, portanto, considerado irregular.
3. A definição da forma como será realizada a remuneração da empresa gerenciadora deve ser precedida de avaliações sobre a aplicação de possíveis metodologias de pagamento, sendo escolhida aquela melhor opção entre todas as estudadas/consideradas pela Administração, seja considerando a quantidade de serviços prestados, independentemente do valor, ou percentual sobre o valor mensal dos serviços e peças, na linha do que tem decidido o Tribunal de Contas da União – TCU.
4. É imprescindível que a Administração Pública, quando da licitação para a contratação de empresa gerenciadora na “quarteirização”, realize ampla pesquisa de mercado considerando os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, bem como aqueles praticados pela Administração em contratos de objetos similares, que devem englobar tanto a taxa de administração a ser praticada, quanto o preço dos serviços e peças a serem fornecidos.
5. Em regra, deve-se elaborar estudo técnico preliminar nas fases internas das “quarteirizações”, a fim de que a Administração investigue qual o modelo mais adequado e vantajoso a ser adotado para satisfazer as suas necessidades, visando notadamente a eficiência e a economicidade. É recomendável ao ente federativo realizar análise de proporcionalidade das situações em que se permitirá a dispensa do ETP, na linha da Lei n. 14.133/2021, a depender das particularidades do objeto licitado, das condições da contratação e da modalidade licitatória.
6. É necessário o detalhamento do objeto e a quantificação estimada de serviços e de produtos a serem contratados no Termo de Referência dos procedimentos licitatórios das “quarteirizações”, nos termos do art. 6º, XXIII, e art. 18, I e II, da Lei n. 14.133/2021. O detalhamento e a estimativa deverão basear-se nas previsões abalizadas do estudo técnico preliminar.
7. Como na “quarteirização” há dois serviços sendo licitados (o gerenciamento e os serviços efetivamente prestados), deve haver pressupostos de competitividade em ambos, afastando-se a possibilidade de se licitar com fundamento apenas no menor percentual de taxa de administração. Exige-se, desse modo, a fixação de parâmetros de preços para os bens e para a mão de obra a serem fornecidos pelos estabelecimentos credenciados, pois assim se viabilizará a obtenção da proposta mais vantajosa em sua integralidade, na medida em que contemplará o objeto

contratual como um todo.

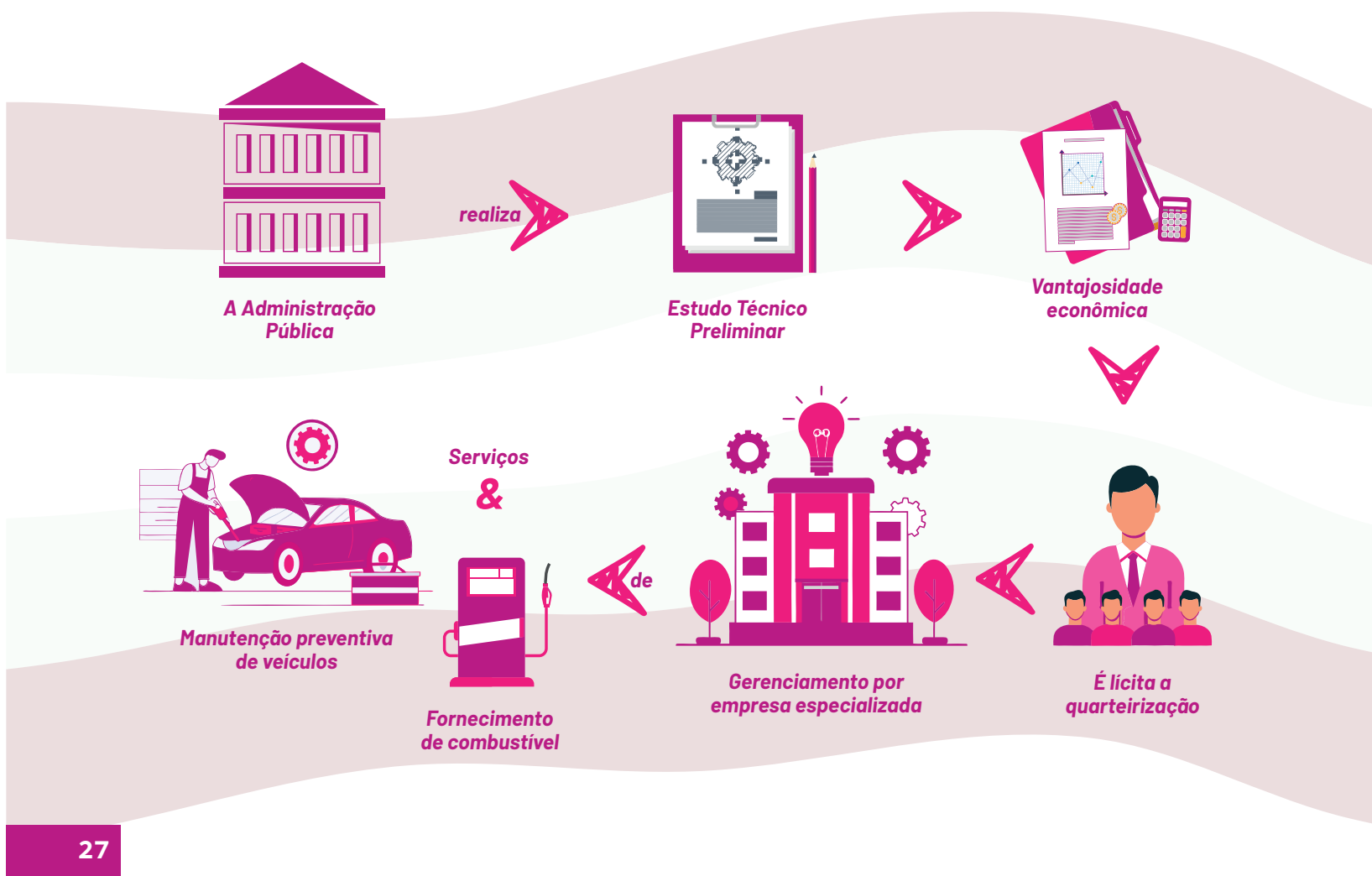
8. Compete à Administração, nos estudos da fase interna, fixar os pressupostos de competitividade com fundamento nos aspectos técnicos aferidos que melhor se adequem ao serviço que será prestado e/ou aos bens que serão fornecidos.

9. Caso se utilize, como critério de julgamento, o percentual de desconto de valores tabelados, e na hipótese de se verificar, no curso da execução do contrato, que o serviço ou a peça não esteja previsto em tabela pela fabricante ou outro padrão, deve o Poder Público exigir da empresa gerenciadora a promoção das cotações de preços necessárias junto ao mercado, que informará tal situação ao fiscal do contrato, via relatório. Tal procedimento, portanto, deve ter a participação da Administração Pública, que aprovará ou não o orçamento da compra/contratação. Somente após certificar-se das cotações realizadas é que se autorizará a aquisição com o fornecedor que apresentar a oferta mais vantajosa, em regra a de menor preço, cabendo a posterior análise da nota fiscal apresentada pela contratada, a fim de confirmar se o valor cobrado pela peça corresponde àquele constante do orçamento previamente aprovado.

10. É admissível a previsão de limite máximo para a “taxa secundária” ou “taxa de credenciamento” a ser cobrada pela empresa gerenciadora das credenciadas, desde que devidamente justificada a limitação e apresentadas as memórias de cálculo relativas ao limite estabelecido.

11. É fundamental que a Administração Pública, durante todo o período previsto para a execução do objeto, fiscalize e acompanhe o cumprimento do contrato de quarteirização a fim de evitar a utilização de peças e/ou a realização de serviços fora das especificações acordadas, assegurando a regular aplicação de recursos, verificando notadamente (a) se a empresa gerenciadora cumpre o percentual de desconto sobre o preço, à vista da tabela oficial de preços das peças, fornecida pela montadora, consoante percentual fixado no instrumento convocatório, ou o percentual de desconto que se sagrou vencedor da licitação; (b) a comparação entre o tempo gasto para a execução do serviço e o quantitativo de horas (mão de obra) estabelecido em tabela pela montadora (tabela de tempo padrão de reparos); (c) o cumprimento do valor da hora/homem ofertado na proposta vencedora, quando esse tenha sido o critério de julgamento adotado na licitação, ou o valor hora/homem fixado no edital.

12. Na ausência de normas especiais em relação à prestação de contas e à fiscalização dos contratos de quarteirização de frota de veículos, deve a Administração adotar as medidas e diligências usuais para prestação de contas das despesas e contratos em geral, dentre as quais destaca-se o disposto nas Instruções Normativas TCEMG n. 2/2023 e 3/2022, atentando-se para que as referidas prestação e fiscalização alcancem, inclusive, os contratos privados entre a gerenciadora e suas credenciadas.



Para complementar o estudo sobre o assunto, veja o conceito de quarterização que auxilia na compreensão do parecer:

Quarterização



A quarterização é uma forma de “terceirização qualificada” em que um terceiro é contratado pela Administração para gerenciar e coordenar os contratos da rede de prestadores de serviços terceirizados credenciados. Nesse sentido, destaca-se que, em regra, a própria gerenciadora se encarregará da escolha e contratação daqueles que irão fornecer e/ou prestar os serviços demandados à Administração¹³.

3.1.1.2.3 Consulta n. 1167118 – Possibilidade de limitação geográfica na habilitação de licitantes

Na Consulta n. 1167118 (10/9/2025)¹⁴, o TCEMG foi provocado a se manifestar sobre a possibilidade de se **restringir a participação em licitações a empresas sediadas local ou regionalmente**, inclusive em procedimentos exclusivos ou com preferência para microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), bem como sobre a competência dos municípios para instituir esse tipo de limitação.

Inicialmente, destacou-se que a Lei n. 14.133/2021 **veda expressamente a adoção de critérios de habilitação que estabeleçam preferências baseadas na sede ou domicílio dos licitantes** (art. 9º, I, “b”), por violarem diretamente os princípios constitucionais da competitividade e da isonomia. Assim, a Administração Pública **não pode restringir a participação de potenciais concorrentes** em razão de localização geográfica da sede da empresa, ainda que o procedimento seja destinado exclusivamente a MEs e EPPs.

Todavia, assentou-se que a **localização de estabelecimento** pode ser, **excepcionalmente, exigida do vencedor**, como condição contratual, desde que demonstrada sua **indispensabilidade para a adequada execução do objeto**. Tal exigência **deve ser justificada** na fase interna do certame, com base nas particularidades da contratação e nos princípios da eficiência, economicidade e razoabilidade. A restrição, portanto, não se refere à habilitação, mas sim à execução contratual.

No que concerne ao tratamento favorecido às MEs e EPPs, previsto na Lei Complementar n. 123/2006, o Tribunal ressaltou que o art. 48, §3º, prevê **prioridade de contratação** de empresas sediadas local ou regionalmente, **até o limite de 10% acima do melhor preço válido**, desde que devidamente justificada, não havendo dispositivo legal que preveja a restrição de participação no certame de MEs ou EPPs sediadas local ou regionalmente, ou seja, de restrição na habilitação em razão de limitação geográfica do licitante.

Por fim, concluiu-se que as normas sobre requisitos de habilitação constituem **normas gerais de licitação**, matéria de competência privativa da União (art. 22, XXVII, da CR/88). Assim, **Estados e Municípios não podem inovar** criando restrições geográficas à habilitação de licitantes, podem apenas suplementar a legislação federal **sem contrariá-la**.

Entendimento fixado:

1. É irregular a limitação geográfica na habilitação, em razão da distância da sede, inclusive em procedimentos licitatórios em que seja prevista a participação exclusiva ou preferencial de MEs e EPPs, em violação aos princípios da competitividade e da isonomia, assim como ao disposto no art. 9º, I, da Lei 14.133/2021.
2. A limitação geográfica pode ser estipulada, de forma excepcional, em relação ao estabelecimento do vencedor da licitação, seja depósito, oficina, filial, escritório, representação etc., como condição contratual, quando indispensável à execução satisfatória do contrato, devendo ser justificada na fase interna do procedimento com base nas particularidades do objeto licitado, na pertinência técnica para a restrição e na razoabilidade, de modo a atender ao interesse público e aos princípios da eficiência e da economicidade.
3. As restrições impostas à exigência dos requisitos de habilitação são normas gerais e, portanto, de competência legislativa exclusiva da União, nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição da República, portanto, Estados e Municípios somente poderão complementar e suplementar a matéria para adaptá-la às exigências de contratação, no que couber, não sendo permitidas inovações, conforme disposto nos arts. 24, §2º, e 30, da Constituição da República.

FORMA ILEGAL

Empresas fora do município são impedidas de participar.

JUSTIFICATIVA NÃO ACEITA:

A localização não pode ser usada como critério de preferência ou restrição na licitação.

FORMA LEGAL

Todas as empresas podem participar.

O órgão licitante pode exigir apenas do vencedor um posto de atendimento na cidade, por exemplo.

JUSTIFICATIVA ACEITA:

A exigência de posto de atendimento na cidade garante a execução adequada do serviço e atende ao interesse público.



Apenas empresas do município podem participar.



Todas as empresas podem participar.



Vencedor da licitação: exigência de um posto de atendimento na cidade.

3.2 Licitação Exclusiva para ME e EPP

A Constituição da República Federativa do Brasil instituiu o princípio do tratamento favorecido das Microempresa (ME) e da Empresa de Pequeno Porte (EPP), por meio do art. 170, inciso IX e art. 179, que dispõem:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

X - **tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte** constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às **microempresas e às empresas de pequeno porte**, assim definidas em lei, **tratamento jurídico diferenciado**, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas **por meio de lei**.

Confira abaixo o conceito de ME e EPP¹⁵:

ME ▶▶▶	a) sociedade empresária, b) a sociedade simples, c) a empresa individual de responsabilidade limitada e d) o empresário (art. 966 do Código Civil de 2002), desde que: aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00.
EPP ▶▶▶	a) sociedade empresária, b) a sociedade simples, c) a empresa individual de responsabilidade limitada e d) o empresário (art. 966 do Código Civil de 2002), desde que: aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00.

Com o objetivo de efetivar o comando do art. 179 da CR/88, foi editada a Lei Complementar n. 123/2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. A norma estabeleceu regime jurídico diferenciado e favorecido, inclusive no âmbito das licitações públicas, prevendo nos artigos 42 a 49 instrumentos voltados à ampliação da participação dessas empresas. Nesse sentido, esclareceu Heinen¹⁶:

O art. 179 da CF/88 determina que todos os entes federados confirmem um tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte. E este dispositivo constitucional foi regulamentado pela LC n. 123/06, a qual deu conta de estender o referido tratamento também às licitações. A LC n. 123/06 regula o assunto com fundamento na autodeclaração da interessada, ou seja, a própria sociedade empresária declara a sua condição de microempresa – ME ou empresa de pequeno porte – EPP. É um sistema que tem lastro na boa-fé e na lealdade dos interessados.

30

O tratamento diferenciado previsto na legislação não tem por objetivo simplesmente privilegiar, mas se funda em finalidades econômicas e sociais. A lógica central é utilizar o poder de compra do Estado como instrumento de política pública, especialmente para fomentar o desenvolvimento regional e reduzir desigualdades econômicas. Nas palavras de Di Pietro¹⁷ “o tratamento diferenciado resulta da própria situação desigual dessas empresas em relação a outras que não têm a mesma natureza e encontra fundamentado nos arts. 170, IX, e 179 da Constituição Federal.”

A partir dessa lógica, a LC n. 123/2006 estruturou um conjunto de benefícios aplicáveis às ME e EPP, com destaque para a possibilidade de realização de licitações exclusivas. Os artigos 42 a 49 da referida lei, instituem um conjunto de benefícios aplicáveis às ME e EPP nas licitações públicas. Entre os principais, Heinen¹⁸ destacou:

- a) Empate ficto:
 - (a1) igual ou até 10% superior à do licitante mais bem classificado;
 - (a2) igual ou de até 5% no procedimento de pregão;
- b) Cota de exclusividade até 25% do objeto, em que só participam ME e EPP, na aquisição de bens divisíveis;
- c) Comprovação postergada de requisitos de habilitação: a regularidade fiscal e trabalhista pode ser atestada apenas quando da assinatura do contrato;
- d) Exclusividade em licitar apenas com ME e EPP, para os itens de valor não superior a R\$80 mil;

- e) Subcontratação obrigatória de ME e EPP em obras e serviços, desde que o edital faça previsão expressa;
- f) Edital pode estabelecer prioridade de contratação de ME e EPP que estejam sediadas na localidade ou região do órgão licitante, desde que até 10% do melhor preço válido.

Com o advento da Lei n. 14.133/2021, o regime jurídico das licitações foi modernizado e manteve a essência do tratamento favorecido às ME e EPP, mas incorporou mecanismos de controle para evitar distorções e assegurar que os benefícios sejam efetivamente destinados a quem deles necessita.

Entretanto, introduziu limitações ao uso desses benefícios. Os §§ 1º e 2º do art. 4º da lei de licitações trouxeram hipóteses de exclusão ou não aplicação do tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte.

Estabelece o referido § 1º do artigo 4º que o tratamento diferenciado não será aplicado quando no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte e, no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, atualmente fixado em R\$ 4,8 milhões¹⁹.

Além disso, conforme o § 2º do mesmo artigo, passou a ser exigido que a empresa que se enquadre como ME ou EPP não tenha superado o limite de valor em contratos administrativos celebrados no mesmo exercício, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

31

Nesse sentido, Torres²⁰ pontua:

Embora o artigo 4º da Lei n. 14.133/2021, expressamente, indique a aplicação das regras de beneficiamento para ME/EPP previstas nos artigos 42 a 49 da Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006, seu § 1º definiu regras restritivas para tal aplicação.

Segundo o referido § 1º do artigo 4º, essas regras de beneficiamento não seriam aplicadas na licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

Da mesma forma, as regras de beneficiamento também não seriam aplicadas para a contratação de obras e serviços de engenharia, com valor estimado superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

(...)

Diferentemente ocorre com o § 2º do mesmo artigo. Segundo o dispositivo, as regras de beneficiamento nas licitações, previstas nos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, ficam limitadas às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

Em síntese, a licitação exclusiva para ME e EPP e as demais prerrogativas previstas na legislação constituem instrumentos relevantes de política pública, voltados à promoção do desenvolvimento regional e à redução de desigualdades econômicas. Ao mesmo tempo, com a evolução normativa trazida pela Lei n. 14.133/2021, observa-se uma preocupação crescente em conciliar esse objetivo com a eficiência e a racionalidade das contratações públicas.

3.2.1 Consulta relacionada

3.2.1.1 Consulta n. 1174305 – Licitação exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte e tratamento favorecido a empresas locais ou regionais

Na Consulta n. 1174305 (18/3/2026)²¹, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais foi questionado acerca da possibilidade de edição de lei municipal que amplie o limite de valor para a realização de licitações exclusivas destinadas a microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP), bem como sobre a viabilidade de instituir critério de favorecimento para empresas sediadas local ou regionalmente.

A controvérsia residiu no fato de que a Constituição da República de 1988 conferiu competência privativa à União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação (art. 22, XXVII), cabendo aos estados, Distrito Federal e aos municípios a competência suplementar para legislar sobre assuntos de interesse regional e local, desde que respeitados os preceitos da legislação federal (arts. 24, §§ 1º e 2º, e art. 30, II).

32

Nesse ponto, o Tribunal destacou que as normas dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar n. 123/2006, aplicáveis às licitações e contratos, por força do art. 4º da Lei n. 14.133/2021, são normas gerais, cabendo aos estados, Distrito Federal e municípios tratar de normas específicas, desde que não conflitem com as disposições gerais.

Dessa forma, o TCEMG entendeu que, como o valor previsto no art. 48, I, da LC 123/2006 constitui norma geral, **viola** o inciso XXVII do caput do art. 22 da Constituição da República a **edição de lei municipal** que estabeleça obrigatoriedade de processos licitatórios com participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte para itens de contratação com **valor superior** ao previsto.

Ainda a respeito do art. 48 da Lei Complementar n. 123/2006, o Tribunal pontuou que com as alterações de redação impostas pela Lei Complementar n. 147/2014, tornou-se claro o entendimento de que para configurar a obrigatoriedade de participação restrita a microempresas e empresas de pequeno porte, basta que o **valor do item de contratação** não ultrapasse a cifra de R\$ 80.000,00, de forma que não mais se admite a interpretação de que somente seria obrigatória a licitação com participação restrita a microempresas e empresas de pequeno porte se o **somatório dos valores dos itens** a serem contratados não ultrapassasse a cifra de R\$ 80.000,00.

Quanto ao questionamento relacionado à possibilidade de edição de lei municipal estabelecendo, nas licitações exclusivas para ME e EPP, critério de desempate ficto para as

empresas sediadas local ou regionalmente, ressaltou-se que a própria Lei Complementar n. 123/2006 **admite a concessão de tratamento favorecido** à essas empresas, nos termos do § 3º do art. 48, que prevê a possibilidade de se estabelecer, justificadamente, “a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o **limite de 10% do melhor preço válido**”.

No entanto, a aplicação do tratamento favorecido citado demanda regulamentação pelos entes federados. Assim, o Tribunal entendeu que os municípios podem observar a disciplina federal aplicável, especialmente o **Decreto n. 8.538/2015**, conforme previsto no parágrafo único do art. 47 da Lei Complementar n. 123/2006, enquanto não regulamentarem em seus próprios âmbitos.

Por fim, destacou-se que a aplicação do tratamento favorecido deve observar as hipóteses restritivas previstas no art. 49 da Lei Complementar n. 123/2006, bem como os princípios constitucionais da administração pública.

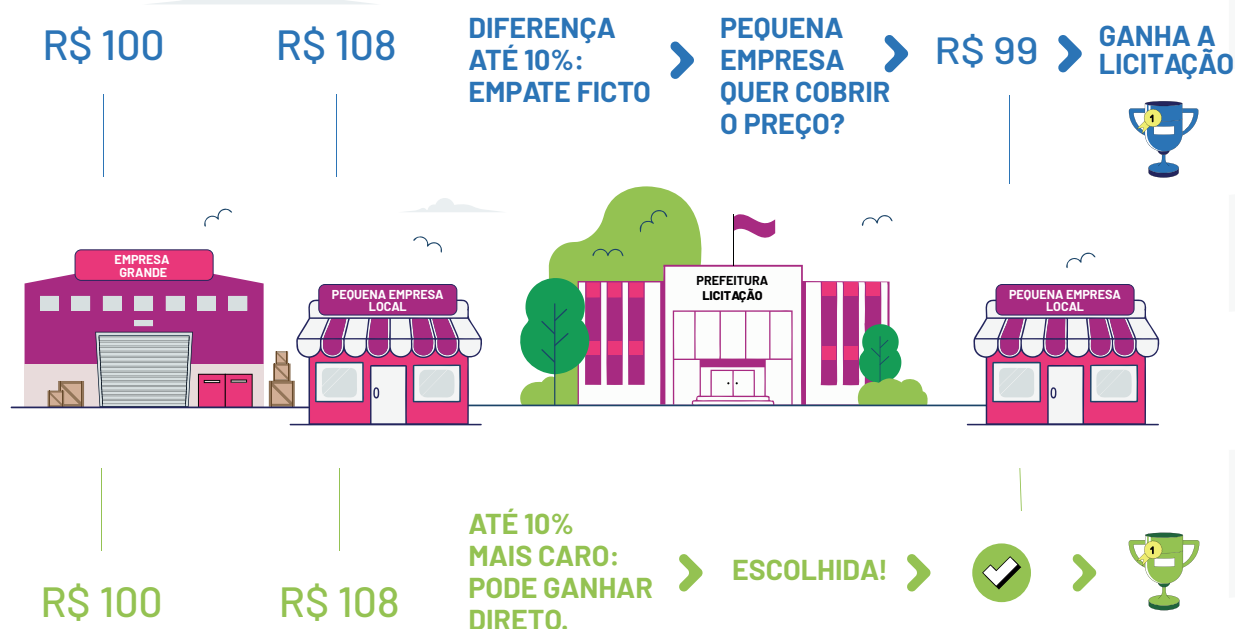
Entendimento fixado:

1. Violaria o inciso XXVII do caput do art. 22 da Constituição da República a edição de lei municipal que viesse a estabelecer obrigatoriedade de processo licitatório com participação apenas de microempresas e empresas de pequeno porte, para itens de contratação com valor maior do que o indicado no inciso I do caput do art. 48 da Lei Complementar n. 123/2006, por se tratar de norma geral de licitação e contratação, a qual deve ser observada por todos os entes federados, incluindo os municípios.
2. A regra da prioridade “até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido”, insculpida no § 3º do art. 48 da Lei Complementar n. 123/2006, é a que deve ser observada pelo município que pretenda dar, em processos licitatórios exclusivos para microempresas e empresas de pequeno porte, tratamento favorecido àquelas sediadas local ou regionalmente.
3. Os municípios podem regulamentar a regra do § 3º do art. 48 da Lei Complementar n. 123/2006, mas, enquanto não o fizerem, têm de, por força do disposto no parágrafo único do art. 47 da mesma lei, observar as regras do art. 9º do Decreto federal n. 8.538/2015, ou as que vierem a sucedê-las.
4. Os municípios têm de, ao regulamentar a regra do § 3º do art. 48 da Lei Complementar n. 123/2006, atentar ao disposto no art. 49 da mesma lei e obedecer aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

VANTAGENS PARA PEQUENAS EMPRESAS EM LICITAÇÕES

1 EMPATE FICTO

2 MARGEM DE PREFERÊNCIA



Notas

1. A fase preparatória é prevista pela Lei n. 14.133/2021 no Capítulo II. A parte da instrução do processo licitatório encontra-se entre os artigos 18 e 27.
2. Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).
3. 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.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os

objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

4. Art.18, § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:
- I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
 - II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
 - III - requisitos da contratação;
 - IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
 - V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
 - VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
 - VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
 - VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
 - IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
 - X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
 - XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;
 - XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e rejeitos, quando aplicável;
 - XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.
- § 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.
- § 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.
5. No parecer em resposta à Consulta n. 1102289, o TCE fixou o seguinte entendimento:
O estudo técnico preliminar ETP é, em regra, obrigatório nas modalidades de licitação previstas na Lei 14.133/2021, porquanto constitui importante instrumento de planejamento das contratações públicas nos termos do inciso XX, do art. 6º desse mesmo diploma legal. Contudo, dependendo das particularidades do objeto licitado, das condições da contratação e da modalidade licitatória, a elaboração do ETP poderá ser facultada ou dispensada, devendo o agente público responsável justificar expressamente em cada caso nos autos do Processo Administrativo as razões e os fundamentos da decisão de não elaboração do ETP.
6. Art. 18, Lei n. 14.133/2021.
7. Art. 12, VII e §1º, da Lei n. 14.133/2021.
8. Art. 6º, XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:
- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
 - b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
 - c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
 - d) requisitos da contratação;
 - e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os

resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
 f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
 g) critérios de medição e de pagamento;
 h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
 i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
 j) adequação orçamentária;

9. Consulta n. **1102289**. Relator cons. subst. Hamilton Coelho. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 15/3/2023. Parecer disponibilizado no DOC do dia 11/4/2023.
10. Consultas n. **1157390** e **1161167**. Relator cons. Agostinho Patrus. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 30/10/2024. Parecer disponibilizado no DOC do dia 26/11/2024.
11. 11 - Consulta n. **1066820**. Relator cons. Cláudio Terrão. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 3/6/2020 e publicada no DOC do dia 25/6/2020.
12. Consulta n. **1102289**. Relator cons. sub. Hamilton Coelho. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão de 15/03/2023. Parecer disponibilizado no DOC do dia 11/4/2023.
13. Informativo de Jurisprudência TCEMG n. 300.
14. Consulta n. **1167118**. Relator cons. em exerc. Telmo Passareli. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 10/9/2025. Disponibilizado no DOC de 25/9/2025.
15. Art. 3º, I e II da Lei Complementar n. 123/2006.
16. HEINEN, Juliano. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: lei n. 14.133/21. 5. ed. São Paulo: Juspodium, 2024. P. 30
17. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. P. 418.
18. HEINEN, Juliano. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: lei n. 14.133/21. 5. ed. São Paulo: Juspodium, 2024. P. 34
19. Atualizado pela Lei Complementar n. 155/2016.
20. TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 14. ed. São Paulo: Juspodium, 2023. 1040 P. 75
21. Consulta n. **1174305**. Relator cons. em exerc. Licurgo Mourão. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 18/3/2026. Disponibilizado no DOC de 30/3/2026.

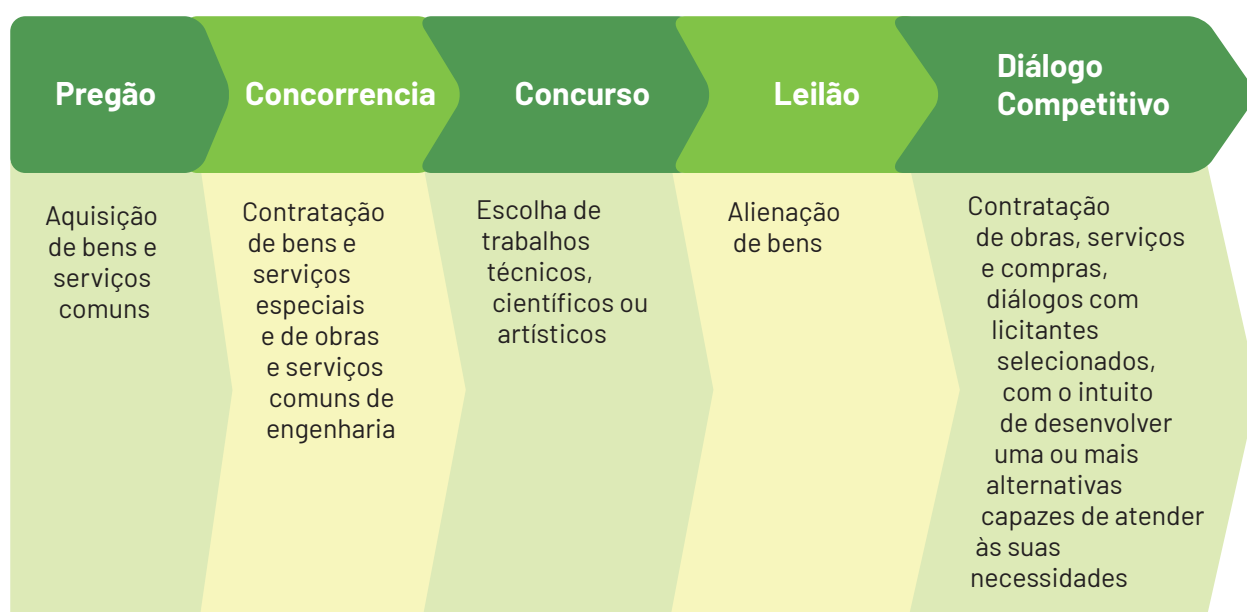
4 PROCEDIMENTO E JULGAMENTO

4.1 O que mudou com a Lei n. 14.133/2021

4.1.1 Modalidades de Licitação

A Lei n. 14.133/2021 trouxe algumas novidades para as modalidades de licitação, que definem o procedimento a ser seguido. Embora essas mudanças tenham atualizado o quadro normativo, elas não representaram uma ruptura completa com o padrão anteriormente adotado, indicando uma evolução mais sutil do que uma transformação radical.

A Lei n. 14.133/2021 trouxe novidades importantes sobre as modalidades de licitação. De acordo com o art. 28 dessa lei, existem cinco modalidades de licitação:



Com a atual lei, as modalidades de licitação **tomada de preços e convite foram extintas**. Além disso, a lei veda a criação de outras modalidades ou a combinação das existentes (art. 28, §2º).

Outra mudança importante é que as modalidades de licitação não são mais definidas pelo valor da contratação, mas sim pela **natureza do objeto**. Isso significa que a escolha da modalidade de licitação depende do tipo de bem ou serviço que está sendo contratado. Por sua vez, a modalidade escolhida estabelece o **rito procedimental** que deve ser seguido durante a licitação. O pregão e a concorrência, por exemplo, seguem um rito procedimental comum, estabelecido no art. 17 da Lei de Licitações. Já as demais modalidades, como o leilão, o convite e a tomada de preços, possuem ritos próprios, adaptados às suas especificidades.

Um ponto importante é que a Lei de Licitações prevê a modalidade leilão especificamente para a alienação de bens pertencentes à Administração Pública, seja qual for o valor estimado ou a forma como esses bens foram incorporados ao patrimônio público. Isso se aplica tanto

a bens móveis quanto a imóveis. A escolha do leilão como modalidade para alienação de bens públicos visa garantir transparência e competitividade no processo, buscando obter o melhor preço possível para o bem em questão¹.

Concorrência ²	Pregão ³	Leilão ⁴	Concurso ⁵	Diálogo Competitivo ⁶
Modalidade de licitação para a contratação de: a) bens e serviços especiais; b) obras; c) serviços comuns e especiais de engenharia	Modalidade de licitação para contratação de: A) bens e serviços comuns, incluindo os serviços comuns de engenharia.	Modalidade de licitação para alienação de: a) bens imóveis; b) bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos;	Modalidade de licitação para escolha de trabalho: a) técnico; b) científico; c) artístico;	Modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a administração pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos. Tem o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às necessidades da administração pública. Os licitantes devem apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos.
Rito comum.	Rito comum.	Procedimento especial.	Procedimento especial.	Procedimento especial.
Critérios de julgamento: - menor preço; - melhor técnica ou conteúdo artístico; - técnica e preço. - maior retorno econômico. - maior desconto.	Critérios de julgamento: - menor preço; - maior desconto.	Critério de julgamento: maior lance.	Critério de julgamento: melhor técnica ou conteúdo artístico.	Critérios próprios definidos no edital.

Veja a seguir alguns conceitos relacionados ao assunto para facilitar sua compreensão:

Bens e serviços comuns ▷▷▷	Aqueles que podem ser definidos objetivamente no edital, por meio de especificações usuais de mercado (art. 6º, XIII).
Bens e serviços especiais ▷▷▷	Aqueles que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos na forma do inciso XIII do caput deste artigo, exigida justificativa prévia do contratante. (art. 6º, XIV)
Serviços de engenharia: comum e especial ▷▷▷	Serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem: a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens; b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso. (art. 6º, XXI)
Obra ⁷ ▷▷▷	Toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel (art. 6º, XII).

4.1.1.1 Consultas relacionadas

4.1.1.1.1 Consulta n. 1148649 – Como contratar serviço de fiscalização de obras – qual modalidade?

Por ocasião da Consulta n. 1148649 (12/2/2025)⁸, o Tribunal de Contas Mineiro foi questionado sobre a possibilidade de o Legislativo Municipal utilizar recursos próprios para contratar serviços especializados de engenharia para subsidiar a fiscalização de obras do Poder Executivo e, em caso afirmativo, qual a seria a modalidade de contratação de tais serviços.

Inicialmente, registrou-se que a Câmara Municipal possui a prerrogativa constitucional de fiscalizar as obras do Poder Executivo, conforme estabelecido no art. 31 da Constituição da República (CR/88), que lhe confere o controle externo da administração. Por tal motivo, para aprimorar essa fiscalização e garantir a segurança e funcionalidade das obras públicas, é legítimo que a Câmara utilize recursos próprios para implementar medidas de aprimoramento da sua fiscalização, despenda recursos com a capacitação presencial ou a distância dos parlamentares, e contrate serviços especializados de assessoramento que subsidiem na tomada de decisões.

Consignou-se que a forma de contratação dos serviços relativos à fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços deve seguir rigorosamente a Lei n. 14.133/2021 que os classifica como “serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual” (art. 6º, inciso XVIII, alínea ‘d’). Por natureza predominantemente intelectual, entendeu-se a exigência de serviços técnicos especializados em um **patamar maior de complexidade**, que os diferencie de quaisquer outras atividades consideradas de prática rotineiras e comuns. Conceitualmente é diferente do serviço comum de engenharia por sua **alta heterogeneidade ou complexidade**.

Nesse cenário, a modalidade de licitação adequada é a **concorrência** (art. 6º, XXXVIII), e para valores acima de um certo limite, o critério de julgamento adotado deverá ser ‘melhor técnica’ ou ‘técnica e preço’ (art. 37, §2º), sendo **vedado o uso do pregão** (art. 29, parágrafo único). Todo o processo deve ser precedido de um planejamento detalhado, incluindo a elaboração de um “*Estudo Técnico Preliminar*” (art. 18, §1º).

O parecer destacou que existem exceções à regra da licitação. A contratação direta para a contratação de obras e serviços de engenharia pode ocorrer por **inexigibilidade**, conforme o art. 74, inciso III, alínea ‘d’, da Lei n. 14.133/2021, quando for **inviável a competição** e o serviço exigir um profissional ou empresa de **notória especialização** (art. 74, §3º), cuja atuação seja essencial para o objeto⁹. Outra possibilidade é a **dispensa** de licitação por baixo valor (art. 75, inciso I), para serviços de engenharia com valor inferior ao limite estabelecido, mas sempre com a comprovação de vantajosidade e atenção para evitar o fracionamento indevido de despesas.

Por fim, foi ressaltado que, alternativamente à contratação externa, a Câmara Municipal pode optar pela **criação do cargo de engenheiro em seu quadro de pessoal**, a ser preenchido por concurso público, conforme o art. 37, inciso II, da CF, caso a necessidade de fiscalização seja rotineira e permanente.

Entendimento fixado:

1) É lícito a Câmara Municipal utilizar recursos próprios para contratar serviços especializados de engenharia para subsidiar a fiscalização de obras do Poder Executivo?

É legítimo que a Câmara Municipal, no exercício do controle externo da Administração Pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização e despenda recursos próprios com a contratação de serviços especializados de engenharia que auxiliem na tomada de decisões sobre a fiscalização no âmbito de sua competência;

2) Qual a forma legal e adequada para a contratação de serviços especializados em engenharia que subsidiem e auxiliem na fiscalização de obras do Poder Executivo?

A contratação dos serviços pela Câmara Municipal que visem subsidiar a fiscalização de obras do Poder Executivo deverá ser precedida de licitação, consoante art. 37, XXI, da Constituição da República, observada a fase do planejamento, a fim de subsidiar a escolha da modalidade de licitação adequada e o critério de julgamento, nos termos da Lei n. 14.133/2021, ressalvadas as hipóteses de inexigibilidade e dispensa de licitação, previstas no art. 74, inciso III, alínea 'd', e art. 75, inciso I, ambos da Lei n. 14.133/2021;

Alternativamente, se comprovada a necessidade de atendimento rotineiro e permanente da Administração, poderá a Câmara Municipal criar cargo a ser ocupado por engenheiro, necessariamente registrado no CREA e qualificado para atuar na área em que se enquadram os serviços necessários de fiscalização das obras do Poder Executivo, com provimento por meio de concurso público, conforme preceitua a regra insculpida no artigo 37, inciso II, da Constituição da República.

É inexigível a licitação para contratação de obras e serviços de engenharia quando for inviável a competição e o serviço exigir um profissional ou empresa de notória especialização (art. 74, §3º), cuja atuação seja essencial para o objetivo.



Confira abaixo alguns conceitos relacionados ao parecer para simplificar sua compreensão:

Serviços Especializados de Engenharia ▶▶▶	Serviços de engenharia especializados são atividades que exigem conhecimentos técnicos específicos e, por vezes, complexos, para serem realizados. A alínea “b” do inciso XXI do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, define serviço especial de engenharia como aquele que não se enquadra na definição de serviço comum de engenharia, dada sua alta heterogeneidade ou complexidade.
Serviços Técnicos Especializados de Natureza Predominantemente Intelectual ▶▶▶	Nos termos do inciso XVIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual são aqueles realizados em trabalhos relativos a: a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos; b) pareceres, perícias e avaliações em geral; c) assessorias e consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias; d) fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços; e) patrocínio ou defesa de causas judiciais e 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 enquadram na definição do referido inciso XVIII.
Estudo Técnico Preliminar ▶▶▶	O estudo técnico preliminar, como definido pelo inciso XX do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, é o “documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação”.

4.1.1.1.2 Consulta n. 1101746 – Contratação de plataforma onerosa para realizar pregão

Na Consulta n. 1101746 (27/9/2023)¹⁰ o TCEMG foi indagado acerca da necessidade de se realizar processo licitatório para contratar plataforma para realização de pregão eletrônico, se os custos com a plataforma forem exclusivamente do fornecedor.

Inicialmente, ressaltou-se que a adoção de plataforma eletrônica para a realização de sessões públicas nas licitações é facultativa, nos termos do art. 174, II, da Lei n. 14.133/2021¹¹, e pode ser desenvolvida pelo próprio ente ou órgão que promove a licitação (plataforma própria) ou adquirida pela Administração de um particular de forma gratuita ou onerosa (plataforma privada). Há provedores que disponibilizam, gratuitamente, o sistema para a Administração Pública e para os fornecedores, há plataformas digitais que são gratuitas para a Administração Pública e onerosas para os particulares e existem plataformas que são onerosas tanto para a Administração quanto para os particulares, sendo os sistemas disponibilizados mediante pagamento de ambas as partes.

Diante da pluralidade de plataformas digitais, entendeu-se indispensável que a Administração Pública realize **estudo aprofundado** de viabilidade técnica e econômica para demonstrar de forma inequívoca a *vantagem da plataforma onerosa em comparação* com as diversas **opções gratuitas** disponíveis no mercado. A razão para essa exigência é que, embora o custo não seja pago diretamente pelo ente público, as taxas cobradas dos licitantes são invariavelmente embutidas no preço final dos produtos ou serviços oferecidos, resultando em uma **oneração indireta** para a própria contratação pública. Tal fato pode afetar a economicidade e pode comprometer a isonomia entre os concorrentes, pois cria uma barreira financeira. Desta forma, a escolha por uma plataforma paga, mesmo que indiretamente, deve ser justificada e precedida de um processo licitatório formal ou contratação direta, conforme a legislação vigente.

Por fim, foi destacado que se a licitação envolver a utilização de recursos provenientes de transferências federais, a plataforma digital escolhida para o pregão eletrônico deverá, obrigatoriamente, estar integrada aos sistemas de operacionalização de transferências voluntárias do Governo Federal. Essa medida é fundamental para assegurar a transparência, o controle e a correta aplicação dos fundos públicos federais.

Entendimento fixado:

- a) é possível ao administrador público, mediante processo licitatório ou, observados os requisitos legais, por contratação direta, optar por plataforma onerosa para realização de pregão eletrônico, devendo essa decisão ser acompanhada de estudo de viabilidade técnica e econômica que demonstre a vantagem da solução onerosa sobre as plataformas gratuitas disponíveis, ainda que o ônus seja apenas para o licitante;
- b) se a contratação por meio de pregão eletrônico envolver a transferência de recursos federais, além do estudo de viabilidade técnica e econômica, a plataforma para realização do pregão eletrônico deverá, ainda, ser integrada à plataforma de operacionalização das modalidades de transferências voluntárias do Governo Federal;
- c) nos termos do art. 174 da Lei n. 14.133/21, a Administração Pública deverá dar publicidade a seus atos no Portal Nacional de Compras Públicas – PNCP, observadas, quanto aos municípios com até vinte mil habitantes, as disposições contidas no art. 176 da referida lei.

Confira abaixo alguns conceitos relacionados ao parecer para simplificar sua compreensão:

Pregão Eletrônico ▶▶▶	Art. 6º, XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto
Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) ▶▶▶	O PNCP é o sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021). ¹²
Transferências voluntárias da União ▶▶▶	“Transferências voluntárias são os recursos financeiros repassados pela União aos estados, Distrito Federal e municípios em decorrência da celebração desses instrumentos, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente aos partícipes. Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), é <i>‘a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.’</i> ” ¹³

4.1.2 Alienação de bens públicos

A alienação de bens públicos constitui forma de desfazimento patrimonial pela qual a Administração transfere a **propriedade de determinado bem a terceiros**. Entre as modalidades de alienação admitidas pelo ordenamento jurídico encontram-se a venda, a doação, a permuta, a dação em pagamento, a investidura e a legitimação fundiária, dentre outras hipóteses previstas em lei.

Nesse sentido, é importante destacar que a propriedade se difere da posse, ainda que qualificada, de forma que, nas concessões, permissões e concessões de direito real de uso, o que se transfere não é a propriedade do bem, razão pela qual não são hipóteses de alienação de bens públicos.

A disciplina da matéria na Lei n. 14.133/2021 parte da premissa de que a transferência do patrimônio público somente pode ocorrer quando demonstrado o interesse público da medida e observadas as cautelas necessárias à proteção do patrimônio estatal. Por essa razão, a legislação exige, como requisitos gerais para a alienação, a existência de interesse público devidamente justificado e a prévia avaliação do bem. Nos casos de alienação de bens imóveis, exige-se ainda autorização legislativa, inclusive quando se tratar de bens pertencentes a autarquias e fundações públicas.

Como regra, a alienação deve ser precedida de licitação na modalidade leilão, definida pelo art. 6º, XL, da Lei n. 14.133/2021 como a modalidade destinada à alienação de bens imóveis

ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos, mediante adjudicação ao licitante que oferecer o maior lance. A própria legislação, contudo, prevê hipóteses específicas de dispensa de licitação, em situações nas quais a competição não se mostra compatível com a finalidade pública perseguida pela alienação.

A análise da legalidade da alienação exige, inicialmente, a identificação da natureza jurídica do bem. Os bens dominicais, por integrarem o patrimônio disponível da Administração e não se encontrarem afetados a finalidade pública específica, podem ser alienados desde que observados os requisitos legais. Diversamente, os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial são, em regra, inalienáveis enquanto permanecerem vinculados à sua destinação pública, razão pela qual sua alienação pressupõe prévia desafetação.

Os bens de uso comum do povo compreendem aqueles destinados à utilização coletiva, como ruas, praças, parques e áreas de lazer. Já os bens de uso especial são afetados à prestação de serviços públicos ou ao funcionamento da Administração, abrangendo, por exemplo, escolas, postos de saúde, hospitais, ginásios e prédios administrativos. Em ambos os casos, a retirada da destinação pública constitui requisito indispensável para que o bem passe à categoria de bem dominical e possa ser alienado.

Desse modo, ao examinar a possibilidade de alienação de um bem imóvel, a Administração deve verificar, sucessivamente, se o bem é passível de alienação, se há necessidade de desafetação, se existe interesse público devidamente demonstrado, se foi realizada avaliação prévia, se há exigência de autorização legislativa e se a alienação dependerá de licitação ou se está amparada por alguma hipótese legal de dispensa.

45

Os requisitos de interesse público e avaliação prévia assumem papel central no regime jurídico das alienações. A motivação administrativa deve demonstrar as razões que justificam a transferência patrimonial, tais como a inutilidade do bem para a Administração, a antieconomicidade de sua manutenção, a implementação de finalidade social relevante ou a obtenção de solução mais vantajosa para a prestação de serviços públicos. A avaliação prévia, por sua vez, permite aferir o valor do patrimônio público envolvido e viabiliza o controle da economicidade da operação, sendo exigida tanto nas alienações onerosas quanto nas gratuitas.

No tocante aos bens imóveis, a Lei n. 14.133/2021 prevê hipóteses específicas de dispensa de licitação. Entre elas destaca-se a dação em pagamento, situação em que a Administração transfere o imóvel para extinguir obrigação existente. Também se admite a dispensa nas doações realizadas para atendimento de interesse público devidamente justificado, bem como nas permutas em que a troca de imóveis se revele mais vantajosa para a consecução das finalidades administrativas.

Outra hipótese relevante é a investidura, caracterizada pela alienação onerosa de área remanescente ou inaproveitável isoladamente, geralmente destinada ao proprietário lindeiro. Nesses casos, a competição mostra-se inviável ou destituída de utilidade prática, uma vez que apenas o confrontante possui efetiva possibilidade de aproveitamento da área.

A dispensa também alcança alienações realizadas no âmbito de programas habitacionais, regularização fundiária, legitimação de posse e legitimação fundiária. Nessas situações,

a transferência patrimonial constitui instrumento de implementação de políticas públicas específicas, razão pela qual a obtenção do maior preço deixa de ser o objetivo principal da Administração.

Quanto aos bens móveis, a legislação exige, como regra, interesse público devidamente justificado, avaliação prévia e realização de licitação, normalmente por meio de leilão. Diferentemente do que ocorre com os bens imóveis, entretanto, não há exigência geral de autorização legislativa para sua alienação.

A Lei n. 14.133/2021 também prevê hipóteses de dispensa de licitação para alienação de bens móveis. Entre elas figuram as doações realizadas em benefício de órgãos públicos ou entidades que desempenhem atividades de interesse social, as permutas justificadas por critérios de conveniência administrativa, a venda de ações e títulos, a comercialização de bens produzidos ou negociados por entidades da Administração em razão de suas finalidades institucionais e a alienação de materiais ou equipamentos sem utilização previsível por outros órgãos ou entidades públicas.

Em todas essas hipóteses, permanece indispensável a demonstração do interesse público, a adequada motivação administrativa e a avaliação prévia dos bens envolvidos, de modo a assegurar a proteção do patrimônio público e a observância dos princípios que regem a Administração Pública.

4.1.2.1 Consultas relacionadas

4.1.2.1.1 Consulta n. 1164226 – Modalidade licitatória para outorga de bem público

Na Consulta n. 1164226 (26/2/2025)¹⁴, o TCEMG foi questionado sobre qual modalidade e/ou procedimento auxiliar deve ser usado para Licitações que envolvam a outorga de uso por parte do Poder Público

O Tribunal pontuou, inicialmente, que o uso dos bens públicos, definidos como aqueles de titularidade do Estado, em regra, deve atender “necessidades coletivas atribuídas ao Estado”. Todavia, a doutrina prevê hipóteses em que a Administração, em análise de conveniência e oportunidade, promova a outorga do uso de bens públicos imóveis a particulares, em conformidade com os princípios aplicáveis à Administração Pública e ao interesse público.

Tal outorga pode ocorrer por meio dos instrumentos conhecidos como autorização, concessão e permissão de uso de bem público, sendo que a **autorização de uso de bem público**, por sua natureza precária e unilateral, em regra **dispensa a realização de procedimento licitatório**, à exceção das hipóteses de pluralidade de interessados, quando, em observância ao princípio da isonomia, deve ser realizada licitação.

Com relação à **permissão, à concessão e à concessão de direito real de uso de bens**, a Lei 14.133/2021 deixa clara a **necessidade de procedimento licitatório**, nos termos do art. 2º.

O art. 23, §3º, da antiga Lei de Licitações trazia a previsão de que a concorrência era a modalidade adequada para concessão de direito real de uso, enquanto o art. 45, §1º, IV,

estabelece que o critério a ser utilizado, neste caso, seria o do maior lance ou oferta. Todavia, a Lei 8.666/1993 não apresentava previsão quanto à concessão de uso de bem público ou quanto à permissão de uso de bem público.

O tribunal destacou que na Consulta n. 932769 (31/8/2016) foi admitida a utilização da concorrência para a concessão de direito real de uso de bem público, utilizando o critério de julgamento do maior lance ou maior oferta para licitação.

No que tange às modalidades previstas pela Lei n. 14.133/2021, entendeu o Tribunal que o **concurso**, por constituir modalidade de seleção de trabalho técnico, científico ou artístico, não seria adequado para o caso em análise; o **diálogo competitivo**, que visa selecionar proposta inovadora para contratação de obras, serviços e compras, também não se mostra satisfatório para contratar particular para outorga de uso bem público; o **leilão** seria uma opção adequada, dada a proximidade entre a alienação de bens e a outorga de sua posse por período de tempo, mas como o art. 31, §4º dispensa o cadastro prévio e a fase de habilitação, o Tribunal entendeu que o leilão também não seria adequado.

Por outro lado, pontuou que o uso do **pregão**, de forma invertida, reflete o respeito ao Princípio da Supremacia do Interesse Público e ao Princípio da Vantajosidade em Licitações, considerando a escolha do licitante vencedor baseada no maior valor oferecido à Administração para utilização do bem público.

Com relação à **concorrência**, considerando a previsão do mesmo procedimento atribuído ao pregão (art. 29, Lei 14.133/2021), o TCEMG entendeu que também pode ser utilizada de forma adequada, desde que considerados os **critérios do maior preço ou da maior oferta à Administração**.

47

Por fim, o Tribunal decidiu que não há, a princípio, incompatibilidade entre a permissão, concessão e concessão real de uso de bem público e a utilização dos **instrumentos auxiliares**.

Entendimento fixado:

- 1- São modalidades adequadas para outorga de uso de bem público o pregão e a concorrência, utilizados de maneira “invertida”, isto é, observando os critérios do maior preço ou da maior oferta à Administração;
- 2- A adequação da utilização dos instrumentos auxiliares previstos no art. 78 da Lei n. 14.133/2021 às outorgas de uso de bens públicos deve ser analisada considerando as características próprias e os regulamentos desses procedimentos, bem como as peculiaridades da contratação que se pretende realizar.

Veja abaixo alguns conceitos para simplificar a compreensão do parecer¹⁵:

Autorização de uso ▶▶▶	A autorização de uso consiste em ato administrativo unilateral e precário, pelo qual a Administração Pública atribui a um particular a faculdade de usar transitoriamente um bem público de modo privativo ou exacerbado.
Concessão de uso de bem público ▶▶▶	A concessão de uso de bem público é um contrato administrativo por meio do qual um particular é investido na faculdade de usar de um bem público durante período de tempo determinado, mediante o cumprimento de requisitos estabelecidos, assegurando-se ao poder concedente as competências próprias do direito público
Permissão de uso ▶▶▶	A permissão de uso de bem público consiste em ato unilateral e discricionário, pelo qual a Administração Pública atribui a um particular a faculdade de usar continuamente um bem público, de modo privativo e diferenciado.
Concessão de direito real de uso ▶▶▶	Atribuição a um particular de um direito real, oponível a terceiros e transferível em vida ou por herança. É similar à alienação, eis que implica a um sujeito privado direitos equivalentes ao da propriedade ¹⁶ .

4.1.2.1.2 Consulta n. 1153260 – Aquisição de veículo novo via permuta com torna

Por ocasião da Consulta n. 1153260 (7/8/2024)¹⁷, o TCEMG foi questionado sobre a possibilidade de a Administração Pública adquirir um veículo novo oferecendo um usado de sua propriedade como parte do pagamento, na modalidade pregão, e se a operação exigiria autorização legislativa.

O Tribunal esclareceu que a operação descrita configura “permuta com torna” pois envolve a troca de bens com valores diferentes, havendo complementação em dinheiro e não dação em pagamento, como originalmente afirmado o consulente.

Da comparação entre os dispositivos que disciplinam a matéria relativa à **alienação de bens** da Administração Pública na lei revogada, Lei n. 8.666/1993, e na lei vigente, Lei n.

14.133/2021, verificou-se a manutenção, como regra geral, tanto para bens móveis quanto imóveis, da exigência de que haja **interesse público devidamente justificado** e **avaliação prévia**, ficando, a exigência de autorização legislativa, restrita aos bens imóveis.

A **exigência de licitação** também é a regra para a alienação tanto de bens móveis quanto imóveis, nas duas legislações. No entanto, a Lei n. 14.133/2021 trouxe substancial alteração quanto à modalidade adequada, elegendo, o legislador, a **modalidade leilão como regra para a alienação dos bens da Administração Pública, tanto móveis quanto imóveis**.

Quanto ao instituto da permuta de bens móveis, o Tribunal destacou que o art. 76, II, b da Lei n. 14.133/2021¹⁸ dispensa a licitação **exclusivamente** entre órgãos e entidades da Administração Pública, reiterando regra anterior.

Assim, entendeu o Tribunal, nos mesmos termos da Consulta n. 708593 (28/11/2007),¹⁹ que a permuta com torna de veículo usado por novo **não é possível** quando envolve a Administração Pública e **particulares**. Isso porque a Lei n. 14.133/21 exige que a alienação de bens móveis públicos ocorra por leilão, com avaliação prévia e justificativa de interesse público, sendo possível a permuta de bens móveis por dispensa apenas entre órgãos ou entidades da própria Administração Pública.

Na hipótese de realização de pregão para aquisição de veículo novo com parte do pagamento feito com a permuta de veículo usado, a licitação ocorreria exclusivamente quanto ao bem móvel novo, não havendo como, operacionalmente, conciliar o leilão apenas para a parte do pagamento referente ao bem móvel usado de propriedade da Administração, que teria que entrar pelo valor da avaliação prévia, obrigando a todos os licitantes. Nesta condição, a exigência de licitação na modalidade leilão para a alienação de bem móvel da Administração não seria observada, configurando desrespeito à legislação que rege a matéria.

Portanto, o Tribunal entendeu que o procedimento correto seria a Administração **primeiro** alienar o veículo usado por meio de **leilão** e, posteriormente, utilizar a **receita obtida** para **adquirir o veículo novo** por pregão ou outra modalidade adequada.

Sobre a necessidade de autorização legislativa, o Tribunal manteve o entendimento de que, para alienação de bens móveis inservíveis, não há necessidade de autorização legislativa, salvo se houver disposição específica em lei estadual ou municipal.

Entendimento fixado:

1. A permuta com torna de veículo usado por veículo novo, embora seja prática usual no mercado, não é possível quando se trata de veículos pertencentes à Administração Pública, pois a legislação exige, para o caso, que a alienação do bem móvel se dê por meio de licitação na modalidade leilão, com avaliação prévia e interesse público devidamente justificado.
2. A exceção à regra está restrita à permuta de bens móveis entre órgãos ou entidades da Administração Pública, hipótese em que a licitação é dispensada.
3. Para a alienação de bens móveis pela Administração Pública, não se exige autorização legislativa, salvo disposição em contrário em legislação estadual ou municipal.

Confira abaixo alguns conceitos relacionados ao parecer para simplificar sua compreensão do tema:

Dação em Pagamento ▶▶▶	A dação em pagamento, prevista nos artigos 356 a 359 do Código Civil (Lei n 10.406/2002), é uma forma de extinguir uma obrigação por meio da entrega de um bem diferente daquele originalmente combinado. O credor concorda em receber uma prestação diversa da que lhe é devida, extinguindo a obrigação original.
Permuta ▶▶▶	A permuta, também conhecida como troca ou escambo, é um contrato bilateral, oneroso e comutativo em que as partes se obrigam a transferir reciprocamente a propriedade de um bem por outro. No Código Civil brasileiro, este contrato está regulamentado nos artigos 533 a 537.

4.1.2.1.3 Consulta n. 1189195 – Concessão de direito real de uso e alienação de bens públicos por inexigibilidade

Na Consulta n. 1189195 (5/11/2025)²⁰, o TCEMG foi questionado acerca da possibilidade de alienar por inexigibilidade imóveis públicos concedidos a empresas privadas por direito real de uso. O ponto de dúvida do consulente consistiu no fato de que apenas os concessionários, que já detêm a posse e o uso do bem, teriam interesse na aquisição durante a vigência do contrato de concessão de serviço público.

Indagou-se, ainda, caso fosse admitida tal hipótese, se o valor venal deveria considerar apenas a terra nua ou também as benfeitorias existentes.

Inicialmente, registrou-se que a outorga consiste no “direito de utilização de bens públicos conferido pela Administração a pessoas determinadas, mediante instrumento jurídico específico para tal fim”²¹, sendo a concessão de direito real de uso uma espécie de outorga.

Assim, assentou-se que a concessão de direito real de uso confere ao particular o direito real resolúvel de uso de bem público, por meio de contrato administrativo, para os fins definidos no Decreto-lei 271/1967²².

Quanto à alienação de bens públicos, o Tribunal destacou que, segundo a Lei n. 14.133/2021, **a regra é a realização de leilão**, precedido de avaliação e de autorização legislativa, sendo cabível dispensa apenas nas hipóteses previstas no art. 76, I. A inexigibilidade, por sua vez, **só é admitida quando demonstrada a inviabilidade concreta de competição**, o que não se evidencia apenas pelo fato de o concessionário já utilizar o bem no cumprimento de suas atividades.

Dessa forma, o Tribunal entendeu que o fato de o bem imóvel, que se pretende alienar, constituir objeto de concessão de direito real de uso por tempo indeterminado **não configura**,

por si só, hipótese de inviabilidade de competição e, conseqüentemente, não autoriza a sua alienação por inexigibilidade. Isso porque a existência da concessão não caracteriza inviabilidade de competição, na medida em que **basta ao Poder Público rescindir o contrato por interesse público devidamente justificado para realizar a alienação em condições abertas e isonômicas, mediante leilão.**

Com base nisso, entendeu-se prejudicado o segundo questionamento, relativo ao cálculo do valor venal, justamente porque a venda direta por inexigibilidade restou afastada como solução jurídica possível.

Entendimento fixado:

1. A alienação de bens públicos imóveis deve ser procedida, em regra, por meio de licitação na modalidade leilão, salvo as hipóteses de licitação dispensada, previstas no art. 76, I, da Lei 14.133/2021.
2. A concessão de direito real de uso tem natureza de contrato administrativo, regido pela Lei 14.133/2021, ainda que celebrada por prazo indeterminado, estando sujeita à extinção por razões de interesse público, prevista no art. 137, VIII, da Lei de Licitações.
3. Os casos de inexigibilidade de licitação deverão ser devidamente comprovados no caso concreto, cabendo à Administração demonstrar efetivamente a inviabilidade de competição, em observância às particularidades da situação.

51

Concessão de direito real de uso



Atribuição a um particular de um direito real, oponível a terceiros e transferível em vida ou por herança. É similar à alienação, eis que implica a um sujeito privado direitos equivalentes ao da propriedade²³.

Benfeitorias



Obras ou despesas feitas em bem móvel ou imóvel para conservá-lo, melhorá-lo ou embelezá-lo. [...] ²⁴

Leilão



Modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance;²⁵

REGRA GERAL

LEILÃO

A regra para alienação é a realização de leilão.

AVALIAÇÃO

Deve ser precedido de avaliação do bem imóvel.

AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA

Exige autorização prévia da autoridade legislativa.

EXCEÇÕES



DISPENSA

Somente nas hipóteses previstas no art. 76, I, da Lei 14.133/2021.



INEXIGIBILIDADE

Só é admitida quando demonstrada a inviabilidade concreta de competição.



NÃO BASTA

O fato de o concessionário já utilizar o bem no cumprimento de suas atividades não configura, por si só, inviabilidade de competição.



IMPORTANTE

A existência de concessão de direito real de uso por tempo indeterminado não autoriza, por si só, a alienação por inexigibilidade.

COMO PROCEDER NESSE CASO

Basta ao Poder Público rescindir o contrato por interesse público devidamente justificado para realizar a alienação em condições abertas e isonômicas, mediante leilão.

O QUE É OUTORGA?

A outorga consiste no “direito de utilização de bens públicos conferido pela Administração a pessoas determinadas, mediante instrumento jurídico específico para tal fim”.



A concessão de direito real de uso é uma espécie de outorga.

CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

Confere ao particular o direito real resolúvel de uso de bem público, por meio de contrato administrativo, para os fins definidos no Decreto-lei 271/1967



CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS

- ✓ Direito real (resolúvel)
- ✓ Instrumento: contrato administrativo
- ✓ Pode ter prazo determinado ou indeterminado
- ✓ Finalidade definida no Decreto-lei 271/1967



A existência da concessão não caracteriza inviabilidade de competição, na medida em que o contrato pode ser rescindido por interesse público devidamente justificado para que o bem seja alienado mediante leilão.

4.1.2.1.4 Consulta n. 1196328 – Alienação de bens públicos após desafetação

Na Consulta n. 1196328 (18/3/2026)²⁶, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais foi questionado acerca da possibilidade de alienar áreas institucionais de distritos industriais que estejam em desuso ou subutilizadas, mediante autorização legislativa, desafetação e realização de licitação, na modalidade leilão.

Inicialmente, o TCEMG introduziu a classificação dos bens públicos qualificando-os em bens de uso comum, bens de uso especial e bens dominicais, conforme sua destinação, enfatizando a relevância da diferenciação para se aferir a eventual alienabilidade do bem, na medida em que o Código Civil definiu que somente os bens públicos dominicais podem vir a ser alienados.

O Tribunal entendeu que, como regra, não é possível desafetar e alterar a destinação de áreas institucionais de loteamento, mas, excepcionalmente, reconheceu que a jurisprudência possibilita a desafetação e posterior alienação, desde que haja demonstração inequívoca do interesse público e da regularidade dos atos praticados.

Sob a perspectiva da autonomia municipal, ressaltou-se que os municípios possuem

competência constitucional para legislar sobre assuntos de interesse local, além de promover o ordenamento territorial e o planejamento do uso do solo urbano. Em sede de fundamentação, a Corte de Contas invocou precedente do Supremo Tribunal Federal, na ADI n. 6.602, para afirmar que a legislação federal reconhece a competência municipal para afetar e desafetar bens, inclusive áreas verdes e institucionais.

No entanto, o Tribunal observou que a mera alegação de subutilização ou desuso não basta, por si só, para autorizar a desafetação, sendo necessário verificar se o desinteresse decorre de inadequação intrínseca da destinação ou de falta de zelo da Administração, na ocupação e manutenção do espaço.

Por fim, ao tratar dos requisitos para a alienação de bens públicos imóveis, o TCEMG registrou que se trata de procedimento especial, exigindo, cumulativamente, robusta motivação, de forma a demonstrar a supremacia do interesse público, desafetação, autorização legislativa específica, avaliação prévia e licitação. Assinalou ainda que a alienação de bens públicos imóveis deve ocorrer, em regra, por meio de licitação na modalidade leilão, ressalvadas as hipóteses legais de licitação dispensada previstas na Lei n. 14.133/2021.

Entendimento fixado:

1. em face da autonomia dos municípios para legislar sobre matéria afeta à política urbana local, nos termos constitucionais, é lícita a desafetação de área institucional subutilizada ou em desuso, localizada em distrito industrial, desde que o Poder Público municipal demonstre, de forma robusta e inequívoca, que tal opção, seguida da alienação do bem, é a mais adequada para se alcançar o interesse público;
2. o procedimento especial para alienação de bens públicos imóveis impõe o preenchimento dos seguintes requisitos:
 - a) robusta motivação que demonstre a observância da supremacia do interesse público;
 - b) desafetação;
 - c) autorização legislativa específica;
 - d) avaliação prévia;
 - e) realização de procedimento licitatório, na modalidade leilão.

Áreas institucionais



Áreas institucionais são bens públicos imóveis, normalmente resultantes de parcelamentos urbanos, destinados à implantação de equipamentos públicos ou à realização de funções de interesse coletivo, como escolas, postos de saúde, praças, entre outros, compondo a infraestrutura urbana e social do município.²⁷

Loteamento industrial (distrito industrial)



O loteamento industrial (distrito industrial) é a subdivisão de uma gleba em lotes menores com o objetivo de construir e instalar empresas e indústrias. É uma área planejada e desenvolvida para fornecer infraestrutura adequada e espaços de trabalho para empresas que operam nos diversos setores da indústria.²⁸

Bem de uso comum



Os bens de uso comum são aqueles que se destinam ao uso indistinto de todos, ou seja, são aqueles que podem ser objeto de utilização geral por parte da população, tais como as ruas, praças, mares e estradas.²⁹

Bem de uso especial



Os bens de uso especial são aqueles destinados a funções específicas, o que acaba por representar um óbice a sua utilização por todos os indivíduos indistintamente. Cita-se como exemplo os imóveis das universidades federais, que são utilizados para a prestação do serviço público de educação superior, ou o imóvel onde se encontra a sede do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, o qual permite que os agentes públicos que executam as atividades afins ao controle externo da Administração Pública realizem as suas atividades cotidianas.³⁰

Bem dominical



Os bens dominicais, por sua vez, são aqueles que, em que pese se situarem na esfera de propriedade das pessoas jurídicas de direito público, não se encontram destinados a alguma função específica, ou seja, nem se destinam ao uso comum do povo, nem estão alocados à prestação de serviços públicos específicos ou à realização das atividades administrativas do Estado. O conceito de bem dominical, portanto, tem natureza residual, pois aquele bem que não se afigura de uso comum e tampouco o seja de uso especial, será dominical.³¹

Afetação



Direito Administrativo. A) Ato pelo qual um bem móvel ou imóvel, pertencente ao Estado ou a um particular, por deliberação da Administração Pública, passa a ter uma destinação própria para atender finalidades de utilidade pública ou de uso público; B) imposição pela qual a pessoa administrativa atribui o bem ao uso de serviço público dela dependente; C) deliberação de um órgão da Administração de colocar um de seus bens dominiais à disposição de um serviço público, ligado à outra pessoa administrativa; D) é a aposição de encargo ou ônus a um prédio ou bem, e que se destina à segurança pública, ou ao uso público (De Plácido e Silva); E) é a destinação fática ou jurídica de um bem a uma “utilização de interesse público, o que caracterizará, conforme o caso, como bem público de uso comum ou como bem público de uso especial” (Moreira Neto).³²

ÁREA INSTITUCIONAL EM DISTRITO INDUSTRIAL



REGRA

NÃO PODE SER DESAFETADA

Áreas institucionais são destinadas a equipamentos públicos e serviços à coletividade, devendo manter sua destinação.

- PRAÇAS
- ESCOLAS
- POSTOS DE SAÚDE
- GINÁSIOS
- E OUTROS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS



EXCEÇÃO

PODE SER DESAFETADA E ALIENADA

Somente em hipóteses excepcionais, desde que o Município demonstre, de forma robusta e inequívoca, que essa é a medida mais adequada para a satisfação do interesse público..

Aplicável a áreas institucionais localizadas em distrito industrial.



NÃO BASTA

• DESUSO

• SUBUTILIZAÇÃO



A MERA ALEGAÇÃO DE SUBUTILIZAÇÃO OU DESUSO NÃO AUTORIZA, POR SI SÓ, A DESAFETAÇÃO.



É NECESSÁRIO DEMONSTRAR

INTERESSE PÚBLICO

Demonstração inequívoca de que a medida atende ao interesse coletivo.

MOTIVAÇÃO TÉCNICA ROBUSTA

Estudos e justificativas técnicas que embasem a decisão.

AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À COLETIVIDADE

A medida não pode causar danos à coletividade nem à infraestrutura do distrito industrial.

COMPATIBILIDADE COM A INFRAESTRUTURA

A decisão deve preservar o funcionamento, o desenvolvimento e os objetivos do distrito industrial.



A desafetação e posterior alienação devem observar a função social dos bens públicos, o desenvolvimento sustentável, a supremacia do interesse público e os princípios da administração pública.

4.1.3 Critérios de Julgamento

Os critérios de julgamento são requisitos técnicos responsáveis por aferir qual proposta é a mais vantajosa para a Administração. O art. 33 da Lei n. 14.133/2021 prevê seis critérios:

Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios:

- I - menor preço;
- II - maior desconto;
- III - melhor técnica ou conteúdo artístico;
- IV - técnica e preço;
- V - maior lance, no caso de leilão;
- VI - maior retorno econômico.

Sobre o tema, Amorim e Di Pietro³³ demonstram o parâmetro previsto pela Lei para cada critério de julgamento correlacionando com a modalidade aplicável, no quadro reproduzido a seguir:

Critério de julgamento	Parâmetro	Modalidade aplicável
Menor preço (art. 34)	Considerará o menor dispêndio para a Administração, apurado a partir do valor nominal da proposta (R\$)	Pregão e concorrência
Maior desconto (art. 34)	Considerará o menor dispêndio para a Administração, apurado a partir do percentual de desconto (%) sobre o valor estimado do objeto em disputa	Pregão e concorrência
Melhor técnica ou conteúdo artístico (art. 35)	O fator preponderante para a escolha do vencedor não é o preço, mas critérios de qualidade e especificidade indispensáveis para o alcance do interesse público	Concurso e concorrência
Técnica e preço (arts. 36 a 38)	Os fatores “técnica” e “preço” serão considerados de acordo com proporções previamente consignadas em edital. Não há, pois, prevalência de qualquer dos fatores, mas um procedimento objetivo de aferição da média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço	Concorrência e diálogo competitivo
Maior lance	Será considerada a melhor proposta aquela que corresponder ao maior valor nominal ofertado	Leilão

Maior retorno econômico (art. 39)	Utilizado exclusivamente para a celebração de contratos de eficiência³⁴, considerará a maior economia para a Administração, e a remuneração deverá ser fixada em percentual que incidirá de forma proporcional à economia efetivamente obtida na execução do contrato	Concorrência e diálogo competitivo
--	---	---

4.1.4 Agentes que atuam nas licitações e contratos

A Lei n. 14.133/2021 alterou algumas regras sobre a forma como as licitações são conduzidas, especialmente no que se refere às funções e à composição das comissões de contratação e da equipe de apoio. De forma geral, a nova lei flexibiliza a condução da licitação, permitindo que seja realizada por um agente de contratação individual ou, em casos específicos, por uma comissão colegiada, a depender da complexidade do objeto. Além disso, dispõe de forma mais clara sobre os requisitos para a designação de pessoas para atuarem como agente de contratação, membros de comissão ou integrantes da equipe de apoio.

Na vigência da Lei n. 8.666/1993, a Comissão de Licitação era obrigatória para a maioria das modalidades licitatórias, sendo exigida a composição mínima de três membros, dos quais, ao menos dois deveriam ser servidores pertencentes aos quadros permanentes do órgão³⁵. Tratava-se de uma comissão única para condução de todas as fases do procedimento licitatório, desde a análise de documentos e julgamento de propostas até a homologação.

Com o advento da nova lei, essa lógica se altera. A condução da licitação passa a ser, **como regra, atribuição do agente de contratação**, ficando a constituição de comissão restrita às situações que envolvam a contratação de **bens ou serviços especiais**. Nesses casos, o agente de contratação poderá ser substituído por uma **comissão de contratação**. O agente deve ser, obrigatoriamente, **servidor efetivo ou empregado público do quadro permanente**, e embora conte com o suporte de uma **equipe de apoio, a responsabilidade decisória é exclusivamente sua**, motivo pelo qual responde individualmente pelos atos praticados. Importante destacar que, na modalidade **pregão**, o agente de contratação recebe a denominação específica de **pregoeiro**³⁶.

Quanto à **comissão de contratação**, o §2º do art. 8º da Lei n. 14.133/2021 estabelece que ela deve ser composta por, no mínimo, **três membros**, os quais precisam atender aos requisitos previstos no **art. 7º**³⁷. Esses requisitos incluem, preferencialmente, a condição de servidores efetivos, a vinculação de suas atribuições às atividades de licitação ou, alternativamente, a detenção de formação compatível com as funções. Além disso, é vedada a participação de pessoas que sejam **cônjuges, companheiros ou parentes**, em linha reta, colateral ou por afinidade, até o **terceiro grau**, de licitantes ou contratados habituais, bem como daqueles que possuam com eles vínculos de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil.

Por sua vez, a **equipe de apoio** surge como um instrumento formalizado na nova legislação para **auxiliar o agente de contratação** nas tarefas operacionais do processo. Suas atribuições incluem, por exemplo, a análise de propostas, a verificação de documentos e a elaboração de pareceres técnicos. Assim como ocorre na composição da comissão, os membros da equipe de apoio devem ser, **preferencialmente, servidores efetivos**, conforme os parâmetros do **art. 7º**. No entanto, diferentemente da comissão, a lei **não estabelece um quantitativo mínimo de integrantes**, conferindo à Administração Pública maior autonomia para ajustar a composição da equipe às particularidades e necessidades de cada contratação.



58

EQUIPE DE APOIO

Surge para auxiliar o agente de contratação nas tarefas operacionais do processo. Os membros da equipe de apoio devem ser, preferencialmente, servidores efetivos. No entanto, diferentemente da comissão, a lei não estabelece um quantitativo mínimo de integrantes.



AGENTE DE CONTRATAÇÃO

O agente deve ser, obrigatoriamente, servidor efetivo ou empregado público do quadro permanente, responsabilidade decisória é exclusivamente sua, responde individualmente pelos atos praticados.



COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO

Deve ser composta por, no mínimo, três membros, preferencialmente, servidores efetivos. Substitui o agente de contratação em licitações mais complexas ou nas hipóteses previstas.

A Lei n. 14.133/2021 também dispôs sobre a fiscalização da execução contratual e reconheceu as figuras do gestor e do fiscal do contrato como agentes responsáveis pelo acompanhamento da execução das contratações públicas, embora tenha remetido ao regulamento a definição das regras relativas à atuação de ambos os agentes, nos termos do art. 8º, § 3º. Em âmbito federal, essa regulamentação foi promovida pelo Decreto n. 11.246/2022 e, no Estado de Minas Gerais, pelo Decreto Estadual n. 48.587/2023.

O **gestor de contrato** é a pessoa designada pela autoridade competente para realizar o acompanhamento dos aspectos administrativos do contrato, tratando desde questões relativas ao planejamento da execução da contratação até aspectos econômicos, prorrogações, além de promover as medidas necessárias à fiel execução das condições previstas no ato convocatório e no instrumento de contrato, nos termos do inciso V, do art. 2º do Decreto Estadual n. 48.587/2023. Sua atuação é essencialmente coordenadora e supervisora, exercida de forma preventiva, rotineira e sistemática, assegurada a distinção entre as atividades de gestão e fiscalização³⁸.

Ao gestor incumbe, dentre outras atribuições, acompanhar os registros realizados pelos fiscais do contrato, acompanhar a manutenção das condições de habilitação do contratado, coordenar a rotina de acompanhamento e fiscalização do contrato, coordenar os atos preparatórios para formalização da celebração de aditivos, prorrogações, reajustes ou rescisões contratuais, elaborar relatório final de que trata a alínea "d" do inciso VI do § 3º do art. 174 da Lei n. 14.133, de 2021 e tomar providências para formalização de processo administrativo de responsabilização.³⁹

Hamilton Bonatto⁴⁰ destaca que:

O gestor do contrato é, como regra, o servidor que possui atribuições administrativas. [...] Ele é responsável por administrar o contrato de forma mais abrangente, envolvendo aspectos estratégicos como a negociação das condições contratuais, a gestão das alterações contratuais e a tomada de decisões relacionadas à execução do contrato. O gestor trabalha em um nível mais elevado de supervisão, assegurando que o contrato esteja alinhado com os interesses da Administração e que seus objetivos sejam atingidos de maneira eficiente.

O **fiscal do contrato**, por sua vez, é conceituado no inciso VI do art. 2º do Decreto mineiro como a pessoa designada para realizar a fiscalização do cumprimento do contrato, adotando as providências necessárias para seu fiel cumprimento tendo por parâmetro os resultados previstos com o objetivo de garantir qualidade à prestação.

Nos termos do art. 16 do mencionado diploma, compete ao fiscal do contrato exercer o acompanhamento direto da execução contratual, prestando apoio técnico e operacional ao gestor do contrato e atuando como principal responsável pelo monitoramento cotidiano do cumprimento das obrigações assumidas pela contratada. Entre suas atribuições destacam-se o registro de todas as ocorrências verificadas durante a execução do contrato, a emissão de notificações para correção de irregularidades, a fiscalização da conformidade da execução com as condições pactuadas e a conferência das notas fiscais e da documentação necessária ao pagamento, realizando, após o ateste do recebimento provisório do objeto, o encaminhamento da documentação ao gestor do contrato.

Compete-lhe, ainda, comunicar tempestivamente situações que demandem providências além de sua esfera de atuação, bem como quaisquer fatos que possam comprometer a execução contratual ou justificar sua renovação ou prorrogação, além de realizar o recebimento provisório do objeto mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais.

Dessa forma, o fiscal do contrato desempenha função essencialmente operacional e de controle, produzindo os registros e as informações que subsidiam a atuação do gestor do

contrato e permitem à Administração adotar, em tempo oportuno, as medidas necessárias para assegurar a regular e eficiente execução contratual. Cumpre destacar que “a regra é que os contratos administrativos não sejam fiscalizados por terceiros, para os quais só está reservada a possibilidade de assistir e subsidiar os fiscais com informações pertinentes a essa atribuição”⁴¹.

GESTOR DO CONTRATO

Pessoa designada pela autoridade competente para realizar o acompanhamento dos aspectos administrativos do contrato, tratando de questões relativas ao planejamento da execução da contratação, aspectos econômicos, prorrogações, além de promover as medidas necessárias à fiel execução das condições previstas no ato convocatório e no instrumento de contrato.

- ✓ Planejamento
- ✓ Aspectos econômicos
- ✓ Prorrogações
- ✓ Fiel execução do contrato

FISCAL DO CONTRATO

Pessoa designada pela autoridade competente para realizar a fiscalização do cumprimento das disposições contratuais, tendo por parâmetro os resultados previstos, visando à qualidade da prestação e adotando providências necessárias ao fiel cumprimento do contrato.

- ✓ Fiscalização
- ✓ Resultados previstos
- ✓ Qualidade da prestação
- ✓ Fiel cumprimento

4.1.4.1 Consulta relacionada

4.1.4.1.1 Consulta n. 1102275 – Participação de servidores comissionados em comissões de licitação ou equipes de apoio

Na Consulta n. 1102275 (30/3/2022)⁴², o TCEMG foi questionado sobre a possibilidade de servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão participarem de comissões de licitação (permanente e especial) e equipe de apoio ao pregoeiro e se, para tanto, poderiam

receber gratificação prevista em lei municipal.

Embora o questionamento tenha sido fundado na Lei n. 8.666/1993 e Lei n. 10.520/2002, e o tema já tenha sido analisado na Consulta n. 433617 (10/5/1995)⁴³, o Tribunal entendeu pertinente atualizar a resposta em face o advento da Lei n. 14.133/2021.

Assim, ao interpretar os arts. 7º, *caput*, 8º, *caput*, §1º e §2º e 6º, L, entendeu que há possibilidade de membros da equipe de apoio, de membros da comissão de contratação em licitação que envolva bens ou serviços especiais, e de membros da comissão de contratação da modalidade diálogo competitivo serem ocupantes de cargo exclusivamente em comissão, atendidos os requisitos legais. O agente de contratação, por outro lado, deve ser servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública.

Por fim, quanto à concessão de gratificação, em que pese as leis citadas não regulamentarem este aspecto, o Tribunal entendeu que não há impedimento para a percepção de gratificação, por servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, em razão da participação em comissão de licitação ou em equipe de apoio, devendo a entidade licitante fundamentar-se em lei local já existente que discipline o regime jurídico do servidor público e que preveja a concessão de tal gratificação ou mesmo criar lei específica disciplinando o assunto.

Entendimento fixado:

a) é possível a participação, em comissão de licitação ou em equipe de apoio, de servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, seja pela perspectiva da Lei n. 8.666/1993, da Lei n. 10.520/2002 ou da Lei n. 14.133/2021, desde que na composição sejam atendidos os requisitos especificados em cada diploma legal;

b) é possível o pagamento de gratificação aos servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão que participem de comissão de licitação ou equipe de apoio, desde que tal gratificação seja instituída por lei, além de ser necessária a devida previsão orçamentária e adequação ao limite com despesas de pessoal fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a observância ao disposto no art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020;

61

Confira abaixo alguns conceitos relacionados aos termos citados no parecer para simplificar sua compreensão do tema:

Cargo efetivo



São aqueles que se revestem de caráter de permanência, constituindo a maioria absoluta dos cargos integrantes dos diversos quadros funcionais. Com efeito, se o cargo não é vitalício ou em comissão, terá que ser necessariamente efetivo. Embora em menor grau que nos cargos vitalícios, os cargos efetivos também proporcionam segurança a seus titulares: a perda do cargo, segundo emana do art. 41, § 1º, da CF, só poderá ocorrer, depois que adquirem a estabilidade, se houver sentença judicial ou processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa, e agora também em virtude de avaliação negativa de desempenho, como introduzido pela EC n. 19/1998⁴⁴

Cargo em Comissão



São cargos de ocupação transitória. Seus titulares são nomeados em função da relação de confiança que existe entre eles e a autoridade nomeante. Por isso é que na prática alguns os denominam de cargos de confiança. A natureza desses cargos impede que os titulares adquiram estabilidade. Por outro lado, assim como a nomeação para ocupá-los dispensa a aprovação prévia em concurso público, a exoneração do titular é despida de qualquer formalidade especial e fica a exclusivo critério da autoridade nomeante. Por essa razão é que são considerados de livre nomeação e exoneração.

É importante acentuar que cargos em comissão somente podem destinar-se a funções de chefia, direção e assessoramento, todas elas de caráter específico dentro das funções administrativas. Resulta daí, por conseguinte, que a lei não pode criar tais cargos para substituir outros de cunho permanente e que devem ser criados como cargos efetivos, exemplificando-se com os de perito, auditor, médico, motorista e similares. Lei com tal característica é inconstitucional por vulnerar a destinação dos cargos em comissão, concebida pelo Constituinte⁴⁵.

Agente de contratação⁴⁶



Refere-se a um agente público designado por autoridade competente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública, para conduzir a fase de seleção dos fornecedores nas licitações. Sua função é acompanhar o trâmite da licitação e garantir que seja conduzida corretamente e com transparência⁴⁷.

O agente de contratação atua na concorrência que não envolva bens ou serviços especiais.

Equipe de apoio⁴⁸



Grupo de servidores que auxilia o agente de contratação ou pregoeiro na condução de processos licitatórios, e em casos específicos a comissão de contratação. Eles auxiliam em tarefas como: elaboração de documentos, gestão de informações e apoio técnico em diferentes etapas da licitação.

A Lei n. 14.133/2021 não fixou regras específicas acerca da Equipe de Apoio, como quantidade mínima de integrantes, mas a escolha dos membros deve observar as regras do art. 7º⁴⁹.

Pregoeiro



O §5º do art. 8º dispõe que “em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro”.

Trata-se apenas de uma questão de nomenclatura. O pregoeiro é o agente de contratação.

Comissão de Contratação⁵⁰



Nas licitações que envolvam bens ou serviços especiais, o art. 8º, §2º admite a substituição do agente de contratação por órgão colegiado denominado “comissão de contratação”, composto por no mínimo 3 membros que responderão solidariamente por todos os atos praticados.

Na modalidade diálogo competitivo, obrigatoriamente a licitação será conduzida por uma comissão de contratação “composta de pelo menos 3 servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração Pública, admitida a contratação de profissionais para assessoramento técnico da comissão”⁵¹ (art. 32, XI)

63



Comissão de licitação ou contratação e equipe de apoio



- Responsável direto
- Responde individualmente pelos atos
- Servidor efetivo ou empregado público permanente



- Mínimo de três membros
- Vinculação de suas atribuições às atividades de licitação ou alternativamente, a detenção de formação compatível com as funções
- Preferência por servidores efetivos
- Vedada a participação de cônjuge, companheiros ou partes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau



- Serve para auxiliar o agente em tarefas operacionais
- Realiza pareceres técnicos, análises e verifica documentos
- Preferência por servidores efetivos
- Sem número mínimo

4.1.4.1.2 Consulta n. 1192181 – Designação de servidor comissionado para função de gestor e fiscal de contrato

Na Consulta n. 1192181 (3/9/2025)⁵², o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais foi questionado acerca da possibilidade de ser designado servidor ocupante exclusivamente de cargo em comissão para exercer as funções de gestor ou fiscal de contratos, especialmente quando não houver servidor efetivo disponível com capacidade técnica adequada. Indagou-se também se seria possível o pagamento de gratificação a esse servidor comissionado.

O Tribunal pontuou que a Lei n. 14.133/2021 ao disciplinar as funções de **fiscal e gestor de contratos**, exigiu que tais agentes fossem, **preferencialmente**, servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes, conforme art. 7º, I, e art. 117. Essa preferência decorre da maior independência funcional, estabilidade e menor risco de pressões externas, características essenciais às atividades de controle e acompanhamento da execução contratual.

Contudo, o termo **preferencialmente não implica exclusividade**. O Tribunal destacou, à luz da doutrina e da interpretação teleológica da norma, que a administração **pode, em situações excepcionais**, designar servidores exclusivamente comissionados para atuação como gestor ou fiscal de contrato, desde que haja **justificativa adequada** e análise da **realidade de pessoal** do ente público, especialmente em municípios de pequeno porte.

No tocante à **gratificação**, o Tribunal afirmou ser **viável o pagamento** a servidores exclusivamente comissionados que exerçam as funções de gestor ou fiscal de contratos, **desde que** essa gratificação seja instituída por lei, além de ser necessária a devida previsão orçamentária e adequação ao limite com despesas de pessoal fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entendimento fixado:

1. As funções de fiscal e gestor de contrato devem ser preferencialmente ocupadas por servidores efetivos do quadro permanente de pessoal da administração, entretanto, em situações excepcionais, sobretudo, em razão da realidade do quadro de pessoal de municípios menores, admite-se a nomeação de agentes que não detenham vínculo dessa natureza, como os ocupantes exclusivamente de cargos em comissão, mediante justificativa.
2. É viável o pagamento de gratificação aos servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão que forem designados como gestores ou fiscais de contratos, desde que essa gratificação seja instituída por lei, além de ser necessária a devida previsão orçamentária e adequação ao limite com despesas de pessoal fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Preferencialmente



A expressão “preferencialmente” não significa a liberação da autoridade máxima (ou de quem lhe fizer as vezes) para indicar agentes públicos que não preencham os requisitos do inc. I. A lei impõe uma preferência, a ser observada de modo objetivo e rigoroso. Ou seja, somente caberá indicar sujeito que não atenda aos requisitos do inc. I quando se verificar a inviabilidade ou a frustração da solução consagrada no dispositivo.⁵³

SERVIDOR COMISSIONADO

Pode ser gestor ou fiscal de contrato?

1 REGRA GERAL

Lei 14.133/2021
Art. 7º, I e art. 117

Preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público permanente.

- ✓ Mais independência
- ✓ Mais estabilidade
- ✓ Menor risco de pressões externas

2 EXCEÇÃO ADMITIDA

É possível designar servidor exclusivamente comissionado como gestor/fiscal.

- ✓ Situação excepcional
- ✓ Justificativa adequada
- ✓ Análise da realidade de pessoal do ente público
- ✓ Especialmente em municípios de pequeno porte

3 GRATIFICAÇÃO



É POSSÍVEL PAGAR

- ✓ Prevista em lei
- ✓ Dotação orçamentária
- ✓ Respeito aos limites da LRF

ENTENDIMENTO DO TCEMG

É possível a designação de servidor exclusivamente comissionado como gestor ou fiscal de contratos e o pagamento de gratificação, desde que observados os requisitos legais.

4.1.4.1.3 Consulta n. 1160702 – Agente de contratação, segregação de funções e procedimentos de contratação direta

Na Consulta n. 1160702 (29/10/2025)⁵⁴, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais foi questionado sobre três pontos relacionados à aplicação da Lei n. 14.133/2021: se os

processos de contratação direta devem ser conduzidos obrigatoriamente pelo agente de contratação; se é possível designar mais de um agente de contratação para modalidades distintas; e se é permitida a designação de um agente para a fase interna e outro para a fase externa da licitação.

Inicialmente, o Tribunal destacou que a Lei n. 14.133/2021 introduziu um modelo de **profissionalização dos agentes** envolvidos nas contratações públicas, prevendo a necessidade de capacitação e gestão por competências (art. 7º, II), e conferindo ao agente de contratação o papel de condução das licitações desde a publicação do edital até a homologação (art. 6º, LX e art. 8º).

Consignou-se que essa exigência legal de condução das licitações por agente de contratação **não abrange os procedimentos de contratação direta**, os quais podem ser executados por outros agentes designados, conforme decisão discricionária do gestor e regulamentação interna do ente federado. **Não há impeditivo**, contudo, para **que o próprio agente de contratação também conduza as contratações diretas**, caso seja conveniente à administração.

O Tribunal registrou, ainda, que estados e municípios possuem competência suplementar para regulamentar a organização interna de seus procedimentos licitatórios, podendo **instituir mais de um agente de contratação para diferentes modalidades**, conforme melhor se adequar à estrutura administrativa e ao quadro de pessoal disponível.

Por fim, no tocante ao questionamento acerca da possibilidade de se designar um agente de contratação para a fase interna e outro para a fase externa, foi destacado que a Lei n. 14.133/2021 prevê como um dos seus princípios a **segregação de funções**, vedando a “designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação” (art. 7º, §1º). Isso porque, “com a divisão de trabalhos e a individualização das atribuições, as contratações assumem maior transparência e o controle é aprimorado”. Assim, o Tribunal entendeu que as fases interna e externa devem ser conduzidas por agentes diferentes.

Entendimento fixado:

1. A exigência prevista na Lei n. 14.133/2021 de que as licitações sejam conduzidas pelo agente de contratação não abarcam os procedimentos de contratação direta, que poderão ser executados por outros agentes.
2. O ente federado tem competência para regulamentar como serão organizados internamente seus procedimentos de contratação, com a previsão de mais de um agente de contratação para licitações distintas, caso se entenda mais adequado à sua realidade.
3. A legislação determina que as fases interna e externa da licitação sejam conduzidas por agentes públicos diferentes, em observância ao princípio da segregação de funções, devendo o agente de contratação atuar no certame a partir da publicação do edital, salvo previsão regulamentar em sentido contrário

1

DÚVIDA 1

Contratação direta precisa ser conduzida pelo agente de contratação?



TCEMG RESPONDE > NÃO

- Contratações diretas podem ser conduzidas por outros agentes designados pela Administração.

Se for conveniente, o próprio agente de contratação também pode atuar.

2

DÚVIDA 2

Pode existir mais de um agente de contratação?



TCEMG RESPONDE > SIM

- O ente federado possui competência para regulamentar sua organização interna.
- É possível designar agentes diferentes para modalidades distintas.

3

DÚVIDA 3

Pode haver um agente na fase interna e outro na fase externa?



TCEMG RESPONDE > SIM

- Aplicação do princípio da segregação de funções.

- Mais transparência
- Mais controle
- Menor risco de fraudes

4.1.5 Procedimento – Fases do processo

A Lei n. 14.133/2021 deixa margem para que o fluxo operacional das licitações seja regulamentado, mas define, de toda forma, a estrutura dos procedimentos, a qual não poderá ser subvertida pela função regulamentar⁵⁵.

Assim, impõe a Lei que as licitações sejam preferencialmente realizadas sob a **forma eletrônica**, devendo as exceções serem devidamente justificadas na fase preparatória. Adotando-se a forma presencial, a sessão pública deverá ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo⁵⁶.

A estrutura procedimental padrão adotada pela Lei n. 14.133/2021 é aquela prevista no art. 17, que estabelece:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI - recursal;

VII - de homologação.

As modalidades **concorrência e pregão** seguem o rito procedimental **comum** que foi mantido da Lei n. 10.520/2002 a qual já previa a **fase de propostas antecedentes à fase de habilitação e fase recursal única**.

De forma geral, pode-se dizer que o esqueleto do procedimento do pregão e da concorrência é o seguinte⁵⁷:

- 1) divulgação do edital e apreciação de eventuais impugnações e pedidos de esclarecimentos;
- 2) abertura da sessão pública com apresentação das propostas;
- 3) “quando for o caso”, realização da fase de lances;
- 4) negociação a ser entabulada com o proponente da melhor oferta (art. 61);
- 5) julgamento da proposta mais bem classificada de acordo com os critérios explicitados no edital;
- 6) análise da habilitação do licitante provisoriamente vencedor;
- 7) fase recursal única (art. 165, §1º);
- 8) adjudicação e homologação (art. 71, IV)

68



Além disso, registra-se que é possível haver **inversão de fases**, ou seja, a fase de propostas pode vir depois da habilitação, se houver **motivação** para tanto, nos termos do §1º do art. 17.

Os procedimentos especiais das demais modalidades podem ser sintetizados da seguinte forma:

Leilão ▷▷▷	Os interessados comparecem em data prévia e formulam suas propostas verbalmente que os vinculam. Não existe sigilo em relação ao conteúdo das propostas. Os bens que serão leiloados são previamente avaliados pela Administração que define um valor mínimo para arrematação. O art. 31, §2º prevê o conteúdo mínimo que deve estar previsto no edital. No leilão não haverá fase de habilitação e nem será necessário cadastro prévio dos interessados (art. 31, §4º). Concluída a fase de lances e superada a fase de recursos, a licitação deverá ser homologada e o vencedor arrematante deve proceder com o pagamento, nos termos definidos no edital.⁵⁸
Concurso ▷▷▷	O concurso deve ser precedido pela divulgação do edital dispondo sobre a qualificação exigida dos participantes, as diretrizes e formas de apresentação de trabalho, as condições para sua realização e o prêmio ou remuneração a ser concedida ao vencedor. O concurso deve ser conduzido por comissão especial.⁵⁹
Diálogo competitivo ▷▷▷	O diálogo competitivo tem aplicabilidade restrita aos incisos I e II do art. 32. Antes do julgamento das propostas, há etapa de qualificação técnica e econômico-financeira e outra de diálogo com os candidatos. Na fase de diálogo, os candidatos apresentam suas soluções para a Administração e, só depois de uma solução ser escolhida, segue-se para a fase de julgamento das propostas a partir dos critérios definidos⁶⁰.

4.1.6 Publicação do edital e PNCP

O edital, documento **obrigatório** para todas as modalidades, é o instrumento que **define o objeto** a ser contratado, as **regras** para a realização da licitação e confere **publicidade** ao certame, convocando todos os interessados.

De acordo com o art. 25 da Lei de Licitações e Contratos, o edital deve conter informações essenciais sobre o objeto da licitação, incluindo:

- o objeto da licitação em si;
- as regras relativas à **convocação** dos interessados;
- as regras relativas ao **julgamento** das propostas;
- as regras relativas à **habilitação** dos licitantes;
- as regras relativas aos **recursos** que podem ser apresentados;
- as regras relativas às **penalidades aplicáveis** em caso de inadimplência;
- as regras relativas à **fiscalização e gestão** do contrato;
- as regras relativas à **entrega do objeto** da licitação;
- as regras relativas às **condições de pagamento**.

Além disso, o edital deve explicitar a modalidade de licitação adotada, o critério de julgamento e o modo de disputa. Essa escolha deve ser previamente motivada na fase preparatória do processo, com o objetivo de garantir que a contratação atinja o resultado mais vantajoso para a Administração Pública.

70

O §1º do citado artigo permite que a Administração adote minutas padronizadas, com cláusulas uniformes a depender do objeto.

Ademais, o art. 26 estabelece que o edital deve prever o estabelecimento de margem de preferência para serviços nacionais ou produtos manufaturados nacionais, observados os regulamentos que disciplinam o tema. Essa medida visa incentivar o desenvolvimento econômico nacional e promover a competitividade de empresas brasileiras.

A publicidade do edital deve observar as seguintes regras:

- a) será obrigatória a divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e a publicação do extrato do edital no Diário Oficial do ente federativo e em jornal diário de grande circulação;
- b) será facultativa a divulgação e manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação e a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.

Dessa forma, a íntegra de **todo edital** deve ser publicada no PNCP e o **extrato do edital deverá** ser publicado no Diário Oficial e em jornal de grande circulação. Além disso, após a homologação do processo licitatório, os documentos da fase preparatória também devem ser divulgados no PNCP.

Veja abaixo um quadro visual sobre as regras de publicidade:

Local de Publicação	Obrigatório/ Facultativo	Conteúdo a ser Publicado
Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)	Obrigatório	Inteiro teor do edital e seus anexos. Após homologação do processo licitatório, documentos da fase preparatória.
Diário Oficial do ente federativo	Obrigatório	Extrato do edital
Jornal diário de grande circulação	Obrigatório	Extrato do edital
Sítio eletrônico oficial do ente federativo	Facultativo	Inteiro teor do edital e seus anexos
Divulgação direta a interessados cadastrados	Facultativo	Informações sobre o edital

O PNCP é o sítio eletrônico oficial, gerido pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, colegiado com composição interfederativa cujo funcionamento e constituição foram regulamentados pelo Decreto Federal n. 10.764/2021.

Nos termos do art. 174, o **Portal se destina à divulgação centralizada e obrigatória** dos atos exigidos pela Lei e à realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

O PNCP conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações, como os planos de contratação anuais; os catálogos eletrônicos de padronização; os editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos; as atas de registro de preços; os contratos e termos aditivos; e as notas fiscais eletrônicas, quando for o caso.

Além da publicidade inicial do edital, dispõe o §1º do art. 55 que **eventuais modificações** no edital implicarão nova divulgação na **mesma forma de sua divulgação inicial**, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

A regra, portanto, é que qualquer modificação imponha a **republicação** do edital, exceto se a alteração não comprometer a formulação das propostas. A doutrina cita como exemplos de modificações que demandam republicação e abertura de novo prazo: alteração de especificação do objeto, forma de fornecimento, ampliação ou restrição das condições de participação (habilitação), dentre outros⁶¹.

4.1.6.1 Consultas relacionadas

4.1.6.1.1 Consulta n. 1161140 – Critérios para publicação em Diários Oficiais conforme interpretação do § 1º do Art. 54 da Lei 14.133/2021

Na Consulta n. 1161140⁶² esta Corte de Contas foi questionada se, para fins de atendimento à Lei n. 14.133/2021, **seria exigida a publicação do extrato do edital exclusivamente no Diário Oficial do Município e em jornal de grande circulação, ou se haveria obrigatoriedade de veiculação cumulativa nos Diários Oficiais da União, do Estado e do Município**. O processo foi admitido parcialmente, tendo em vista que parte da dúvida já havia sido objeto de prejulgamento de tese em consulta anterior (Consulta n. 1141327), restando ao Tribunal responder, em tese, **sobre a necessidade de publicação cumulativa nos diversos diários oficiais**.

No exame do mérito, o Tribunal, após análise técnica e jurídica, concluiu que a regra do § 1º do art. 54 da Lei nº 14.133/2021, ao dispor que “é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município”, **deve ser interpretada de acordo com o sentido lógico e gramatical da conjunção alternativa “ou”**. Assim, **não se exige a publicação simultânea do extrato do edital em todos os diários oficiais das diferentes esferas federativas**, mas sim em apenas um deles, à escolha do gestor, observando-se, no caso dos municípios, a publicação no Diário Oficial do próprio ente, desde que este exista e esteja instituído por lei local.

O entendimento foi reforçado pela comparação com a regra aplicável aos consórcios públicos, para os quais a lei exige a publicação no Diário Oficial do **ente de maior nível** entre os partícipes, **não sendo razoável impor maior rigor a licitações municipais isoladas** do que àquelas realizadas por consórcios.

O Tribunal também ressaltou que, conforme consolidada em consultas anteriores, a publicação em órgão oficial, **inclusive por meio eletrônico**, é suficiente para o atendimento ao princípio da publicidade, desde que haja previsão legal local para a utilização do meio eletrônico como veículo oficial.

Entendimento fixado:

Para que seja atendida a regra do § 1º do artigo 54 da Lei n. 14.133/2021, contida na expressão: “é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município”, basta que o Município, em suas licitações, publique os extratos dos editais no Diário Oficial do Município.

4.1.6.1.2 Consulta n. 1141327 – Publicação de editais, flexibilização de contratos e regime de transição: a publicação de extrato de edital em jornal de grande circulação, a substituição do contrato por outros instrumentos hábeis e a prorrogação contratual

Na Consulta n. 1141327 (30/10/2024)⁶³, o TCEMG analisou a obrigatoriedade de se publicar extratos de editais em jornais de grande circulação, conforme previsão do art. 54, §1º⁶⁴, da Lei n. 14.133/2021, sobre a substituição do contrato por outros documentos aptos à formalização de relação contratual, nos termos do art. 95⁶⁵ da mesma lei e sobre a prorrogação dos contratos com base nas leis anteriores adotadas para sua regência.

Embora a exigência de publicação em jornais de grande circulação se estenda a todos os entes federativos – União, Estados e Municípios – o Tribunal reconheceu a importância da razoabilidade e da realidade local. Assim, se houver uma impossibilidade material de cumprimento, como a ausência de um jornal local com circulação relevante, a falta dessa publicação não será considerada uma irregularidade, desde que a administração adote outros meios eficazes para garantir a ampla publicidade dos atos, como o Portal Nacional de Contratações Públicas.

Adicionalmente, para os **municípios que não possuem jornais diários de grande circulação**, a divulgação complementar de suas contratações por esse veículo, prevista no art. 175, §2º, Lei n. 14.133/2021, é dispensada. Nesses casos, é fundamental que a administração registre e justifique por escrito a razão da não publicação, demonstrando a inexistência do meio.

73

Quanto à obrigatoriedade de publicar informações sobre **dispensas, inexigibilidades ou procedimentos auxiliares** em jornais de grande circulação, não há previsão na Lei n. 14.133/2021 sobre a publicação das informações referentes a dispensas, inexigibilidades ou procedimentos auxiliares. Assim, o TCEMG entendeu que não se deve criar uma obrigação para a Administração Pública além da literalidade da lei, posto que se trataria de uma interpretação extensiva em relação às determinações já previstas. Não existe, contudo, vedação para a adoção de tal procedimento se a Administração entender recomendável.

A consulta também esclareceu a flexibilidade na formalização de contratos. Conclui-se ser possível **substituir o contrato formal por outros instrumentos**, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, em situações de **credenciamento para aquisição de bens**. Assim, caso a Administração Pública realize credenciamento para a aquisição de bens, o qual se insira adequadamente nas hipóteses autorizativas do art. 79 da Lei n. 14.133/2021, não haverá óbice de que proceda à substituição do instrumento do contrato, desde que sejam cumpridos os preceitos estabelecidos no inciso II do art. 95 da mesma lei (entrega imediata e integral dos bens, sem que resultem obrigações futuras, como assistência técnica).

Por fim, o Tribunal abordou o regime de transição estabelecido pelo art. 191 da Lei n. 14.133/2021. Restou confirmado que contratos celebrados sob a égide da antiga Lei n. 8.666/1993 podem ser prorrogados mesmo após 29 de dezembro de 2023, data limite para a transição. Isso ocorre porque o regime jurídico original que regeu a licitação e a celebração do contrato continua a aplicá-lo por toda a sua vigência, garantindo a segurança jurídica e

a continuidade dos serviços públicos. As decisões refletem um esforço para harmonizar a legislação com a prática, sempre visando a eficiência e a transparência.

Entendimento fixado:

1) A obrigatoriedade de publicação de extratos de editais em jornais diários de grande circulação, nos termos do art. 54, § 1º, da Lei n. 14.133/2021, alcança e vincula todos os entes federativos. Todavia, em caso de impossibilidade material de cumprimento do mandamento legal, como no caso de inexistência de jornal local de circulação relevante, a ausência de tal publicação não importa irregularidade, conquanto a Administração adote todos os demais procedimentos necessários para assegurar a devida publicidade dos atos administrativos, em observância aos princípios regentes da atividade administrativa;

2) No caso dos municípios onde não existam jornais de grande circulação não há obrigatoriedade de divulgação do extrato de licitação por esse meio. Contudo, recomendo que nos casos em que não se fará a divulgação em jornal diário de grande circulação local, a Administração Pública apresente de forma escrita a justificativa juntada aos documentos que compõem a fase interna da licitação constando explicações sobre as razões que levaram à inexistência da publicação.

3) Não há obrigatoriedade de publicação em jornais de grande circulação das informações referentes a dispensas ou inexigibilidades de licitação. Contudo, não há vedação para a adoção de tal procedimento, caso a Administração Pública entenda recomendável;

4) Caso a Administração Pública realize credenciamento para a aquisição de bens, o qual se insira, adequadamente, nas hipóteses autorizativas do artigo 79 da Lei nº. 14.133/2021, não haverá óbice de que proceda à substituição do instrumento do contrato, desde que sejam cumpridos os preceitos estabelecidos no inciso II do artigo 95 da Lei nº. 14.133/2021, quais sejam, que haja a entrega integral e imediata dos bens adquiridos e que da aquisição não resulte obrigações futuras, inclusive no que concerne à assistência técnica;

5) Nos termos do § 1º do artigo 191 da Lei n. 14.133/2021, a Administração Pública poderá realizar licitações públicas disciplinadas pela Lei n. 8.666/1993 até o dia 29 de dezembro de 2023. Os contratos regidos pela Lei n. 8.666/93 poderão ser prorrogados após o dia 29 de dezembro de 2023, desde que a normatização sobre o assunto seja devidamente observada.

4.1.6.1.3 Consulta n. 1102289 – Conceituação e considerações a respeito de: ETP / PNCP / ARP / “unidade gestora” / “ramo de atividade” / “critérios de julgamento”

A Consulta n. 1102289 (15/3/2023)⁶⁶ abordou diversos aspectos relacionados à aplicação da Lei n. 14.133/2021, quais sejam: (i) obrigatoriedade do Estudo Técnico Preliminar (ETP); (ii) aplicação da nova lei antes da disponibilização do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); (iii) possibilidade de adesão a ata de registro de preços entre municípios; (iv) conceito de unidade gestora para fins de dispensa de licitação; (v) definição de objeto de mesma natureza para aferição de valores; e (vi) possibilidade de pontuação técnica baseada em tempo de atividade anterior em relação à notória especialização e no julgamento da proposta melhor técnica e preço.

O primeiro questionamento tratou da obrigatoriedade do Estudo Técnico Preliminar (ETP) que já foi abordado no **item 3.2.1**, no capítulo de planejamento.

Quanto à publicidade dos atos administrativos, restou esclarecido que o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) entrou em atividade em 9/8/2021 e, desde então, sua utilização é obrigatória, ressalvando-se que em relação aos municípios de até 20 mil habitantes, faculta-se a aplicação do art. 176 desse diploma.

A definição de “unidade gestora” para fins de aplicação dos limites de dispensa de licitação e a definição do conceito de “mesma natureza” para a aferição de valores nas contratações também foram objeto da Consulta e foram abordados no capítulo de contratação direta, no **item 5.1.2.9**.

Por fim, quando da análise do questionamento acerca da exigência de tempo de atividade anterior como critério de pontuação técnica em licitações ou como elemento para comprovar notória especialização, o Tribunal entendeu que não existe vedação legal para a adoção desse critério. Contudo, é imperativo que a sua aplicação seja devidamente motivada, proporcional ao objeto da contratação e, crucialmente, que não resulte em restrição indevida à competitividade do certame. Isso assegura que a exigência sirva como um fator de qualificação legítimo, e não como uma barreira desarrazoada.

Entendimento fixado:

1. O estudo técnico preliminar ETP é, em regra, obrigatório nas modalidades de licitação previstas na Lei 14.133/2021, porquanto constitui importante instrumento de planejamento das contratações públicas nos termos do inciso XX, do art. 6º desse mesmo diploma legal. Contudo, dependendo das particularidades do objeto licitado, das condições da contratação e da modalidade licitatória, a elaboração do ETP poderá ser facultada ou dispensada, devendo o agente público responsável justificar expressamente em cada caso nos autos do Processo Administrativo as razões e os fundamentos da decisão de não elaboração do ETP;
2. O Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP já se encontra em atividade, estando, pois, os órgãos e entidades da Administração Pública obrigados a conferir publicidade a seus atos no mencionado sistema nos distritos termos da Lei 14133/2021, observadas, em relação aos municípios com até 20 mil habitantes, as disposições insertas no art. 176 do citado diploma;
3. Compete ao Estado de Minas Gerais, em âmbito regional, e aos municípios mineiros, no âmbito local, regulamentar, com fundamento no art. 78, § 1º, da Lei nº 14.133/21, os procedimentos auxiliares, entre os quais se insere o sistema de registro de preços, oportunidade em que poderá dispor acerca da possibilidade ou não de adesão a atas de registro de preços municipais, além das distritais, estaduais e federais, na medida em que a previsão do § 3º do art. 86 veicula norma específica aplicável apenas à Administração Pública federal;
4. Para fins de aplicação dos limites de valor para dispensa de licitação, referenciados no art. 75, I, II e § 1º, I, “unidade gestora” corresponde ao órgão ou entidade que promove a contratação, assim entendida a unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização, conforme a estrutura utilizada no ente federativo;
5. Na Lei nº 14.133/2021 considera-se que objetos da mesma natureza são os que

pertencem ao “mesmo ramo de atividade”. Inexiste definição, todavia, acerca do alcance de tal locução, de modo que os entes federados, no exercício de sua autonomia administrativa, materializado no princípio federativo, de guarda constitucional, podem estabelecer parâmetro próprio para definição objetiva de “ramo de atividade” para os fins do disposto no art. 75 da Lei n.º 14.133/2021, observados os demais princípios aplicáveis e os respectivos limites do poder regulamentar. Na ausência de regulamentação do conceito de “mesmo ramo de atividade”, para os fins preceituados no art. 75 da Lei n.º 14.133/2021, os entes poderão reproduzir a normatização federal, que estabelece o nível de subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE como parâmetro, nos termos da Instrução Normativa SEGES/ME n.º 67/2021, sendo obrigatória a adoção de tal critério apenas caso se trate da execução de recursos federais decorrentes de transferências voluntárias, conforme art. 2º de tal normativo;

6. Não há vedação legal para adoção do critério temporal como fator de pontuação da proposta técnica ou como elemento de aferição da notória especialização na contratação direta por inexigibilidade de licitação. Todavia, a adoção do critério temporal como fator de pontuação nas licitações de melhor técnica ou técnica e preço deve ser, necessariamente, motivada e proporcional, bem como não pode acarretar restrição indevida a competitividade do certame.

4.1.6.1.4 Consulta n. 1104835 – Aplicação imediata da Lei 14.133/2021 mesmo antes da implantação do PNCP, a considerar o número de habitantes dos municípios

A Consulta n. 1104835 (6/10/2021)⁶⁷ tratou da aplicabilidade imediata da Lei n. 14.133/2021, especificamente para os municípios com mais de 20.000 habitantes, em um período crucial anterior à plena implementação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). O cerne do debate girava em torno de como os municípios deveriam proceder com as licitações e contratações sob a nova legislação, dado que o PNCP, essencial para a divulgação de atos e para a eficácia de contratos segundo os arts. 54 e 94 da lei, ainda não estava totalmente operacional.

Essa incerteza deu origem a duas interpretações distintas. A primeira corrente, exemplificada pelo parecer da Advocacia-Geral da União (AGU), sustentava que a ausência do PNCP tornava a Lei n. 14.133/2021 tecnicamente ineficaz. Para essa visão, o art. 94 da nova lei, ao condicionar a eficácia dos contratos à divulgação no PNCP, impunha uma limitação que, na prática, impediria a aplicação da nova norma. A AGU argumentava que a lei, embora vigente, não seria eficaz sem o portal, tratando a exigência do PNCP como uma “regra jurídica” insubstituível por outros meios de publicidade, e que qualquer tentativa de substituição usurparia a função legislativa. Além disso, a AGU ressaltava que a própria Lei n. 14.133/2021, em seu art. 191, vedava a aplicação combinada com as leis anteriores, sugerindo que a continuidade do uso da legislação antiga seria a solução enquanto o PNCP não estivesse plenamente funcional.

Contrariando essa perspectiva, emergiu uma segunda corrente, à qual o TCEMG se filiou. Essa interpretação defendia a aplicação imediata da Lei n. 14.133/2021, mesmo sem a completa operacionalização do PNCP, com base em uma análise sistemática da legislação. Os defensores dessa tese argumentavam que condicionar a eficácia da lei a uma ferramenta administrativa (o PNCP) criaria um cenário absurdo de “engessamento” da administração

pública, especialmente se o portal demorasse a ser implementado. Eles apontavam para outros dispositivos da Lei n. 14.133/2021 que já previam mecanismos de publicidade compatíveis com os princípios de transparência, como o conceito de “sítio eletrônico oficial” (definido no artigo 6º, inciso LII) e a possibilidade de divulgação de editais e contratos nesses portais, conforme artigos 25, 54 e 72. Essa abordagem reconhecia que o PNCP era o ideal de centralização, mas que, provisoriamente, outros meios já existentes e previstos na própria lei poderiam garantir a publicidade necessária. A autonomia federativa dos estados e municípios, que não poderiam ter sua capacidade de aplicar a lei subordinada a uma ação da União, e os princípios da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que orientam a interpretação da lei para atender aos fins sociais e ao bem comum, também reforçavam essa posição, assim como o precedente do TCERJ.

Diante desse cenário e dos sólidos fundamentos apresentados pela segunda corrente, o Tribunal Pleno decidiu, por unanimidade, admitir a consulta e fixar tese no sentido de que a Lei n. 14.133/2021 tem aplicação imediata para os municípios com mais de 20.000 habitantes, mesmo no período anterior à implementação do PNCP. Para as municipalidades que já possuíam um “sítio eletrônico oficial” certificado digitalmente, estas poderiam utilizá-lo para divulgar e realizar suas contratações. Já para aquelas que não dispunham de tal sítio, a solução seria a publicação das informações exigidas em diário oficial (com a possibilidade de publicação de extrato) e a disponibilização da versão física dos documentos em suas repartições, vedada qualquer cobrança abusiva. Em suma, a decisão do Tribunal representou um equilíbrio pragmático, buscando garantir a continuidade das contratações públicas sob a nova lei, sem comprometer os essenciais princípios de publicidade e transparência, enquanto se aguardava a plena efetivação do PNCP como a ferramenta central.

Entendimento fixado:

- a) a Lei n. 14.133/2021 tem aplicação imediata para os Municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes, mesmo durante o período em que o Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP ainda não havia sido implementado;
- b) os Municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes que dispõem de sítio eletrônico oficial, que a Lei n. 14.133/2021 em seu art. 6º, inciso LII, conceitua como sítio da internet, certificado digitalmente por autoridade certificadora, no qual o ente federativo divulga de forma centralizada as informações e os serviços de governo digital dos seus órgãos e entidades, poderiam, antes da implementação do PNCP, divulgar e realizar as respectivas contratações em tal local;
- c) os Municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes que não dispõem do referido sítio eletrônico oficial, poderiam, antes da implementação do PNCP, divulgar as informações que a Lei n. 14.133/2021 exige que sejam divulgadas em sítio eletrônico oficial mediante publicação em diário oficial, admitida a publicação de extrato, e, ainda, deveriam disponibilizar a versão física dos documentos em suas repartições, vedada a cobrança de qualquer valor, salvo referente ao fornecimento de edital ou de cópia de documento, que não será superior ao custo de sua reprodução gráfica.

4.1.7 Habilitação

A habilitação, no contexto das licitações públicas, sempre teve como objetivo assegurar à Administração que os licitantes detêm as **condições necessárias para executar o objeto** contratado. É nessa fase que se afere se os interessados apresentam as qualificações e os requisitos exigidos pelo edital.

A Lei n. 14.133/2021 manteve a habilitação como etapa essencial do processo licitatório, mas introduziu algumas inovações no seu procedimento e racionalizou exigências, com vistas a torná-la mais eficiente e proporcional. O art. 62 prevê, dessa forma, que a habilitação é a etapa em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a **capacidade do licitante** realizar o objeto da licitação e inclui: habilitação **jurídica; técnica; fiscal, social e trabalhista** e **econômico-financeira**.



O art. 63 traz regras processuais relevantes. Destaca-se a possibilidade de exigir uma “declaração de atendimento aos requisitos de habilitação” (inciso I), com responsabilidade do declarante. A principal inovação, no entanto, é a regra da “inversão de fases”, em que os documentos de habilitação só são exigidos do “licitante vencedor” (incisos II e III), o que

confere maior celeridade ao certame. O artigo ainda reforça a exigência de declarações relacionadas ao cumprimento de direitos sociais e trabalhistas (§1º) e regulamenta a necessidade de “vistoria prévia ou declaração técnica” quanto ao conhecimento do local de execução do contrato (§§ 2º a 4º).

Já o art. 64 veda, como regra geral, a apresentação de novos documentos após o encerramento da fase de habilitação, salvo nas hipóteses de diligências previstas nos incisos I e II, relativas a complementação de informações ou atualização de documentos expirados. A norma valoriza a segurança jurídica, mas também garante certo grau de flexibilidade ao permitir o “saneamento de falhas formais” (§1º) e a “revisão de habilitação somente diante de fatos supervenientes” (§2º).

O art. 65 reafirma a centralidade do edital ao estabelecer que “todas as exigências de habilitação devem estar nele previstas”. O §1º assegura tratamento equitativo às empresas recém-criadas, autorizando a substituição dos demonstrativos contábeis pelo “balanço de abertura”. Já o §2º permite a realização da habilitação por meio “eletrônico”, em linha com a digitalização dos procedimentos administrativos.

A delimitação do escopo da habilitação jurídica à comprovação da “existência legal” da pessoa jurídica e, se necessário, da autorização para o exercício da atividade contratual, está prevista no art. 66.

A qualificação técnica é um dos pilares da habilitação nas licitações públicas, sendo o meio pelo qual a Administração assegura que o licitante possui capacidade para executar o objeto pretendido. Com a entrada em vigor da Lei n. 14.133/2021, o legislador promoveu avanços relevantes ao disciplinar, de forma mais precisa, as exigências documentais relativas à capacidade técnico-profissional e técnico-operacional dos licitantes.

A Administração deve sempre ponderar as exigências de qualificação técnica para não restringir em excesso a competitividade.⁶⁸ Talvez, por este motivo, o art. 67 estabelece que a exigência de documentos para comprovar a qualificação técnica deve se restringir a seis hipóteses expressas: apresentação de profissional habilitado com atestado técnico (I); atestados de capacidade operacional (II); indicação de recursos técnicos disponíveis (III); atendimento a requisitos legais específicos (IV); registro em conselho profissional (V); e declaração de ciência das informações e condições do local da execução (VI).

Essas previsões visam garantir objetividade, transparência e previsibilidade na fase de habilitação, evitando exigências desnecessárias ou desproporcionais.

Os §§ 1º e 2º limitam a exigência de atestados às parcelas mais relevantes do objeto, definidas como aquelas cujo valor seja igual ou superior a 4% do valor total estimado da contratação. Além disso, os atestados devem demonstrar execução de pelo menos 50% dessas parcelas, sendo vedadas restrições por tempo ou local. Essas regras objetivam evitar exigências abusivas e promover ampla participação.

O art. 67 ainda permite a demonstração de qualificação por atestados de subcontratados e flexibiliza a participação de empresas estrangeiras.

O artigo 68 especifica os documentos para a habilitação fiscal, social e trabalhista, permitindo

sua comprovação por meios eletrônicos. A capacidade econômico-financeira, tratada no artigo 69, exige documentos objetivos como balanço patrimonial, mas veda a exigência de valores mínimos de faturamento ou índices de lucratividade excessivamente restritivos. Por fim, o artigo 70 flexibiliza a apresentação da documentação e permite a dispensa parcial ou total em contratações de pequeno valor ou para pesquisa e desenvolvimento.

Em suma, a atual Lei de Licitações, com sua disciplina da habilitação, busca promover um processo licitatório mais racional, transparente e alinhado às boas práticas da administração pública contemporânea.

4.1.7.1 Consulta relacionada

4.1.7.1.1 Consulta n. 1148573 – A natureza complementar da documentação de qualificação econômico-financeira

A Consulta n. 1148573 (12/6/2024)⁶⁹ se debruça sobre a interpretação do art. 69⁷⁰ da Lei n. 14.133/2021, que disciplina a habilitação econômico-financeira em processos licitatórios. O Tribunal foi questionado se a Administração pode demandar dos licitantes a documentação disposta nos parágrafos 1º, 3º e 4º do art. 69 da Lei 14.133/2021, alternativamente aos documentos previstos nos incisos do *caput* do mesmo dispositivo, como comprovação da qualificação econômico-financeira.

O Tribunal esclareceu que a habilitação econômico-financeira tem como finalidade demonstrar a **aptidão do licitante** para cumprir as obrigações contratuais futuras. O *caput* do art. 69 estabelece que essa comprovação deve ser realizada de maneira objetiva, por meio de coeficientes e índices econômicos definidos no edital, e exige a apresentação de balanço patrimonial dos últimos dois exercícios sociais e de certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante, sendo este documento que demonstra a **capacidade civil** da pessoa jurídica do licitante e aqueles, sua **situação financeira**.

Já os parágrafos 1º, 3º e 4º estabelecem a possibilidade de exigência de outros documentos, dependendo do caso concreto, que também compõem a habilitação econômico-financeira, quais sejam: i) declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital; ii) relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas as parcelas já executadas de contratos firmados e iii) capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% do valor estimado da contratação nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços.

Nesse sentido, o Tribunal entendeu que a Administração tem o dever de averiguar se o licitante tem a aptidão econômica para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato ao mesmo tempo que não pode estabelecer exigências descabidas, nem fixar mínimos de idoneidade financeira desproporcionais ao objeto do certame, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição da República. Logo, a Administração, dentro do rol taxativo de documentos elencados no art. 69 da Lei n. 14.133/2021, possui a discricionariedade de exigir somente aqueles que entender como necessários e razoáveis para a comprovação da

qualificação econômico-financeira dos licitantes.

Pelo exposto, o Tribunal estabeleceu que os documentos descritos nos parágrafos 1º, 3º e 4º do art. 69 são complementares àqueles dispostos nos incisos do caput, não sendo viável que a Administração os exija como meio de prova, por si só, da comprovação de qualificação econômico-financeira dos licitantes. Isso porque nenhum dos documentos previstos nos parágrafos 1º, 3º e 4º do art. 69 possuem, de maneira isolada, a aptidão de assegurar, com algum grau de confiança, que a empresa contratada será capaz de fornecer os bens ou serviços licitados, de modo que a sua tão só exigência pela Administração não tem utilidade real como meio de comprovação da capacidade econômico-financeira do licitante, bem como impede o exercício da conferência e controle por parte das linhas de defesa da Administração, e dos demais licitantes.

O mais adequado, portanto, é que a Administração os exija de forma justificada, a depender das características do objeto licitado e da situação fática que tenha ensejado a contratação, em complementariedade aos documentos que constam no inciso I do caput do mesmo artigo.

Entendimento fixado:

a) depender do objeto contratado e da situação fática que ensejou a contratação, a Administração tem discricionariedade para definir os parâmetros adequados de aptidão econômica do licitante e, conseqüentemente, exigir a documentação indispensável para o seu reconhecimento;

b) optando-se, nos termos do caput do art. 69 da Lei 14.133/2021, pela definição de coeficientes e índices econômicos no edital como parâmetro de verificação da qualificação econômico-financeira, a Administração deverá exigir dos licitantes os balanços, demonstrativos e demais documentos contábeis descritos no inciso I do mesmo artigo, uma vez que é a partir dos dados registrados em tais documentos legais que são calculados os coeficientes e índices estabelecidos no edital, tornando-se documentação indispensável à sua comprovação;

c) os documentos previstos nos parágrafos 1º, 3º e 4º do art. 69 da Lei 14.133/2021 não possuem, de maneira isolada, a capacidade de assegurar, com acertado grau de confiança e transparência, a aptidão econômica do futuro contratado, de modo que sua exigência, justificada e a depender das características do objeto licitado e da situação fática que tenha ensejado a contratação, deve ocorrer sempre em complementariedade aos documentos que constam no inciso I do caput do mesmo artigo, para que assim tenha real utilidade na comprovação da capacidade econômico-financeira do licitante e possibilite o exercício da conferência e controle por parte das linhas de defesa da Administração e dos demais licitantes.

4.1.7.1.2 Consulta n. 1188139 – Exigência de documentos de habilitação na fase inicial da licitação à luz do art. 63, inciso II, da Lei n. 14.133/2021

Na Consulta n. 1188139 (10/6/2026)⁷¹, o Tribunal foi questionado acerca da possibilidade de, à luz do art. 63, inciso II, da Lei n. 14.133/2021, haver previsão em edital exigindo anexação prévia de documentos de habilitação, nos moldes do art. 26 do Decreto n. 10.024/2019.

O Tribunal destacou que a Lei n. 14.133/2021 estabelece como **regra geral** a realização das

fases de apresentação de propostas e **julgamento antes da habilitação**, sendo que o art. 63, inciso II, determina, em regra, a exigência dos documentos de habilitação apenas do licitante vencedor. Ressaltou, contudo, que a própria lei admite **exceção** à ordem procedimental, permitindo a **inversão de fases**, desde que haja previsão expressa no edital e motivação adequada da Administração, com demonstração clara dos benefícios concretos da medida, conforme o art. 17, § 1º.

Ainda, enfatizou que a sistemática da Lei n. 14.133/2021 busca racionalizar o procedimento licitatório e reduzir encargos burocráticos desnecessários, tanto para a Administração quanto para os licitantes, evitando exigências que possam restringir a competitividade ou retardar o andamento do certame, inclusive por meio de impugnações e paralisações que comprometam a continuidade dos serviços públicos.

Ademais, consignou que a antecipação da fase de habilitação nos moldes previstos no Decreto n. 10.024/2019 não possui amparo automático na nova Lei de Licitações, somente sendo admissível de forma excepcional, quando devidamente motivada e acompanhada da demonstração dos benefícios concretos da alteração procedimental.

Por fim, destacou que a documentação de **regularidade fiscal** possui disciplina própria no art. 63, inciso III, da Lei n. 14.133/2021, devendo ser exigida **apenas após o julgamento** das propostas e exclusivamente do licitante mais bem classificado, em qualquer caso, inclusive na hipótese de inversão de fases.

Entendimento fixado:

1. A previsão contida no art. 26 do Decreto n. 10.024/2019 não possui mais aplicabilidade diante da revogação das Leis n. 10.520/2002 e 8.666/1993.
2. Nos termos do art. 63, II, da Lei n. 14.133/2021, a documentação de habilitação deve ser exigida apenas do licitante vencedor. Excepcionalmente, a habilitação poderá anteceder o julgamento mediante inversão de fases, desde que prevista expressamente no edital e devidamente motivada, com indicação clara dos benefícios decorrentes da medida, conforme o art. 17, § 1º, da referida lei. Em qualquer caso, os documentos de regularidade fiscal somente poderão ser exigidos após o julgamento das propostas e apenas do licitante mais bem classificado, nos termos do art. 63, III.

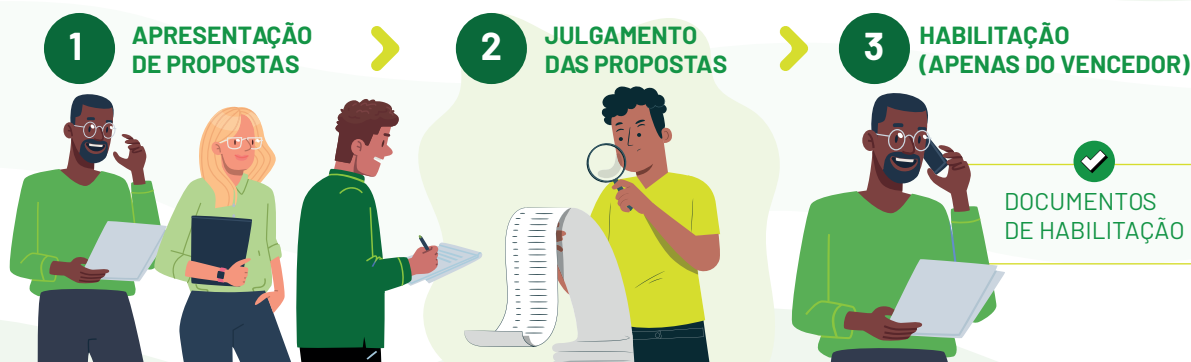
Habilitação de licitantes



Fase da licitação destinada à verificação da idoneidade dos proponentes, em que se analisa sua capacidade jurídica para assumir obrigações e responsabilidades, sua capacidade técnica de execução material do conteúdo da obrigação assumida e sua capacidade financeira para suportar os ônus inerentes à execução da obrigação e às responsabilidades delas oriundas.⁷²

LEI N. 14.133/2021 – ORDEM DAS FASES NAS LICITAÇÕES

REGRA GERAL: PROPOSTAS E JULGAMENTO ANTES DA HABILITAÇÃO



EXCEÇÃO: INVERSÃO DE FASES DE FORMA EXCEPCIONAL



83

4.1.8 Parcelamento do objeto

O parcelamento era a regra nas legislações anteriores e o art. 15, IV, da Lei n. 8.666/1993 dispunha que as compras, sempre que possível, deveriam ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando a economicidade.

A Lei n. 14.133/2021, de igual forma, mantém o **parcelamento como regra** para os processos de compras e de serviços, quando **tecnicamente viável** e **economicamente vantajoso**, nos termos do art. 40, V, “b” e art. 47, II, §1º. O parcelamento do objeto e a adjudicação por itens consistem em regra geral nas licitações por permitirem a participação de licitantes que, embora não disponham de capacidade para o fornecimento da totalidade dos itens licitados, possam fazê-lo com relação a alguns, nos termos do art. 40 da Lei n. 14.133/2021

O parcelamento, contudo, deve observar alguns critérios, como a viabilidade da divisão do objeto em lotes, o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Dessa forma, apesar de ser a regra, o parcelamento não será adotado em algumas circunstâncias, especificadas pelo §3º do art. 40, quais sejam: I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor; II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido; III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

REGRA DE PARCELAMENTO

Regra: as compras, sempre que possível, devem ser subdivididas.

Condições:

- 1 - viabilidade da divisão do objeto em lotes;
- 2 - aproveitamento das peculiaridades do mercado local para garantir a economicidade (mantida a qualidade) e
- 3 - dever de buscar a ampliação da competição

NÃO SERÁ ADOTADO (EXCEÇÕES)

- 1 - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor
- 2 - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido
- 3 - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo

É certo afirmar, contudo, que se o parcelamento não for adotado, a Administração deverá motivar a escolha pela aglutinação do objeto de forma detalhada, demonstrando que há economia de escala, vantagem, processo de padronização ou possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido. Afinal, é possível que, diante das especificidades do caso concreto, a Administração Pública tenha a necessidade de agrupar itens em lotes mediante razões técnicas e econômicas. Nesse sentido, a Lei n. 14.133/2021 prevê no art. 18, §1º, VIII, que o estudo técnico preliminar deverá conter as justificativas para o parcelamento ou não da contratação.

É válido distinguir, contudo, o parcelamento do fracionamento irregular. O parcelamento diz respeito a divisão do objeto no maior número de parcelas possíveis, desde que viáveis tecnicamente e economicamente. O fracionamento, por outro lado, consiste na prática irregular em que se divide a despesa com o objetivo de se contratar diretamente por baixo valor.

O parcelamento do objeto pode consistir na segmentação em lotes ou itens ou no parcelamento quantitativo do objeto. No primeiro caso, a Administração separa em lotes objetos distintos, como um lote de arroz, um de feijão, um de tomate etc. No segundo caso, a Administração aceita propostas inferiores ao quantitativo total necessário para ampliar a competitividade, por exemplo, diante da demanda de dois mil objetos, uma licitante pode fornecer setecentos, desde que não haja perda de economia de escala.⁷³

4.1.8.1 Consulta relacionada

85

4.1.8.1.1 Consulta n. 1102202 – Procedimento licitatório para aquisição de medicamentos – Parcelamento do objeto e adjudicação por Itens (regra geral) e a adjudicação por lote (exceção)

A Consulta n. 1102202 (9/4/2025)⁷⁴ analisada pelo Tribunal de Contas abordou a contratação de medicamentos por meio de licitação. O questionamento principal era se medicamentos éticos, genéricos e similares poderiam ser agrupados em um único lote durante o processo licitatório, tanto para atender demandas das secretarias municipais quanto para cumprir ordens judiciais.

Na análise do mérito, o TCEMG estabeleceu que o **parcelamento do objeto** e a **adjudicação por itens** constituem a **regra geral** nas licitações para aquisição de medicamentos. Isso significa que, em princípio, **cada medicamento deve ser licitado separadamente**, permitindo que empresas que não têm capacidade de fornecer todos os itens possam participar oferecendo apenas aqueles que conseguem disponibilizar. A realização de certame em lotes ou lote único deve ser, portanto, precedida de justificativa adequada e suficiente.

Esta orientação está ancorada no artigo 40 da Lei n. 14.133/2021, que estabelece o parcelamento como um dos **princípios do planejamento** das compras públicas.

O objetivo é ampliar a competitividade, obter melhores preços e evitar a concentração de mercado. Tanto a Súmula 114 do próprio TCEMG⁷⁵ quanto a Súmula 247 do TCU⁷⁶ reforçam essa diretriz, destacando a importância

da ampla participação de licitantes para a obtenção da proposta mais vantajosa.

Como parâmetros para avaliação da possibilidade do parcelamento nas compras públicas, a referida lei estabeleceu que deverão ser considerados (i) a viabilidade da divisão do objeto em lotes, (ii) o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade e (iii) o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado (art. 40, § 2º).

Entretanto, o Tribunal reconheceu que existem **situações excepcionais em que o agrupamento em lotes pode ser admitido**. Para isso, é necessário que a administração demonstre, de forma clara e fundamentada nos autos do processo licitatório, a inviabilidade técnica ou econômica de se realizar a adjudicação por itens individuais. Esta exceção está prevista nos artigos 18, § 1º, VIII, e 40, § 3º, da Lei n. 14.133/2021, que estabelecem situações específicas nas quais o parcelamento pode ser inviável, como nos seguintes casos :a) a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor; b) o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido; e c) o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

Desse modo, o Tribunal concluiu que a **regra** a ser observada pelo Executivo Municipal, seja em casos de demandas das secretarias municipais seja de ordem judicial, é a do **parcelamento por itens**, dada a possibilidade ampliada de participação de licitantes, em atendimento aos princípios da economicidade e competitividade

86

O Tribunal também destacou a importância da correta precificação dos medicamentos, mencionando a regulamentação da CMED/ANVISA, que estabelece o Coeficiente de Adequação de Preços (CAP) e o Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG). Estes mecanismos garantem que a administração pública adquira medicamentos a preços mais acessíveis que o mercado privado, equilibrando o acesso aos medicamentos com a disponibilidade financeira do Estado.

Entendimento fixado:

1. o parcelamento do objeto e a adjudicação por itens consistem em regra geral nas licitações por permitirem a participação de licitantes que, embora não disponham de capacidade para o fornecimento da totalidade dos medicamentos licitados, possam fazê-lo com relação a determinados fármacos, nos termos do art. 40 da Lei n. 14.133/2021;
2. na hipótese de julgamento e adjudicação pelo menor preço por lote, em detrimento do menor preço por item, é necessária a demonstração, nos autos do processo licitatório, da inviabilidade técnica ou econômica para se estabelecer a adjudicação por itens individuais, conforme disposto nos arts. 18, § 1º, VIII e 40, § 3º, da Lei n. 14.133/2021.

Confira abaixo alguns conceitos relacionados ao parecer para simplificar sua compreensão:

Coeficiente de Adequação de Preços (CAP)



Coeficiente de Adequação de Preços – CAP (Resolução CMED nº 4, de 18 de dezembro de 2006) é um desconto mínimo obrigatório, atualizado anualmente, a ser aplicado sempre que forem realizadas vendas de medicamentos, constantes do rol divulgado pela CMED e nas compras de todos os medicamentos por força de decisão judicial, destinadas aos entes da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O CAP será aplicado sobre o Preço Fábrica – PF. A aplicação do CAP sobre o PF resultará no Preço Máximo de Venda ao Governo – PMVG. Atualmente o valor do CAP é 21,53% (vinte e um vírgula cinquenta e três por cento), conforme Resolução nº 5, de 21 de dezembro de 2020.⁷⁷

Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG)



(...) o Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG) é o preço-teto para vendas de medicamentos constantes do rol anexo ao Resolução CTE-CMED Nº 6, de 27 de maio de 2021, ou para atender ordem judicial e corresponde ao resultado da aplicação de um desconto mínimo obrigatório em relação ao Preço Fábrica (PF), que é o teto de preço pelo qual um laboratório ou distribuidor pode comercializar um medicamento no mercado brasileiro⁷⁸.

4.1.9 Valor previamente estimado da contratação

Na Lei n. 14.133/2021, o valor estimado da contratação não é mais determinante da modalidade a ser adotada, mas, ainda assim, o valor estimado é essencial para evitar contratações com sobrepreço.

O orçamento estimado com as composições dos preços utilizados para sua formação é um item importante da fase preparatória e o estudo técnico preliminar deve conter a estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte⁷⁹.

A pesquisa de preços tem como principal objetivo aproximar o valor encontrado com aquele que será efetivado na contratação. Uma pesquisa mal conduzida pode levar a uma contratação com preços artificiais. Nesse sentido, a Lei n. 14.133/2021 prevê expressamente a maneira como os custos serão calculados:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de **bancos de dados públicos** e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o **valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros**, adotados de forma combinada ou não:

I - **composição de custos unitários** menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - **contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços**, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - **utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal** e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - **pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores**, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - **pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas**, na forma de regulamento.

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o **valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES)** cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1(um)ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

§ 4º Nas contratações diretas por **inexigibilidade ou por dispensa**, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo,

o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de **notas fiscais** emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de **contratação integrada ou semi-integrada**, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em **orçamento sintético**, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.

§ 6º Na hipótese do § 5º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo.

Assim, conforme se depreende da leitura do art. 23 citado, para a contratação de bens e serviços em geral, os parâmetros dos incisos do §1º do art. 23 são adotados de forma combinada ou não. Já para a contratação de obras e serviços de engenharia, além de o valor estimado ter de ser acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), os parâmetros dos incisos do §2º do art. 23 são considerados na ordem de apresentação, logo, são subsidiários.

Veja abaixo alguns conceitos para simplificar a compreensão do assunto:

89

Valor estimado de contratação para aquisição de bens e contratação de serviços em geral



O valor estimado será definido a partir dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

- A) banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)
- B) contratações similares feitas pela Administração Pública (limite de um ano da conclusão), incluindo registro de preços
- C) mídia especializada, tabela de referência, sítios eletrônicos especializados.
- D) pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores (prazo de validade de seis meses)
- E) base nacional de notas fiscais eletrônicas

Valor estimado de contratação para contratação de obras e serviços de engenharia



O valor estimado será definido a partir dos seguintes parâmetros, na ordem, e somados o BDI e ES:

- a) Sicro e Sinapi
- b) mídia especializada, tabela de referência, sítios eletrônicos especializados
- c) contratações similares feitas pela Administração Pública (limite de um ano da conclusão), incluindo registro de preços
- d) base nacional de notas fiscais eletrônicas

Orçamento sigiloso



Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:

I - o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo;

Não é aplicável quando o critério de julgamento for maior desconto.

Benefícios e despesas indiretas (BDI)



O BDI refere-se aos custos indiretos da realização de uma construção civil. Os custos diretos referem-se à mão-de-obra, ao material empregado (tijolos, ligas de aço, concreto, desperdícios de materiais etc), encargos trabalhistas etc. Os custos indiretos são o lucro da contratada, despesas financeiras com contabilidade da empresa, tributos, PIs, COFINS, seguros etc. Tais custos são estimados pelo BDI.⁸⁰

4.1.9.1 Consultas relacionadas

4.1.9.1.1 Consulta n. 1092537 – Necessidade de valor detalhado BDI no edital de licitação para contratação de obras e serviços de engenharia

O TCEMG, quando da Consulta n. 1092537 (7/2/2024)⁸¹, foi indagado sobre a obrigatoriedade de constar, como anexo do edital de licitação, para contratação de obras e serviços de engenharia, o projeto básico com o valor de BDI (Benefícios e Despesas Indiretas), bem como sobre a legalidade de um município aderir a um processo licitatório cujo edital não fez previsão de BDI.

O Tribunal entendeu que o BDI detalhado **deve compor** o orçamento referencial da licitação garantindo o tratamento igualitário entre os proponentes, além da transparência do procedimento e maior controle da execução e alteração contratual. O detalhamento do

cálculo do BDI ao garantir a maior precisão do valor da contratação, permite ainda a análise de exequibilidade das propostas, que também devem ter o detalhamento do BDI, reduzindo riscos de sobrepreço, superfaturamento, entre outros. Destacou, ainda, que mesmo no caso de **sigilo do orçamento**, deverá haver previsão detalhada do BDI, que integrará os anexos do edital que será divulgado imediatamente após o encerramento do certame.

Essa exigência é corroborada pela Súmula n. 258⁸² do TCU que pacifica o entendimento sobre a necessidade desse detalhamento para a composição completa do orçamento.

A ausência do BDI detalhado compromete a lisura do processo e a capacidade de análise das propostas. Diante disso, o Tribunal concluiu que **é irregular a adesão de um município a um processo licitatório de outro que não tenha previsto o detalhamento do BDI** em seu edital e não tenha exigido este detalhamento nas propostas dos licitantes.

Entendimento fixado:

1. para a contratação de obras e serviços de engenharia, independente da lei a ser utilizada, o valor detalhado do BDI (Benefícios e Despesa Indiretas) deve constar dos anexos do edital de licitação (salvo nos casos legalmente previstos de orçamento sigiloso, em que este deve ser divulgado imediatamente após o encerramento do certame) e deve ser apresentado nas propostas dos licitantes;
2. é irregular a adesão a processo licitatório de outro Município, cujo edital não tenha previsto em seus anexos o detalhamento do BDI e não tenha exigido este detalhamento nas propostas dos licitantes.

4.1.9.1.2 Consulta n. 1127771 – Impossibilidade de utilizar tabela de preços da revista SIMPRO como critério de julgamento

Na Consulta n. 1127771 (12/6/2024)⁸³, o TCEMG foi questionado acerca da possibilidade de o Executivo Municipal utilizar, como referência de preço, a revista Simpro Hospitalar para as aquisições públicas de material médico hospitalar, odontológico e de laboratório, bem como sobre a possibilidade de utilizar a citada revista como referência de preço, com base no critério do maior desconto sobre o valor do medicamento.

Inicialmente, o Tribunal esclareceu que o processo licitatório, em geral, é dividido em duas fases distintas: a fase interna, chamada de fase preparatória e a fase externa. Na fase preparatória deve ser realizado estudo técnico, o qual definirá a necessidade da Administração, as especificações técnicas do objeto a ser adquirido, as estimativas de custos, levantamento de informações sobre disponibilidade orçamentária, fornecedores, os prazos, entre outros elementos relevantes para a elaboração dos documentos de planejamento de contratação e edital.

Essa estimativa de custos, precedida por ampla pesquisa de mercado, será utilizada como parâmetro para a definição dos **preços aceitáveis** nas propostas apresentadas pelos licitantes.

A utilização dessa referência de preço tem como objetivo verificar a existência de recursos suficientes para cobrir as despesas decorrentes de contratação pública e comprometimento da referida despesa; a possibilidade de participação exclusiva de MEs e EPPs; balizar a

decisão de adesão a ata de registro de preços; identificar proposta inexequível; bem como evitar que os órgãos públicos paguem valores excessivos por bens e serviços contratados, protegendo os recursos públicos e assegurando a obtenção da melhor relação custo-benefício. Ao estabelecer um **limite** para o valor a ser contratado, são evitadas as práticas de **sobrepço** e direcionamento da licitação, e promovida a livre concorrência entre os participantes.

Para elaboração da **pesquisa de preços**, o Tribunal citou a Instrução Normativa n. 73/2020 da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, que orienta a utilização combinada de diversas fontes. Assim, após a **especificação do objeto**, será estimada a **despesa** a ser gerada, mediante **ampla pesquisa de mercado**, a qual utilizará como parâmetro, de forma combinada ou não, as **aquisições similares de outros entes públicos**, as quais são registradas no Banco de Preços de Saúde – BPS, sistema desenvolvido pelo Ministério de Saúde, para registrar informações relativas a compras de medicamentos e produtos por instituições públicas e privadas; **potenciais fornecedores**; **dados de pesquisa publicada** em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo.

A norma enfatiza a importância da “**cesta de preços aceitáveis**” para evitar distorções no custo médio apurado, já que cotações junto a fornecedores exclusivos podem se tornar viciadas e apresentar sobrepreço.

Após o levantamento dos valores de mercado, deve ser estabelecido o **preço de referência**, que servirá como parâmetro para julgamento e classificação das propostas. Para obter essa estimativa, o gestor deve proceder à análise crítica dos dados coletados e realizar um cálculo matemático.

O Tribunal entendeu, assim, que não há óbice à **cotação de preços junto a fornecedores privados para obtenção da referência de preço**, desde que essa pesquisa utilize outras fontes para fins comparativos, preferencialmente, os registrados no Banco de Preços de Saúde pelos órgãos administrativos. No entanto, especificamente sobre a revista Simpro, o parecer fundamentou que esta fornece referencial de preço máximo baseado em negociações entre hospitais e operadoras de saúde para faturamento, não refletindo adequadamente os preços praticados na esfera pública. A decisão foi embasada no entendimento de que tabelas de entidades privadas referenciam valores máximos para aquisição no varejo por consumidor final, diferindo substancialmente dos preços obtidos em contratações públicas.

Quanto ao **critério de maior desconto**, o Tribunal ressaltou que tal parâmetro pode incidir, em determinado percentual, sobre a tabela de preços adotada pelo segmento de mercado que fornecerá o bem objeto da licitação ou sobre orçamento prévio elaborado pela Administração, que deverá adotar, sempre, medidas tendentes a diminuir o risco de fraudes e majoração de preços alheias ao seu controle. Assim, em razão da tabela de preços emitida pela Revista Simpro Hospitalar não poder ser utilizada como referencial, pois não reflete os preços praticados na esfera pública, entendeu que também não serve como base para o oferecimento do referido percentual de desconto.

Entendimento fixado:

a) a tabela de preço emitida por entidade privada pode ser utilizada somente para fins comparativos, no âmbito da denominada “cesta de preços aceitáveis”, mas não como referencial exclusivo, uma vez que não reflete os preços praticados na esfera pública;

b) a tabela de preços da Revista Simpro não pode ser utilizada como parâmetro para incidir o critério do maior desconto na fase de julgamento da licitação, tendo em vista que os valores dela constantes não refletem efetivamente os preços de mercado e, notadamente, aqueles praticados na esfera pública.

Confira abaixo alguns conceitos para simplificar a compreensão do parecer:

Cesta de Preços Aceitáveis ▶▶▶	Conjunto de preços obtidos junto à fornecedores, pesquisas em bases de sistemas de compras, avaliação de contratos recentes ou vigentes, valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos, valores registrados em atas de SRP e analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas. ⁸⁴
Sobrep preço ▶▶▶	De acordo com a definição dada pelo inciso LVI, do art. 6º, da Lei n. 14.133/2021, sobrepreço é o “preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-integrada ou integrada”.
Preço de referência ▶▶▶	Preço de referência é o maior valor aceitável para a aquisição/contratação ⁸⁵ .
Critério maior desconto ▶▶▶	Critério de julgamento aplicável às modalidades licitatórias da concorrência e pregão, nos termos das definições constantes, respectivamente, da alínea “e” do inciso XXXVIII e do inciso XLI, ambos da Lei n. 14.133/2021.
Preços aceitáveis ▶▶▶	“Preço aceitável, a ser considerado na faixa de preços referida no item precedente, é aquele que não representa claro viés em relação ao contexto do mercado, ou seja, abaixo do limite inferior ou acima do maior valor constante da faixa identificada para o produto ou serviço.” ⁸⁶

Notas

1. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, coord. Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 127
2. Art. 6º, XXXVIII, Lei n. 14.133/2021.
3. Art. 6º, XLI, Lei n. 14.133/2021.
4. Art. 6º, XL, Lei n. 14.133/2021.
5. Art. 6º, XXXIX, Lei n. 14.133/2021.
6. Art. 6º, XLII, Lei n. 14.133/2021.
7. O conceito de obra previsto no inciso I do art. 6º da Lei n. 8.666/1993 foi sensivelmente modificado, pela Lei n. 14.133/2021. O novo diploma adota parâmetros mais dinâmicos em detrimento das atividades preestabelecidas da lei anterior. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, coord. Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p.129).
8. Consulta n. 1148649. Relator cons. Gilberto Diniz. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 12/2/2025. Disponibilizado no DOC de 10/3/2025.
9. Dispõe o parecer:

[...] para se contratar serviços de fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços por inexigibilidade de licitação, a Lei requer a comprovação: (i) da inviabilidade de competição; (ii) da natureza predominantemente intelectual do serviço; e (iii) da demonstração dos requisitos da notória especialização pelo contratado. Como requisito para comprovar a notória especialização é necessário demonstrar que o trabalho do profissional renomado é essencial para alcançar completamente o objetivo do contrato.
10. Consulta n. 1101746. Relator cons. subs. Licurgo Mourão. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 27/9/2023. Disponibilizado no DOC de 31/10/2023.
11. Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à: II - realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.
12. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br/pncp/perguntas-e-respostas>
13. Martins, Teonio Wellington. "Transferências Voluntárias no Brasil: critérios para distribuição de recursos para os municípios e estados brasileiros". Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa - ISC/TCU, como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento Público. Brasília/DF, novembro 2010.

Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/trabalhos-pos-graduacao/pdfs/Transfer%C3%A2ncias%20Volunt%C3%A1rias%20no%20Brasil_%20crit%C3%A9rios%20para%20distribui%C3%A7%C3%A3o%20de%20recursos%20para%20os%20munic%C3%AAdpios.pdf
14. Consulta n. 1164226. Relator cons. em exerc. Telmo Passareli. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 26/2/2025. Parecer disponibilizado no DOC de 13/5/2025.
15. Conceitos citados no parecer em resposta à Consulta n. 1164226, que cita a seguinte obra: JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 13. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2018. 1423 p. 1089-1093.
16. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2021. p.72
17. Consulta n. 1153260. Relator cons. Durval Ângelo. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 7/8/2024. Disponibilizado no DOC de 27/8/2024.
18. Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

II - tratando-se de bens móveis, dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública;

19. Consulta n. [708593](#). Relator cons. Moura e Castro. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão de 28/11/2007.
20. Consulta n. [1189195](#). Relator cons. em exerc. Telmo Passareli. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 5/11/2025. Disponibilizado no DOC de 13/11/2025.
21. CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 33ª ed. São Paulo. Atlas, 2019, p. 1.258.
22. Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. ([Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007](#))
23. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2021. 1823. P.69.
24. DINIZ, Maria Helena. Dicionário Jurídico. 3ª. ed. São Paulo. Editora Saraiva, 2008. vol. 1. P. 447.
25. Conceito extraído do art. 6, XL, da Lei 14.133/2021.
26. Consulta n. [1196328](#). Relator cons. em exerc. Hamilton Coelho. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 18/3/2026. Disponibilizado no DOC de 9/4/2026.
27. Conceito extraído do parecer proferido em resposta à Consulta n. [1196328](#).
28. Conceito extraído do parecer proferido em resposta à Consulta n. [1196328](#).
29. Conceito extraído do parecer proferido em resposta à Consulta n. [1196328](#).
30. Conceito extraído do parecer proferido em resposta à Consulta n. [1196328](#).
31. Conceito extraído do próprio parecer de Consulta [1196328](#).
32. DINIZ, Maria Helena. Dicionário Jurídico. 3.ed. – São Paulo. Editora Saraiva, 2008. Vol. 1. P. 131.
33. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, coord. Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. P. 135.
34. Art. 6º, LIII – contrato de eficiência: contrato cujo objeto é a prestação de serviços, que pode incluir a realização de obras e o fornecimento de bens, com o objetivo de proporcionar economia ao contratante, na forma de redução de despesas correntes, remunerado o contratado com base em percentual da economia gerada;
35. Art. 51 da Lei n. 8.666/1993.
36. Art. 8º, §2º da Lei n. 14.133/2021
art. 8º, §1º da Lei n. 14.133/2021.
art. 8º, §5º da Lei n. 14.133/2021.
37. A Lei n. 14.133/2021 inova ao dispor no capítulo IV sobre os agentes públicos envolvidos no processo licitatório, isto é, os agentes em geral que estão envolvidos no processo licitatório, não só o agente de contratação. Assim, o art. 7º determina que a autoridade máxima do órgão ou entidade promova a gestão por competências para designar os agentes públicos que atuarão nas funções essenciais à execução da Lei. Esses agentes devem ser: a) preferencialmente servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da administração pública; b) ter atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuir formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e c) não podem ser cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da administração nem ter com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.
38. Art. 19, §1º, do Decreto n. 11.246/2022.
39. Art. 15 do Decreto n. 48.587/2023.
40. BONATTO, Hamilton. Governança e gestão de obras públicas: do planejamento à pós-ocupação. 2. ed. atual. e ampl. de acordo com a Lei 14.133/2021 – Curitiba, PR. Estúdio UBA, 2025. P. 105.

41. BONATTO, Hamilton. Governança e gestão de obras públicas: do planejamento à pós-ocupação. 2. ed. atual. e ampl. de acordo com a Lei 14.133/2021 – Curitiba, PR. Estúdio UBA, 2025. P. 108.
42. Consulta n. [1102275](#). Relator cons. subst. Adonias Monteiro. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 30/3/2022.
43. Consulta n. [433617](#). Relator cons. Maurício Aleixo. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 10/5/1994.
44. CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. 1398 p. 658.
45. CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. 1398 p. 658.
46. Art. 6º, LX – agente de contratação: pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

§ 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe
47. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, coord. Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p.182
48. Art. 8º § 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.
49. Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

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

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

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

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.
50. Art. 6º, L – comissão de contratação: conjunto de agentes públicos indicados pela Administração, em caráter permanente ou especial, com a função de receber, examinar e julgar documentos relativos às licitações e aos procedimentos auxiliares;

Art.8º, § 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no [art. 7º desta Lei](#), o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada

e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei

Art. 32, XI - o diálogo competitivo será conduzido por comissão de contratação composta de pelo menos 3 (três) servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração, admitida a contratação de profissionais para assessoramento técnico da comissão.

51. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, coord. Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p.186.
52. Consulta n. [1192181](#). Relator cons. em exerc. Telmo Passareli. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 3/9/2025. Disponibilizado no DOC de 10/9/2025.
53. Conceito extraído do parecer proferido em resposta à Consulta n. [1192181](#).
54. Consulta n. [1160702](#). Relator cons. em exerc. Licurgo Mourão. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 29/10/2025. Disponibilizado no DOC de 24/11/2025.
55. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, coord. Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 140.
56. Art. 17, §2º e §5º, Lei n. 14.133/2021.
57. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, coord. Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 146.
58. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, coord. Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 141.
59. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, coord. Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 142.
60. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, coord. Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 144
61. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, coord. Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 156
62. Consulta n. [1161140](#). Relator cons. Durval Ângelo. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 13/8/2025. Disponibilizado no DOC de 22/8/2025.
63. Consulta n. [1141327](#). Relator cons. Durval Ângelo. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 30/10/2024. Disponibilizado no DOC de 26/11/2024.
64. 71 Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

65. Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

66. Consulta n. [1102289](#). Relator cons. subs. Hamilton Mourão. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 15/3/2023. Disponibilizado no DOC de 11/4/2023.
67. Consulta n. [1104835](#). Relator cons. subs. Adonias Coelho. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 6/10/2021. Disponibilizado no DOC de 18/10/2021.
68. HEINEN, Juliano. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: lei n. 14.133/21. 5. ed. São Paulo: Juspodium, 2024. p. 542
69. Consulta n. [1148573](#). Relator cons. subs. Telmo Passareli. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 12/6/2024. Disponibilizado no DOC de 25/6/2024.
70. Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:
 - I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;
 - II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

§ 1º A critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital.

§ 2º Para o atendimento do disposto no caput deste artigo, é vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade.

§ 3º É admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados.

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

§ 5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

§ 6º Os documentos referidos no inciso I do caput deste artigo limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos.
71. Consulta n. [1188139](#). Relator cons. Agostinho Patrus. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 10/6/2026.
72. DINIZ, Maria Helena. Dicionário Jurídico. 3. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008. P. 768
73. HEINEN, Juliano. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: lei n. 14.133/21. 5. ed. São Paulo: Juspodium, 2024. p. 343
74. Consulta n. [1102202](#). Relator cons. subs. Licurgo Mourão. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 09/4/2025. Disponibilizado no DOC de 29/4/2025.
75. TCEMG. Súmula 114. "É obrigatória a realização de licitação por itens ou por lotes, com exigências de habilitação proporcionais à dimensão de cada parcela, quando o objeto da contratação for divisível e a medida propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampla participação de licitantes, sem perda da economia de escala, adotando-se, em cada certame, a modalidade licitatória compatível com o valor global das contratações".
76. TCU. Súmula 247. "É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades

autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”.

77. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/medicamentos/cmed/compras-publicas/preco-cap/perguntas-gerais/o-que-e-cap>
78. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/medicamentos/cmed/precos>
79. Inciso IV do caput do art. 18 e inciso VI do §1º do mesmo dispositivo da Lei n. 14.133/2021.
80. HEINEN, Juliano. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: lei nº 14.133/21. 5. ed. São Paulo: Juspodium, 2024. p. 235
81. Consulta n. 1092537. Relator cons. Durval Ângelo. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 7/2/2024. Disponibilizado no DOC de 29/2/2024.
82. TCU. Súmula 258. “As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas.”
83. Consulta n. 1127771. Relator cons. Agostinho Patrus. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 23/8/2023. Parecer disponibilizado no DOC do dia 28/11/2023.
84. Disponível em: <https://paineldeprecos.planejamento.gov.br/perguntas-frequentes#collapse4>.
85. Disponível em: <https://paineldeprecos.planejamento.gov.br/perguntas-frequentes#collapse1>.
86. TCU. Representação 021.647/2006. Relator Min. Ubiratan Aguiar. Plenário. Deliberada na sessão do dia 17/10/2007.

5 CONTRATAÇÃO DIRETA

A contratação direta pode ser compreendida, de maneira simplificada, como a forma de a Administração Pública contratar sem prévia licitação nas hipóteses em que a competição for inviável ou que se mostrar menos vantajosa, observando-se “os casos especificados na legislação”, conforme o art. 37 da Constituição da República. Nesse sentido, esclareceu Justen Filho¹:

A contratação direta não significa o afastamento dos princípios básicos que orientam a atuação administrativa. Nem autoriza escolhas prepotentes ou arbitrárias. O administrador está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar (também nesses casos) a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais. Permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes.

Portanto, a contratação direta não significa eliminação de dois postulados consagrados a propósito da licitação. O primeiro é a existência de um processo administrativo. O segundo é a vinculação estatal à realização de suas funções.

Na sistemática anterior, disciplinada na Lei n. 8.666/1993, bem como na Lei n. 14.133/2021, a contratação direta é tratada como **exceção** e compreende as hipóteses de **dispensa e inexigibilidade de licitação**, devendo ser devidamente justificada e formalizada, nos termos do art. 72 da Lei vigente, que inovou em relação ao parágrafo único do art. 26 da Lei n. 8.666/1993, e delineou os **documentos obrigatórios para instrução do processo**, assegurando maior formalismo e controle ao procedimento.



Dispensa de Licitação

- É possível licitar, MAS a lei AUTORIZA NÃO LICITAR
- Hipóteses taxativas do art. 75
- Exemplo: dispensa em razão do valor



Inexigibilidade de Licitação

- Não é possível licitar: inviabilidade de competição
- Rol exemplificativo
- Exemplos: fornecedor, exclusivo, artista consagrado, serviço técnico intelectual especializado...



Outrossim, oportuno registrar que a Lei n. 14.133/2021 fixou punição para a contratação direta indevida realizada com dolo, fraude ou erro grosseiro, e *determinou que “o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.”*²

Ademais, a Lei n. 14.133/2021 implementou inovações significativas relativamente à contratação direta com a sistematização mais detalhada dos procedimentos, a imposição de maior transparência e controle, e a ampliação das hipóteses legais, conforme será exposto.

5.1 Dispensa de Licitação

O legislador fixou, taxativamente, no art. 75 da Lei n. 14.133/2021 (anterior art. 24 da Lei 8.666/1993), as hipóteses em que é facultativa a dispensa, considerando as situações em que o prévio procedimento licitatório se mostrava desvantajoso ao interesse público. Nas palavras de Di Pietro³ “as várias hipóteses podem se enquadrar nas modalidades de dispensa em razão do **pequeno valor**, dispensa em razão de **situações excepcionais**, dispensa em razão do **objeto** e dispensa em razão da **pessoa**.”

5.1.1 O que mudou com a Lei n. 14.133/2021

A Lei n. 14.133/2021 promoveu diversas alterações relevantes no regime jurídico da dispensa de licitação, a começar pelas situações autorizadoras, uma vez que, em comparação com o extenso rol do art. 24 da Lei n. 8.666/1993, o art. 75 da atual lei apresenta uma sistematização mais racional, com redação mais clara e detalhada dos fundamentos legais.

Uma das mudanças centrais foi a atualização dos **valores para dispensa** com base no montante da contratação. Enquanto a Lei n. 8.666/1993 previa percentuais vinculados a limites do art. 23, a nova lei estabelece **valores fixos**: até R\$ 100.000,00 para obras e serviços de engenharia, e manutenção de veículos automotores; e até R\$ 50.000,00 para demais contratações (art. 75, I e II). Esses valores são corrigidos periodicamente por decreto, trazendo maior previsibilidade. Nesse aspecto, é válido ressaltar, conforme tratado no item **4.1.4.3**, que a vedação ao fracionamento permanece, conforme se verifica da regra insculpida nos incisos I e II do §1º do art. 75 da lei de licitações vigente:

Art. 75. É dispensável a licitação:

[...]

§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do **caput** deste artigo, deverão ser observados:

I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de **atividade**.



Complementarmente, oportuno consignar o que estabelece o § 7º do art. 75 da Lei n. 14.133/2021: “Não se aplica o disposto no § 1º deste artigo às contratações de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) de serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade do órgão ou entidade contratante, incluído o fornecimento de peças”.

102

Ademais, verificou-se a ocorrência de inovação procedimental, tendo em vista que, na forma do § 3º e §4º do art. 75, as contratações por dispensa em razão do valor:

[...] serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.

[...] serão preferencialmente pagas por meio de cartão de pagamento, cujo extrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Segue um quadro visual acerca da dispensa por baixo valor:

Dispensa por baixo valor
Valores:
- R\$ 100 mil – obras e serviços de engenharia e serviços de manutenção de veículos. - R\$ 50 mil – outros serviços e compras
Os limites são considerados em dobro para consórcios e agências executivas

Aferição do limite:

- Somatório do **exercício financeiro** na **unidade gestora** por **natureza do objeto**

- **Procedimento (preferencial)**

- Divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial
- Prazo mínimo de 3 dias úteis
- Cartão de pagamento

No que tange às hipóteses específicas de dispensa, o art. 75 da atual lei reduziu o número de incisos e consolidou hipóteses similares do art. 24 da Lei n. 8.666/1993, favorecendo a clareza e a segurança jurídica. Além disso, algumas situações já previstas passaram por mudanças, como se extrai dos exemplos transcritos a seguir:

- exigência de que os serviços contratados por profissionais com deficiência, por associação sem fins lucrativos, “sejam prestados exclusivamente por pessoas com deficiência” (inciso XIV do art. 75);
- dilação do prazo da contratação emergencial de 180 dias para 1 ano e vedação à recontração da mesma empresa em situações de emergência (inciso VIII do art. 75), promovendo maior controle e prevenção de abusos.

103

Importante registrar, ainda, as hipóteses de dispensa dos incisos XVII e XVIII, inseridas no art. 75 pela Lei n. 14.628/2023, e destinadas ao cumprimento de políticas públicas de alimentação da população:

XVII - para contratação de entidades privadas sem fins lucrativos para a implementação de cisternas ou outras tecnologias sociais de acesso à água para consumo humano e produção de alimentos, a fim de beneficiar as famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou pela falta regular de água; e **(Incluído pela Lei nº 14.628, de 2023)**

XVIII - para contratação de entidades privadas sem fins lucrativos, para a implementação do Programa Cozinha Solidária, que tem como finalidade fornecer alimentação gratuita preferencialmente à população em situação de vulnerabilidade e risco social, incluída a população em situação de rua, com vistas à promoção de políticas de segurança alimentar e nutricional e de assistência social e à efetivação de direitos sociais, dignidade humana, resgate social e melhoria da qualidade de vida. **(Incluído pela Lei nº 14.628, de 2023)**

Nessa linha, pertinente consignar que o inciso XXIV do art. 24 já previa, de forma mais genérica, a contratação direta por dispensa de organizações sociais.

Além disso, o art. 75 enfatiza a necessidade de **justificativa detalhada, avaliação prévia, comprovação de preços de mercado e instrução formal do processo**, reforçando o

princípio da motivação dos atos administrativos.

Veja o quadro com algumas hipóteses de licitação dispensável do art. 75:

Dispensa em razão da situação	Dispensa em razão do objeto	Dispensa em razão da pessoa
Licitação deserta e fracassada (art. 75, III) ⁴	Bens ou peças necessárias a manutenção durante período de garantia (art. 75, IV, "a") ⁵	Aquisição por pessoa jurídica de direito público interno de bens ou serviços prestados por órgão ou entidade da Administração criados para este fim , conforme preço de mercado (art. 75, IX) ⁶
Emergência ou calamidade (art. 75, VIII) ⁷	Termos de acordo internacional , aprovado pelo Congresso Nacional (se vantajoso – art. 75, IV, "b") ⁸	Contratação de profissionais para compor comissão de avaliação de critérios de técnica , quando se tratar de profissional técnico de notória especialização (art. 75, XIII) ⁹
Comprometimento da segurança nacional, guerra e outras situações graves (art. 75, VI, VII) ¹⁰	Produtos para pesquisa e desenvolvimento (art. 75, IV, "c") ¹¹	Contratação de associação de pessoas com deficiência , sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, desde que os serviços sejam prestados pelas pessoas com deficiência (art. 75, XIV) ¹²
	Hortifrutigranjeiros, pães e outros gêneros perecíveis (art. 75, IV, "d") ¹³	Contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar atividades de ensino, desenvolvimento científico e tecnológico e estímulo à inovação OU para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa (art. 75, XV) ¹⁴
	Coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis realizados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente de pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, (art. 75, IV, "j") ¹⁵	Contratação de entidades privadas sem fins lucrativos para a implementação de cisternas ou tecnologias de acesso à água , para beneficiar as famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou falta de água (art. 75, XVII) ¹⁶

	Aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos (art. 75, IV, "k") ¹⁷	Contratação de entidades privadas sem fins lucrativos, para a implementação do Programa Cozinha Solidária , que tem como finalidade fornecer alimentação gratuita (art. 75, XVIII) ¹⁸
	Aquisição de medicamentos destinados exclusivamente ao tratamento de doenças raras definidas pelo Ministério da Saúde (art. 75, IV "m") ¹⁹	
	Transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o SUS (art. 75, XII) ²⁰	

Por fim, cumpre registrar os documentos necessários para formalização dos procedimentos de contratação direta previstos no art. 72²¹, que são:

105

Documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo

Estimativa de despesa

Parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso

Demonstração da compatibilidade da previsão de **recursos orçamentários** com o compromisso a ser assumido

Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de **habilitação e qualificação mínima necessária**

Razão da escolha do contratado

Justificativa do preço

Autorização da autoridade competente

5.1.2 Consultas relacionadas

5.1.2.1 Consulta n. 1127906 – Dispensa de licitação para contratação de sociedade de economia mista pela Administração Pública

Na Consulta n. 1127906 (30/4/2025)²², o Tribunal foi questionado sobre a possibilidade de o município contratar, por dispensa de licitação, sociedade de economia mista municipal, considerando o que dispõe o art. 24, VIII, da Lei n. 8.666/1993 (atual art. 75, IX, da Lei n. 14.133/2021).

Inicialmente, registrou-se que a Lei n. 8.666/1993 previu, no inciso VIII do art. 24, a hipótese na qual a licitação para a **contratação de órgão ou entidade que integra a Administração Pública poderá ser dispensada**. Para tanto, deverão ser **cumpridos, obrigatória e cumulativamente, 4 requisitos: 1)** que a aquisição seja feita por pessoa jurídica de direito público interno; **2)** que o fornecedor integre a Administração Pública; **3)** que tenha sido criado em data anterior à vigência desta Lei para o fim específico de atender à Administração; e **4)** que o preço esteja compatível com o mercado.

Sobre o primeiro requisito, foi citado o art. 41 do Código Civil, segundo o qual “são pessoas jurídicas de direito público interno a União, os Estados, o Distrito Federal, os Territórios, os Municípios, as autarquias, inclusive as associações públicas e as demais entidades de caráter público criadas por lei”. Quanto ao segundo requisito, esta Corte reforçou, conforme previsão contida no art. 14 da Constituição Estadual e no art. 4º do Decreto-Lei n. 200/1967, que as sociedades de economia mista compõem a Administração pública indireta. A seguir, destacou-se, relativamente à terceira condição, que o ente deve ter sido constituído para prestar serviços à própria Administração Pública, sem explorar atividade econômica em regime concorrencial. Ademais, ressaltou o conselheiro relator que a exigência referente à **instituição do órgão ou entidade antes da vigência da Lei n. 8.666/1993** não foi replicada na Lei n. 14.133, de maneira que, quanto a essa questão, é preciso **atentar-se para a legislação de regência no momento da contratação**.

Finalmente, acerca da compatibilidade do valor do contrato, constou da fundamentação que se trata de exigência para qualquer contratação realizada pela Administração e “que deverá restar consignado pela unidade competente nos autos do processo licitatório de forma clara e objetiva”.

Entendimento fixado:

1. É possível a contratação direta pelo Município de sociedade de economia mista por dispensa de licitação com fulcro no art. 24, VIII, da Lei n.º 8.666/1993, e art. 75, IX, da Lei n.º 14.133/2021, desde que cumpridos os requisitos cumulativos estabelecidos na legislação, a saber:
 - a) que a aquisição se dê por pessoa jurídica de direito público interno;
 - b) que os bens produzidos ou os serviços prestados sejam por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública;
 - c) que tal órgão ou entidade tenham sido criados para o fim específico de produzir bens ou prestar serviços para a Administração Pública e;

d) que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

2. A sociedade de economia mista, para fazer jus à benesse de dispensa de licitação, não pode explorar atividade econômica e nem concorrer no mercado com o setor privado, conforme exegese do art. 173 da Constituição Federal de 1988.

3. Em contratação realizada na regência da Lei nº. 8.666/93 há, ainda, a obrigatoriedade de que o órgão ou entidade tenha sido criado antes da vigência daquela Lei.

Confira abaixo alguns conceitos relacionados aos termos ou citados no parecer para simplificar sua compreensão do tema:

Sociedade de economia mista



Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

[...]

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta. (Decreto-lei n. 200/1967)

5.1.2.2 Consulta n. 1148760 – Contratação direta no mesmo exercício financeiro sob a égide das Leis Federais n. 8.666/1993 e n. 14.133/2021

Por ocasião da Consulta n. 1148760 (13/3/2024)²³, este Tribunal foi questionado sobre a possibilidade de se realizar contratação direta com fundamento nas Leis n. 8.666/1993 e n. 14.133/2021 no **mesmo exercício financeiro** e envolvendo o **mesmo objeto**. Ademais, nessa situação, o consulente questionou sobre a ocorrência de possível fracionamento indevido.

No parecer proferido em resposta às indagações, reiterou-se que a licitação é regra excepcionada nas hipóteses legais de dispensa e inexigibilidade, as quais devem ser devidamente justificadas e antecedidas do devido planejamento. Quanto à concomitância das leis, caso o procedimento seja realizado no período de **“convivência” dos diplomas**, ou seja, entre 1º/4/2021 e 30/12/2023, **o gestor deverá fazer opção pelo regime novo ou antigo**, nunca os dois no mesmo procedimento, o que deverá ser indicado **expressamente** no edital ou no aviso ou no instrumento de contratação direta.

Acerca do fracionamento, o Tribunal entendeu que se a **soma dos gastos** com objetos de **mesma natureza** durante o ano, numa dada **unidade gestora**, **extrapolam o limite** legal de dispensa de licitação pelos valores previstos nos incisos I e II do art. 24 da Lei n. 8.666/1993 ou nos incisos I e II do art. 75 da Lei n. 14.133/2021 (devidamente atualizados, a depender da norma de regência), **configurar-se-á o fracionamento indevido**, vedado por lei. Em resumo, mesmo quando a licitação é dispensável em razão do valor, o gestor deve observar o somatório do que deverá despender no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora, além do somatório da despesa realizada com objetos da mesma natureza,

entendidos como tais aqueles relativos a contratações do mesmo ramo de atividades, para realizar a integração da execução ao planejamento anual.

Feitas as ponderações acima, o entendimento fixado quanto ao questionamento do consulente se deu no sentido de que **não há fracionamento** pelo simples fato de se efetuar a dispensa de licitação com fulcro na Lei n. 8.666/1993 e, posteriormente, nova contratação direta, no mesmo exercício financeiro e para o objeto de mesma natureza, numa mesma unidade gestora, com base na Lei n. 14.133/2021.

É preciso, assim, analisar a soma dos gastos para se identificar o fracionamento. Nesse sentido, a **soma dos valores** contratados **em relação a objetos da mesma natureza deverá observar os limites previstos na norma eleita** e, em caso de aplicação de diplomas distintos (Lei n. 8.666/1993 e Lei 14.133/2021) deverá ser abatido o valor da contratação realizada nos limites da Lei n. 8.666/1993, dos limites estabelecidos pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Entendimento fixado:

1. faculta-se à determinada unidade gestora, durante dado exercício financeiro, a realização de dispensa de licitação, em razão do valor, utilizando-se tanto da Lei n. 8.666/1993 como da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (art. 191 da novel legislação), desde que a opção seja exercida no período de transição definido pelos arts. 191 e 193 da Lei n. 14.133/2021 (que se estende até o dia 30/12/2023), vedada a aplicação combinada das citadas normas num mesmo procedimento (art. 191, *caput*, *in fine*, da Lei n. 14.133/2021).

2. é possível que determinada unidade gestora realize nova contratação direta mediante dispensa de licitação, em razão do valor, para objetos da mesma natureza, com base nos limites estabelecidos no art. 75, I e II, da Lei n. 14.133/2021, no período de transição (arts. 191 e 193 da Lei n. 14.133/2021), mesmo que já tenha realizada contratação direta por dispensa com fundamento no art. 24, I e II, da Lei n. 8.666/1993. Para tanto, devem-se considerar os valores das despesas já realizadas decorrentes da contratação por meio de dispensa de licitação (nos termos da Lei n. 8.666/1993 ou da Lei n. 14.133/2021), não podendo essas quantias somadas, durante dado exercício, para objetos da mesma natureza e numa mesma unidade gestora, ultrapassarem o limite estabelecido pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos nos arts. 75, I e II, c/c o seu § 1º, sob pena de se incorrer em fracionamento indevido.

Confira abaixo alguns conceitos para simplificar sua compreensão do parecer:

Período de "convivência" dos diplomas de licitação



Intervalo de transição compreendido entre 1º/4/2021 e 30/12/2023, no qual a Lei n. 14.133/2021 e a Lei n. 8.666/1993 estavam concomitantemente vigentes.

Objetos da mesma natureza



"Na Lei n. 14.133/2021 considera-se que objetos da mesma natureza são os que pertencem ao 'mesmo ramo de atividade'. Inexiste definição, todavia, acerca do alcance de tal locução, de modo que os entes federados, no exercício de sua autonomia administrativa, materializado no princípio federativo, de guarda constitucional, podem estabelecer parâmetro próprio para definição objetiva de "ramo de atividade" para os fins do disposto no art. 75 do mencionado diploma legal, observados os demais princípios aplicáveis e os respectivos limites do poder regulamentar."²⁴

Unidade gestora



"Para fins de aplicação dos limites de valor para dispensa de licitação, referenciados no art. 75, I, II e § 1º, I, 'unidade gestora' corresponde ao órgão ou entidade que promove a contratação, assim entendida a unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização, conforme a estrutura utilizada no ente federativo."²⁵

5.1.2.3 Consulta n. 1104833 – Definição das expressões "mesma natureza" e "mesmo local"

Por ocasião da Consulta n. 1104833 (19/10/2022)²⁶, foram apresentadas indagações sobre o significado e o alcance das expressões "natureza" e "mesmo local" do art. 24, inciso I, da Lei n. 8.666/1993, bem como do atual art. 75, inciso I, c/c § 1º, inciso II, do mesmo artigo, da Lei n. 14.133/2021.

109

Quanto à expressão "**mesma natureza**" para fins de dispensa de licitação, entendeu-se que nos dois regramentos licitatórios a intenção foi **agrupar objetos que devem ser considerados em conjuntos**, afastando a ocorrência do fracionamento indevido. Adentrando na Lei n. 8.666/1993, o TCEMG registrou que havia uma indeterminação do conceito da expressão em tela e que o legislador, ciente deste problema, buscou delinear na Lei n. 14.133/2021 o que deveria ser considerado objeto de mesma natureza, "inserindo, no inciso II do § 1º de seu art. 75, que devem ser entendidos como tais aqueles compreendidos no '**mesmo ramo de atividade**', embora a abrangência desta não tenha constado no novo diploma.

Assim, o Tribunal destacou que no âmbito federal, optou-se por adotar a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE como critério objetivo a ser considerado no momento do planejamento em relação a objetos da mesma natureza. Por sua vez, os demais entes federativos, no exercício de sua **autonomia administrativa**, podem estabelecer parâmetros próprios para a definição do "ramo de atividade".

No entanto, foi ressaltado que a vinculação do sentido de "natureza" à classificação contábil dos elementos de despesas é indevida. Nesse diapasão, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, no item 021121 – Suprimento de Fundos do Manual do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI (Macro função SIAFI 02/11/2021), estabelece, no tópico 3.3.4, que o "fracionamento da despesa não é caracterizado pela mesma classificação contábil em qualquer dos níveis, mas por aquisições de mesma natureza funcional".

No que tange à expressão “**mesmo local**”, conforme a fundamentação, a expressão deve transcender o sentido geográfico e levar em consideração, ainda o caráter geoeconômico. Nessa linha, o alcance da locução deve ser aferido caso a caso, considerando, simultaneamente: (a) os limites geográficos de atuação e as competências das unidades gestoras; (b) tratar-se de objetos de mesma natureza que possam ser executados de maneira conjunta e concomitantemente, a teor do inciso I do art. 24 da Lei n. 8.666/1993; (c) a premissa de que a licitação é a regra geral. Lado outro, destacou-se que a Lei n. 14.133/2021 quanto à contratação por dispensa em razão do valor suprimiu os requisitos de execução conjunta e concomitante, e no “mesmo local”, compreendendo a quantia total a ser gasta pela respectiva unidade gestora, com objetos de mesma natureza, no período de um exercício financeiro.

Por fim, abordou-se sobre a locução “unidade gestora”, que deve ser compreendida, conforme o Glossário da STN, como as unidades cadastradas no SIAFI investidas do poder para gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização.

Entendimento fixado:

1. Na Lei n.º 8.666/1993 não há definição, de forma explícita, acerca do conceito jurídico indeterminado “mesma natureza”, para fins de contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor, remanescendo ao gestor a possibilidade de, nos limites de sua competência e respeitados os princípios que devem nortear a atuação administrativa, regulamentar os critérios objetivos para aferição da natureza dos produtos e serviços a serem contratados pela Administração.

2. Na Lei n.º 14.133/2021 considera-se que objetos da mesma natureza são os que pertencem ao “mesmo ramo de atividade”. Inexiste definição, todavia, acerca do alcance de tal locução, de modo que os entes federados, no exercício de sua autonomia administrativa, materializado no princípio federativo, de guarida constitucional, podem estabelecer parâmetro próprio para definição objetiva de “ramo de atividade” para os fins do disposto no art. 75 do mencionado diploma legal, observados os demais princípios aplicáveis e os respectivos limites do poder regulamentar.

3. Na ausência de regulamentação do conceito de “mesmo ramo de atividade”, para os fins preceituados no art. 75 da Lei n.º 14.133/2021, os entes poderão reproduzir a normatização federal, que estabelece o nível de subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE como parâmetro, nos termos da Instrução Normativa SEGES/ME n.º 67/2021.

4. É indevida a vinculação do sentido de “natureza” à classificação contábil dos elementos de despesas, consoante orientação da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

5. O sentido da expressão “mesmo local”, inserta no art. 24, I, da Lei n.º 8.666/1993, deve ser aferido no caso concreto, tomando-se em consideração: 5.1) os limites geográficos de atuação e as competências das respectivas unidades gestoras, em linha com o prejulgamento de tese fixado na Consulta n.º 701.201; 5.2) tratar-se de objetos de mesma natureza que possam ser executados de maneira conjunta e concomitantemente; 5.3) a premissa de que a licitação é a regra geral, devendo ser avaliada, na etapa preparatória do certame, a possibilidade de competitividade e, por conseguinte, de obtenção de maiores benefícios econômicos e melhor contratação, mediante o somatório dos valores estimados de obras ou serviços de engenharia.

6. Na Lei n.º 14.133/2021, para fins de avaliação acerca da possibilidade de contratação direta por dispensa em virtude do valor, foram fixados pressupostos de natureza temporal e organizacional, quais sejam, o valor total a ser gasto pela respectiva unidade gestora, com objetos de mesma natureza, no período de um exercício financeiro, não havendo menção, portanto, aos atuais requisitos de execução conjunta e concomitante e no “mesmo local”.

7. Para a adequada utilização do instituto da dispensa de licitação, as unidades gestoras da Administração deverão providenciar o planejamento de suas atividades e necessidades, dimensionando as respectivas contratações a serem realizadas no exercício financeiro subsequente, o que compreende, entre outras medidas, a elaboração de estimativas de quantitativos e custos de produtos, serviços e outros suprimentos necessários à manutenção da unidade e à execução de suas atribuições.



MESMA NATUREZA

- Considera-se que objetos da mesma natureza são os que pertencem ao **mesmo ramo de atividade**.
- O alcance de ramo de atividade não foi definido pela lei, entes federados podem criar seu próprio parâmetro.

MESMO LOCAL

- Não há mais os requisitos de execução conjunta, concomitante e no mesmo local.
- Considera apenas o valor total gasto pela unidade gestora com objetos de mesma natureza no exercício financeiro.

UNIDADE GESTORA

Para fins de aplicação dos limites de valor para dispensa de licitação, referenciados no art. 75, I, II e § 1º, I

Corresponde ao órgão ou entidade que promove a contratação, assim entendida a unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização, conforme a estrutura utilizada no ente federativo

Confira abaixo alguns conceitos para simplificar a compreensão do parecer:

CNAE



A Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE, mantida pelo IBGE, “é o instrumento de padronização nacional dos códigos de atividade econômica e dos critérios de enquadramento utilizados pelos diversos órgãos da Administração Tributária do país.”²⁷

Objetos da mesma natureza



“Na Lei n.º 14.133/2021 considera-se que objetos da mesma natureza são os que pertencem ao ‘mesmo ramo de atividade’. Inexiste definição, todavia, acerca do alcance de tal locução, de modo que os entes federados, no exercício de sua autonomia administrativa, materializado no princípio federativo, de guarda constitucional, podem estabelecer parâmetro próprio para definição objetiva de “ramo de atividade” para os fins do disposto no art. 75 do mencionado diploma legal, observados os demais princípios aplicáveis e os respectivos limites do poder regulamentar.”

Unidade gestora



“Para fins de aplicação dos limites de valor para dispensa de licitação, referenciados no art. 75, I, II e § 1º, I, “unidade gestora” corresponde ao órgão ou entidade que promove a contratação, assim entendida a unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização, conforme a estrutura utilizada no ente federativo.”²⁸



MESMA NATUREZA LEI 8.666

- Não há definição explícita.
- Cabe ao gestor regulamentar critérios objetivos, respeitando os princípios da administração pública.

MESMA NATUREZA LEI 14.133

- Considera-se que objetos da mesma natureza são os que pertencem ao mesmo ramo de atividade.
- O alcance de ramo de atividade não foi definido pela lei, entes federados podem criar seu próprio parâmetro.
- Na ausência de regulamentação do conceito de “mesmo ramo de atividade”, os entes poderão reproduzir a normatização federal, que estabelece o nível de subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE como parâmetro, nos termos da Instrução Normativa SEGES/ME n.º 67/2021.

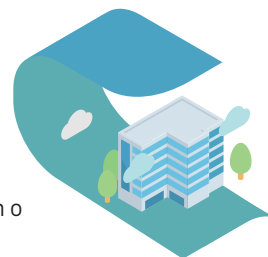
OBS.:

É indevida a vinculação do sentido de “natureza” à classificação contábil dos elementos de despesa.



MESMO LOCAL LEI 8.666

- Deve ser interpretado considerando não apenas o sentidogeográfico, mas também o caráter geoeconômico.
- Avaliação caso a caso, levando em conta:
 1. Limites geográficos de atuação e competências das unidades gestoras;
 2. Objetos de mesma natureza que possam ser executados de maneira conjunta e concomitantemente.
 3. Premissa de que a licitação é a regra geral, devendo ser avaliada a competitividade e a possibilidade de benefícios econômicos pela soma dos valores estimados.



MESMO LOCAL LEI 14.133

- Não há mais os requisitos de execução conjunta, concomitante e no mesmo local.
- Considera apenas o valor total gasto pela unidade gestora com objetos de mesma natureza no exercício financeiro.

OBS.:

As unidades gestoras da Administração deverão providenciar o planejamento de suas atividades e necessidades, dimensionando as respectivas contratações a serem realizadas no exercício financeiro subsequente, o que compreende, entre outras medidas.

UNIDADE GESTORA

Corresponde ao órgão ou entidade que promove a contratação, assim entendida a unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização, conforme a estrutura utilizada no ente federativo

5.1.2.4 Consulta n. 1120151 – Contratação, por meio de dispensa de licitação, de núcleo jurídico para prestar assistência jurídica gratuita às pessoas carentes

O questionamento suscitado na Consulta n. 1120151 (6/12/2023)²⁹ refere-se à possibilidade de o município contratar, mediante dispensa de licitação, empresa privada capaz de prestar **assessoria jurídica às pessoas carentes** no núcleo jurídico municipal.

Para responder à indagação, o conselheiro relator destacou que as **hipóteses de dispensa** de licitação estão consignadas no **art. 75 da Lei n. 14.133/2021** (art. 24 da anterior Lei n. 8.666/1993) e **devem ser interpretadas de forma literal e restritiva**, de maneira que a situação necessita enquadrar-se na situação legal prevista. Portanto, em razão da ausência de previsão legal expressa, **não é possível contratar**, por meio de **dispensa** de licitação, empresa terceirizada para prestar **assessoria jurídica a pessoas carentes** de recursos financeiros.

Não obstante, registrou-se que a contratação em tela pode ser realizada via **credenciamento, na modalidade de inexigibilidade de licitação**, desde que observados os requisitos constantes do inciso III do art. 74 da Lei n. 14.133/2021, c/c o inciso XIX do art. 6º do mesmo diploma legal. Ademais, o Município poderia firmar termo de parceria com uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (**OSCIP**) para prestar assistência jurídica à população carente nas áreas do direito previdenciário e direito do consumidor, consoante fixado na Consulta n. 716238 (27/11/2008).

Entendimento fixado:

113

1. A contratação de empresa terceirizada, por meio de dispensa de licitação, para oferecer assistência jurídica a pessoas carentes não é possível, em razão da ausência de previsão no art. 24 da Lei n. 8.666/93 ou no art. 75 da Lei n. 14.133/21. Entretanto é possível que tal contratação se dê por meio de credenciamento (art. 78 da Lei n. 14.133/21), procedimento auxiliar de licitações e contratações na modalidade de inexigibilidade de licitação, com os requisitos constantes do art. 74, III, da citada lei, c/c seu art. 6º XIX, ou por termo de parceria com OSCIP.

2. Nos termos do parágrafo único do art. 210-A do Regimento Interno, revoga-se a tese estabelecida nas Consultas n. 687.067, deliberada em 16/03/2005, n. 105.143-1/93, deliberada em 28/10/1993, e n. 694.461, deliberada em 15/6/2005.

5.1.2.5 Consulta n. 1127049 – Aquisição direta, por dispensa de licitação em razão do valor, de produtos pela internet mediante pagamento antecipado

O consulente indagou na Consulta n. 1127049 (18/10/2023)³⁰ sobre a possibilidade de a Administração Pública realizar compras na internet utilizando-se da contratação direta por dispensa de licitação em razão do baixo valor, bem como antecipar pagamentos nessas hipóteses, considerando que essa é a prática utilizada no *e-commerce*.

A fundamentação assentou que, à luz do art. 24, II, da Lei 8.666/1993, e do art. 75, inciso II e § 4º, ambos da Lei 14.133/2021, **admite-se a compra por dispensa de licitação pela internet**, desde que **respeitados os requisitos legais da contratação direta** e observadas

boas práticas que mitiguem os riscos de inadimplência, como o uso de sites confiáveis e verificação do histórico do fornecedor. Ademais, conforme esclarecimento constante da decisão, **não há vedação legal ao uso de plataformas digitais**, que se justifica pela economicidade e eficiência. Outrossim, observou-se que a contratação em sites não isenta a Administração Pública de demonstrar que o preço cobrado é compatível com praticado no mercado e de instaurar o procedimento administrativo respectivo, afastando a ocorrência do fracionamento indevido da despesa.

Quanto ao **pagamento antecipado**, este Tribunal registrou que se trata de hipótese que deverá ser admitida excepcionalmente, desde que obedecidas condições previstas no § 1º do art. 145 da Lei 14.133/2021: representar **condição indispensável à obtenção do bem ou propiciar a prestação do serviço sensível economia de recursos**. Na primeira hipótese, além dos demais requisitos legais para a contratação direta, deve existir motivação detalhando o **porquê** de o pagamento antecipado ser indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço. Na segunda hipótese, além dos demais requisitos legais para a contratação direta, deve haver **estudo fundamentado** demonstrando que o pagamento antecipado possibilitará sensível economia de recursos. E, em ambas hipóteses, deve existir previsão no instrumento formal de contratação direta e existência de **garantias suficientes**, que resguardecam a Administração dos riscos inerentes à operação.

Entendimento fixado:

1) Na hipótese de dispensa de licitação em razão do valor, a Administração Pública pode efetuar a compra direta pela internet, inclusive de lojas exclusivamente virtuais, desde que atendidos os requisitos legais aplicáveis à contratação direta e adotadas boas práticas que mitiguem os riscos de inadimplência, como o uso de sites reconhecidos e manifestamente confiáveis, além da consulta a todos os documentos imprescindíveis à aceitação da proposta.

2) Atendidas as exigências legais, é possível o pagamento antecipado nas compras realizadas pela Administração Pública. Destaca-se que a antecipação de pagamento é medida excepcional, admitida apenas em certas situações, nas quais a Administração Pública deve demonstrar que o pagamento antecipado é indispensável à contratação ou à obtenção de sensível economia de recursos, nos termos previstos em lei.

COMPRAS PELA INTERNET



DISPENSA DE LICITAÇÃO



CONTRATAÇÃO DIRETA



Admite-se a compra por dispensa de licitação pela internet, desde que respeitados os requisitos legais da contratação direta e observadas boas práticas que mitiguem os riscos de inadimplência.

ATENÇÃO!

Pagamento antecipado



É possível o pagamento antecipado quando atendidas as exigências legais.

Antecipação de pagamento é medida excepcional, admitida apenas em certas situações:

- Administração Pública deve demonstrar que o pagamento antecipado é indispensável à contratação;
- Obtenção de sensível economia de recursos, nos termos previstos em lei.

Confira abaixo alguns conceitos para simplificar sua compreensão do parecer:

E-commerce ▶▶▶	Compreende o comércio eletrônico, ou seja, as transações comerciais firmados na internet.
Pagamento Antecipado ▶▶▶	Como regra, nos termos dos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/64, o pagamento é efetuado após o cumprimento da contraprestação por parte do contratado³¹. Contudo, há bastante tempo, a doutrina e a jurisprudência admitem algumas hipóteses excepcionais de pagamento antecipado, desde que devidamente justificadas e com a adoção das garantias necessárias³². Dispõe o art. 145, §1º da Lei n. 14.133/2021: § 1º A antecipação de pagamento somente será permitida se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, hipótese que deverá ser previamente justificada no processo licitatório e expressamente prevista no edital de licitação ou instrumento formal de contratação direta

5.1.2.6 Consulta n. 1141274 – Contratação direta de associação de pessoas com deficiência para fornecimento de produtos

Na Consulta n. 1141274 (11/10/2023)³³ foi apresentado questionamento sobre a possibilidade de se contratar, por dispensa de licitação, associação de pessoas com deficiência física para o fornecimento de produtos por ela produzidos, com esboço no art. 24, inciso XX, da Lei n. 8.666/1993.

Na fundamentação apresentada pelo relator, foi destacado que **o dispositivo legal mencionado não contempla a hipótese de fornecimento de produtos**, limitando-se à prestação de serviços e o fornecimento de mão de obra. Ressaltou-se que o rol de hipóteses de dispensa de licitação é **taxativo**, não sendo passível de interpretação ampliativa, sob pena de violação ao princípio da legalidade e à norma constitucional que exige licitação como regra (art. 37, XXI, da CF). Nessa linha, esclareceu que o inciso XX do art. 24 da Lei n. 8.666/1993, replicado pelo inciso XIV do art. 75 da Lei n. 14.133/2021, **trata da contratação de serviços ou mão de obra, o que não se confunde com a aquisição de produtos**.

No entanto, nesses casos, a contratação **poderia se enquadrar na dispensa por valor**, conforme o art. 75, II, da Lei 14.133/2021.

Entendimento fixado:

O elenco de hipóteses para contratação direta por dispensa de licitação constante do art. 24, XX, da Lei 8.666/1993, para além da prestação de serviços e do fornecimento de mão de obra, não contempla a aquisição de artigos produzidos por associação de pessoas com deficiência física.

Confira abaixo alguns conceitos relacionados aos termos ou citados no parecer para simplificar sua compreensão do tema:

Rol taxativo



Hipóteses expressas que devem ser interpretadas de forma literal, ou seja, não comportam interpretação ampliatiava para incluir situações que não foram expressamente previstas.

5.1.2.7 Consulta n. 1119728 – Contratação de serviços de manutenção de veículos por dispensa de licitação em razão do valor

No parecer proferido em resposta à Consulta n. 1119728 (21/9/2022)³⁴, a Corte de Contas Mineira foi questionada sobre a possibilidade de se promover contratações diretas de serviços de manutenção de veículos, com valor de até R\$ 8.643,27 (oito mil seiscentos e quarenta e três reais e vinte e sete centavos), ainda que, ao longo do exercício, seja ultrapassado o limite do art. 75, I, da Lei n. 14.133/21. Além disso, indagou-se se na apuração do limite previsto nos incisos I e II, são computadas ou deduzidas as contratações de valor inferior a R\$ 8.643,27.

116

O Tribunal respondeu ao primeiro questionamento de forma literal, uma vez que o §7º afirma não se aplicar o somatório para fins de apuração do limite de R\$ 108.040,82 (cento e oito mil quarenta reais e oitenta e dois centavos), quando as contratações de serviços de manutenção de veículos, incluído o fornecimento de peças, não superarem o valor de R\$ 8.643,27.

Destacou-se que a ressalva beneficia apenas os serviços de manutenção da frota de **propriedade do órgão ou entidade contratante**, daí se concluindo que, no caso de veículos disponibilizados à Administração por outros modos, como a locação ou a terceirização da gestão da frota, incide a norma geral do § 1º, computando-se os valores para aferição do limite total que autoriza a contratação direta, de R\$ 108.040,82.

Quanto ao segundo questionamento, no mesmo sentido, são computadas no somatório para aferição do enquadramento na dispensa de licitação em razão do valor **somente** as contratações de serviços de manutenção de veículos automotores que **excedam** a R\$ 8.643,27. Assim, as que tenham valor inferior a esse não devem ser consideradas no somatório.

Entendimento fixado:

1. Nas contratações realizadas sob a égide da Lei nº 14.133/21, é possível a contratação direta, em razão do valor, dos serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade do órgão ou entidade contratante, incluído o

fornecimento de peças, cujo valor individual não exceda a R\$ 8.643,27 (oito mil seiscientos e quarenta e três reais e vinte e sete centavos), mesmo que o somatório dos valores das contratações realizadas no exercício ultrapasse o montante previsto no inciso I do art. 75, por força do disposto no § 7º.

2. Como decorrência da previsão do § 7º do art. 75 da Lei nº 14.133/21, são computadas no somatório para aferição do enquadramento na dispensa de licitação em razão do valor (art. 75, I) somente as contratações de serviços de manutenção de veículos automotores que excedam a R\$ 8.643,27 (oito mil seiscientos e quarenta e três reais e vinte e sete centavos).

5.1.2.8 Consulta n. 1121074 – Limites e regras para dispensa de licitação em contratos de manutenção de veículos

No Processo de Consulta n. 1121074 (5/7/2023)³⁵, o TCEMG discorreu sobre a contratação de serviços de manutenção de veículo e aquisição de peças por dispensa de licitação, considerando o que dispõe o inciso I, o § 1º e o § 7º do art. 75 da Lei n. 14.133/2021.

Conforme constou da fundamentação do parecer, a atual Lei de Licitações, no inciso I e § 7º do art. 75, possibilita, respectivamente, a contratação por dispensa de licitação de serviços de **manutenção de veículos automotores** até o limite de R\$ 114.416,65³⁶, e de forma excepcional, até o valor de R\$ 9.153,34, por contratação, envolvendo veículos de propriedade do órgão ou entidade contratante. Essa **exceção** expressa no § 7º afasta a aplicação da regra relativa ao somatório dos ajustes, prevista no § 1º do citado art. 75, desde que o valor individual de cada **contrato não ultrapasse o teto fixado (R\$ 9.153,34), independentemente do número de automóveis envolvidos.**

117

Assim, o Tribunal fixou entendimento no sentido de que a Administração pode, com base no art. 75, I, da Lei n. 14.133/21, firmar um contrato de manutenção de veículos e de fornecimento de peças, por dispensa de licitação até o limite de R\$ 114.416,65 e, com fulcro no § 7º do art. 75, poderá firmar novas dispensas, no mesmo exercício financeiro, desde que cada uma das contratações, consideradas individualmente, não ultrapasse o atual valor de R\$ 9.153,34, sem que se incorra em fracionamento irregular da despesa.

Por fim, destacou que o limite fixado no § 7º do art. 75 da Lei n. 14.133/21 deve ser considerado para cada despesa, ou seja, para cada contratação de serviços de manutenção de veículos da frota do órgão ou entidade, incluído o fornecimento de peças, e **não necessariamente para cada veículo considerado isoladamente.**

Entendimento fixado:

1) A Administração pode, com base no art. 75, I, da Lei nº 14.133/21, firmar contrato de manutenção de veículos e de fornecimento de peças, por dispensa de licitação até o limite de R\$ 114.416,65 (cento e quatorze mil quatrocentos e dezesseis reais e sessenta e cinco centavos) e, com fulcro no § 7º do art. 75, firmar dispensas, no mesmo exercício financeiro, desde que cada uma, considerada individualmente, não ultrapasse o valor de R\$ 9.153,34 (nove mil cento e cinquenta e três reais e trinta e quatro centavos), sem que se incorra em fracionamento irregular da despesa;

2) Ressalvado o previsto no § 7º do art. 75, o fracionamento irregular da despesa

deverá ser apurado considerando-se o somatório das despesas realizadas pela mesma unidade gestora, em atendimento aos ditames dos incisos I e II do § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/21;

3) O limite fixado no § 7º do art. 75 da Lei nº 14.133/21, que atualmente corresponde ao montante de R\$9.153,34 (nove mil cento e cinquenta e três reais e trinta e quatro centavos), deve ser considerado por contratação. Ou seja, independente de os serviços de manutenção de veículos da frota do órgão ou entidade, incluído o fornecimento de peças, serem para um ou mais veículos;

5.1.2.9 Consulta n. 1102289 – Aplicações práticas da Lei n. 14.133/2021

A Consulta n. 1102289 (15/3/2023)³⁷, abordou diversos aspectos relacionados à aplicação da Lei n. 14.133/2021, quais sejam: (i) obrigatoriedade do Estudo Técnico Preliminar (ETP); (ii) aplicação da nova lei antes da disponibilização do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); (iii) possibilidade de adesão a ata de registro de preços entre municípios; (iv) conceito de unidade gestora para fins de dispensa de licitação; (v) definição de objeto de mesma natureza para aferição de valores; e (vi) possibilidade de pontuação técnica baseada em tempo de atividade anterior em relação à notória especialização e no julgamento da proposta melhor técnica e preço.

O primeiro questionamento tratou da obrigatoriedade do Estudo Técnico Preliminar (ETP) que já foi abordado no item 3.2.1, no capítulo de planejamento.

Quanto à publicidade dos atos administrativos, o tema foi abordado no item 4.1.4.1.1.2 no capítulo de procedimento e julgamento.

118

Quanto aos conceitos, estabeleceu-se que a unidade gestora “corresponde ao órgão ou entidade que promove a contratação, assim entendida a unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização”. Quanto aos objetos de mesma natureza, entendeu-se que equivalem àqueles relativos às contratações do mesmo ramo de atividade, sendo este passível de ser definido a partir de parâmetros próprios dos entes, salvo quando a contratação envolver a aplicação de recursos federais, hipótese em que deve ser utilizada a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE).

Por fim, admitiu-se a adoção do critério temporal como pontuação da proposta técnica ou como elemento de aferição da notória especialização na contratação por inexigibilidade, considerando a ausência de vedação. Entretanto, ressaltou-se que “a adoção do critério temporal como fator de pontuação nas licitações de melhor técnica ou técnica e preço deve ser, necessariamente, motivada e proporcional, bem como não pode acarretar restrição indevida a competitividade do certame”.

Entendimento fixado:

1. O estudo técnico preliminar ETP é, em regra, obrigatório nas modalidades de licitação previstas na Lei 14.133/2021, porquanto constitui importante instrumento de planejamento das contratações públicas nos termos do inciso XX, do art. 6º desse mesmo diploma legal. Contudo, dependendo das particularidades do objeto licitado, das condições da contratação e da modalidade licitatória, a elaboração do ETP poderá ser facultada ou dispensada, devendo o agente público responsável

justificar expressamente em cada caso nos autos do Processo Administrativo as razões e os fundamentos da decisão de não elaboração do ETP;

2. O Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP já se encontra em atividade, estando, pois, os órgãos e entidades da Administração Pública obrigados a conferir publicidade a seus atos no mencionado sistema nos distritos termos da Lei 14133/2021, observadas, em relação aos municípios com até 20 mil habitantes, as disposições insertas no art. 176 do citado diploma;

3. Para fins de aplicação dos limites de valor para dispensa de licitação, referenciados no art. 75, I, II e § 1º, I, “unidade gestora” corresponde ao órgão ou entidade que promove a contratação, assim entendida a unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização, conforme a estrutura utilizada no ente federativo;

4. Na Lei n.º 14.133/2021 considera-se que objetos da mesma natureza são os que pertencem ao “mesmo ramo de atividade”. Inexiste definição, todavia, acerca do alcance de tal locução, de modo que os entes federados, no exercício de sua autonomia administrativa, materializado no princípio federativo, de guarida constitucional, podem estabelecer parâmetro próprio para definição objetiva de “ramo de atividade” para os fins do disposto no art. 75 da Lei n.º 14.133/2021, observados os demais princípios aplicáveis e os respectivos limites do poder regulamentar. Na ausência de regulamentação do conceito de “mesmo ramo de atividade”, para os fins preceituados no art. 75 da Lei n.º 14.133/2021, os entes poderão reproduzir a normatização federal, que estabelece o nível de subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE como parâmetro, nos termos da Instrução Normativa SEGES/ME n.º 67/2021, sendo obrigatória a adoção de tal critério apenas caso se trate da execução de recursos federais decorrentes de transferências voluntárias, conforme art. 2º de tal normativo;

5. Não há vedação legal para adoção do critério temporal como fator de pontuação da proposta técnica ou como elemento de aferição da notória especialização na contratação direta por inexigibilidade de licitação. Todavia, a adoção do critério temporal como fator de pontuação nas licitações de melhor técnica ou técnica e preço deve ser, necessariamente, motivada e proporcional, bem como não pode acarretar restrição indevida a competitividade do certame;

Confira abaixo alguns conceitos para simplificar a compreensão do parecer:

Estudo técnico preliminar ▶▶▶	Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...] XX – estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação; (Lei 14.133/2021)
PNCP ▶▶▶	“O Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP é definido no art. 174 da nova lei como um sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória de atos nela exigidos, além de plataforma para realização – facultativa – das contratações promovidas pelos órgãos e entidades da Administração Pública de todos os entes federativos.” ³⁸

CNAE 	A Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE, mantida pelo IBGE, “é o instrumento de padronização nacional dos códigos de atividade econômica e dos critérios de enquadramento utilizados pelos diversos órgãos da Administração Tributária do país.” ³⁹
Objetos da mesma natureza 	“Na Lei n.º 14.133/2021 considera-se que objetos da mesma natureza são os que pertencem ao ‘mesmo ramo de atividade’. Inexiste definição, todavia, acerca do alcance de tal locução, de modo que os entes federados, no exercício de sua autonomia administrativa, materializado no princípio federativo, de guarda constitucional, podem estabelecer parâmetro próprio para definição objetiva de “ramo de atividade” para os fins do disposto no art. 75 do mencionado diploma legal, observados os demais princípios aplicáveis e os respectivos limites do poder regulamentar.” ⁴⁰
Unidade gestora 	“Para fins de aplicação dos limites de valor para dispensa de licitação, referenciados no art. 75, I, II e § 1º, I, “unidade gestora” corresponde ao órgão ou entidade que promove a contratação, assim entendida a unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização, conforme a estrutura utilizada no ente federativo.” ⁴¹

5.1.2.10 Consulta n. 1102139 – Contratação de serviços das associações de municípios fundamentada no inciso VIII do art. 24 da Lei n. 8.666/1993

120

Na Consulta n. 1102139 (1/9/2021)⁴², o TCEMG foi indagado sobre a possibilidade de município contratar os serviços de associação de municípios da qual faz parte, com fundamento no inciso VIII do art. 24 da Lei n. 8.666/1993⁴³.

O Tribunal esclareceu que para o enquadramento da situação à hipótese legal prevista no inciso VIII do art. 24 da Lei n. 8.666/1993 deverão ser cumpridos, obrigatória e cumulativamente, 4 requisitos: 1) que a aquisição seja feita por pessoa jurídica de direito público interno; 2) que os bens ou serviços sejam fornecidos/prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública; 3) que órgão ou entidade a ser contratado tenha sido criado em data anterior à vigência da Lei para o fim específico de atender à Administração; e 4) que o preço esteja compatível com o mercado.

Quanto ao primeiro requisito, pontuou que os contratantes são os municípios, pessoas jurídicas de direito público interno, nos termos do art. 41, III, do Código Civil (CC/2002). Lado outro, quanto ao segundo requisito, o Órgão de Controle Externo entendeu que as associações de municípios não integram a Administração Pública, sendo pessoas jurídicas do direito privado, nos termos do art. 44, I do CC/2002. Nesse sentido, a Consulta n. 887769 (11/12/2013) foi citada.

Em suma, foi fixado entendimento segundo o qual as associações de municípios não são órgãos ou entidades que compõem a Administração Pública, nem foram criadas para o fim específico de fornecer bens ou prestar serviços públicos, o que afasta a possibilidade de

serem contratadas pelos municípios que a constituem, com fundamento no art. 24, VIII, da Lei n. 8.666/1993 e no art. 75, IX, da Lei n. 14.133/2021.

Entendimento fixado:

A contratação por dispensa de licitação de serviços das associações de municípios pelos entes que a constituem, com fundamento no art. 24, VIII, da Lei n. 8.666/1993 e no art. 75, IX, da Lei n. 14.133/2021, não é possível, uma vez que tais entidades não integram a Administração Pública.

Confira abaixo alguns conceitos para simplificar a compreensão do parecer:

Associação de municípios



Art. 2º Os Municípios poderão organizar-se para fins não econômicos em associação, observados os seguintes requisitos:

I - constituição da entidade como:

a) pessoa jurídica de direito privado, na forma da lei civil; ou

II - atuação na defesa de interesses gerais dos Municípios;

III - obrigatoriedade de o representante legal da associação ser ou ter sido chefe do Poder Executivo de qualquer ente da Federação associado, sem direito a remuneração pelas funções que exercer na entidade;

IV - obrigatoriedade de publicação de relatórios financeiros anuais e dos valores de contribuições pagas pelos Municípios em sítio eletrônico facilmente acessível por qualquer pessoa;

V - disponibilização de todas as receitas e despesas da associação, inclusive da folha de pagamento de pessoal, bem como de termos de cooperação, contratos, convênios e quaisquer ajustes com entidades públicas ou privadas, associações nacionais e organismos internacionais, firmados no desenvolvimento de suas finalidades institucionais, em sítio eletrônico da internet facilmente acessível por qualquer pessoa.

LEI Nº 14.341, DE 18 DE MAIO DE 2022

5.2 Inexigibilidade de Licitação

As hipóteses de inexigibilidade estão previstas no art. 74 da Lei n. 14.133/2021, substituto do art. 25 da Lei n. 8.666/1993, e não são taxativas, ou seja, o rol de possibilidades não foi esgotado pelo legislador. Ademais, conforme já registrado, **tratam-se de situações em que a competição é impossibilitada, uma vez que existe apenas um objeto ou pessoa capaz de suprir as necessidades da Administração.**

5.2.1 O que mudou com a Lei n. 14.133/2021

A Lei n. 14.133/2021, relativamente à contratação por inexigibilidade, manteve a essência da previsão anterior, fundada na **inviabilidade de competição**, mas implementou importantes

inovações, por meio da **ampliação do rol exemplificativo** de circunstâncias autorizadoras e da correção de impropriedades.

O art. 25 da Lei n. 8.666/1993 previa três hipóteses principais de inexigibilidade: (i) exclusividade de fornecedor, (ii) notória especialização em serviços técnicos elencados no art. 13 desse diploma legal, e (iii) contratação de profissional do setor artístico. Por sua vez, a Lei n. 14.133/2021 ampliou esse rol, agora previsto de forma mais detalhada no art. 74, *in verbis*:

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;

IV – objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

V – aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do **caput** deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

§ 2º Para fins do disposto no inciso II do **caput** deste artigo, considera-se empresário exclusivo a pessoa física ou jurídica que possua contrato, declaração, carta ou outro documento que ateste a exclusividade permanente e contínua de representação, no País ou em Estado específico, do profissional do setor artístico, afastada a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade por meio de empresário com representação restrita a evento ou local específico.

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do **caput** deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do **caput** deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

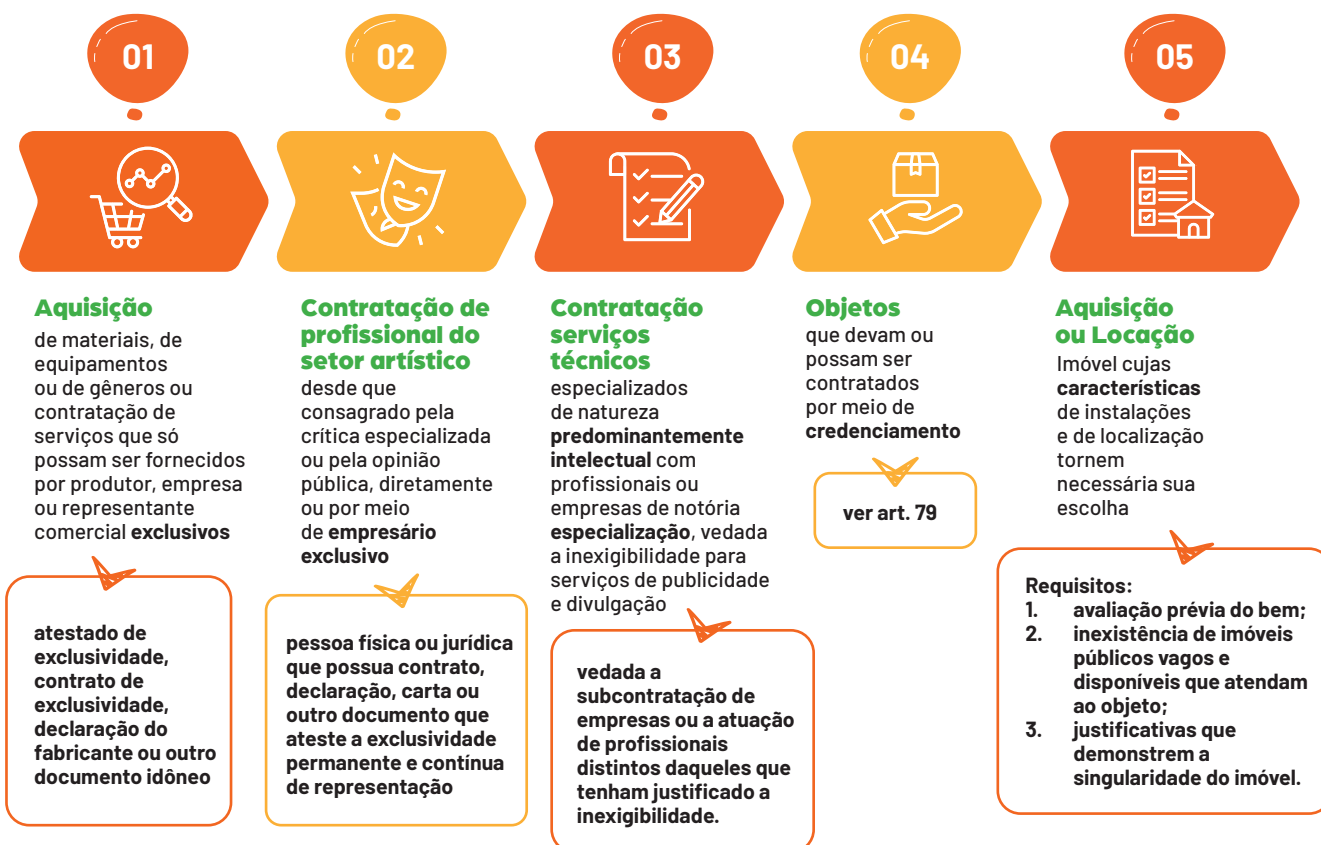
§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do **caput** deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:

I - avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos;

II - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;

III - justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:



No que concerne à hipótese de aquisição de fornecedor exclusivo, prevista no inciso I do art. 74 e complementada pelo § 1º do mesmo dispositivo, cumpre assinalar que o legislador inovou ao possibilitar a contratação direta por inexigibilidade de “**serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos**”. Além disso, o citado § 1º ampliou a lista de documentos capazes de comprovar a exclusividade citada, a qual é exemplificativa.

Ademais, a Lei n. 14.133/2021 definiu com maior rigor os critérios para a representação artística exclusiva (art. 74, §2º), conforme o esclarecimento de Fabrício Motta⁴⁴: “*Trata-se de texto que acolhe a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – relativa à legislação anterior – rechaçando a chamada ‘exclusividade temporária’, prática comum na contratação de shows artísticos.*”

Ainda, Motta cita o seguinte julgado:

Na contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade de licitação, a apresentação de atestado de exclusividade restrito aos dias e à localidade do evento, em vez de contrato de exclusividade entre o artista e o empresário contratado, caracteriza grave infração à norma legal e regulamentar, ensejando, ainda que não configurado dano ao erário, condenação em multa e julgamento pela irregularidade das contas, haja vista que o contrato de exclusividade é imprescindível para caracterizar a inviabilidade de competição de que trata o art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993 (Acórdão 5.180/2020, Segunda Câmara, Relator Min. Marcos Bemquerer).

Veja as duas primeiras situações previstas pelo art. 74 da Lei n. 14.133/2021 no quadro a seguir:

124

Art. 74, I e §1º – Fornecedor exclusivo	Art. 74, II e §2º – Profissional do setor artístico
Aquisição/Serviços: produtor, empresa ou representante comercial exclusivos. A exclusividade deve ser demonstrada por: atestado, contrato, declaração ou outro documento idôneo.	Profissional de qualquer setor artístico Consagrado pela crítica ou pela opinião pública Contratado diretamente ou por empresário exclusivo
É vedada a preferência de marca.	Empresário exclusivo: exclusividade permanente e contínua de representação que não pode se restringir a um evento ou local específico.

Quanto à hipótese contida no inciso III do art. 74, complementada pelo §3º desse dispositivo, o legislador consolidou o texto do inciso II do art. 25 da Lei n. 8.666/1993 aos serviços enumerados no art. 13, ambos da Lei n. 8.666/1993, e inseriu nova situação na alínea h. Outrossim, aos “serviços técnicos”, foi inserida a terminologia “**especializados de natureza predominantemente intelectual**” e suprimido o requisito referente à singularidade. Sobre

isso, explica Fabrício Motta⁴⁵:

Apesar da exclusão da expressão “natureza singular”, a manutenção da necessidade de conjugação de um requisito residente no serviço (natureza predominantemente intelectual) com outro consistente em atributo pessoal do executor (notória especialização) mantém a interpretação favorável à existência de correlação necessária entre as características específicas do serviço e a especialização notória detida pelo contratado.

Ademais, ainda sobre os serviços técnicos, pertinente destacar que, considerando a natureza personalíssima da obrigação, o § 4º do art. 74 veda “a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade”.

Por fim, oportuno tecer alguns comentários sobre as novas possibilidades de contratação direta por inexigibilidade, relativas a “objetos que devam ou possam ser contratados por meio de **credenciamento**” e “**aquisição ou locação de imóvel** cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha”, incisos IV e V, respectivamente. O regime de credenciamento, conforme será tratado em capítulo próprio dedicado aos procedimentos auxiliares, deve ser utilizado “quando inexistente seleção de um licitante, mas a contratação de todos aqueles que tenham interesse de entregar o objeto buscado pela Administração Pública”⁴⁶, nas palavras de Heinen. Por sua vez, o inciso V refere-se à hipótese em que o imóvel que se pretende adquirir ou alugar é o único capaz de satisfazer o interesse da Administração.

Por fim, veja o quadro com as hipóteses tratadas acima:

125

Serviços técnicos – art. 74, III	Credenciamento – art. 74, IV c/c art. 79	Aquisição ou locação de imóvel – art. 74, V
Serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, como: estudos, projetos, pareceres, treinamento de pessoal, assessoria etc.	Art. 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;	Quando as características do imóvel tornam necessária sua escolha

Requer notória especialização do contratado	Poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação: I – paralela e não excludente: contratações simultâneas em condições padronizadas; II – com seleção a critério de terceiros: a seleção do contratado está a cargo do beneficiário da prestação; III – em mercados fluidos: a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.	São necessários: a) avaliação prévia do bem, b) certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto c) justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.
É vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade. É vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação		

5.2.2 Consultas relacionadas

5.2.2.1 Consulta n. 1156677 – Patente registrada ou em andamento para comprovação da exclusividade da prestação de serviço

Na Consulta n. 1156677 (10/7/2024)⁴⁷, o Tribunal foi questionado sobre a viabilidade de contratação direta pela administração pública, por inexigibilidade de licitação, de empresa que detenha sistema construtivo exclusivo, com pedido de patente da tecnologia de construção em andamento ou já concedido pelo Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI).

O Tribunal entendeu que é possível a contratação por inexigibilidade de obras e serviços de engenharia com fundamento no art. 74 da Lei n. 14.133/2021, **desde que seja comprovada a inviabilidade de competição, por meio de justificativa técnica robusta e demonstração documental da exclusividade do fornecedor.**

Destacou, ainda, que a hipótese de **fornecedor exclusivo**, que pressupõe ausência de pluralidade de opções, demanda, além da documentação constante no **art. 72 da Lei n.**

14.133/2021, justificativas sobre os motivos pelos quais aquele objeto contratual é o único capaz de atender ao interesse público.

No tocante à existência de patente que tutele a propriedade industrial, conforme questionamento do consulente, alertou-se que o simples fato de a empresa possuir **patente registrada ou em andamento** não é suficiente para comprovar a exclusividade da prestação de serviço: é necessário **provar que ela é a única capaz de atender à necessidade pública**.

Entendimento fixado:

a) é possível a contratação pública, por inexigibilidade de licitação, de obras e serviços de engenharia que só possam ser realizados por um único fornecedor, com fundamento no art. 74 da Lei n. 14.133/2021, devendo ser precedida de justificativa adequada, nos autos do processo de contratação direta, inclusa a demonstração da exclusividade no fornecimento e de ser a única solução apta a atender à pretensão contratual administrativa; e

b) o registro de patente sobre uma invenção ou modelo de utilidade, por si só, não é requisito hábil a fundamentar a contratação direta por inviabilidade de competição, motivo pelo qual se faz necessária a demonstração de que o contratado é fornecedor exclusivo do bem ou serviço.

Confira abaixo alguns conceitos para simplificar a compreensão do parecer:

Patente ▶▶▶	Art. 42. A patente confere ao seu titular o direito de impedir terceiro, sem o seu consentimento, de produzir, usar, colocar à venda, vender ou importar com estes propósitos: I - produto objeto de patente; § 1º Ao titular da patente é assegurado ainda o direito de impedir que terceiros contribuam para que outros pratiquem os atos referidos neste artigo. (Lei de Propriedade Industrial – LPI n. 9.279/1996) A concessão da patente é precedida de um procedimento administrativo burocrático. O pedido será feito junto ao INPI (art. 19 da LPI) pelo autor da invenção ou do modelo de utilidade, ou pelos autorizados elencados no art. 6º § 2º da LPI. Superados todos os trâmites legais será proferida decisão pelo INPI deferindo ou não o registro da patente.
Propriedade industrial ▶▶▶	É o conjunto de regras e princípios que conferem tutela jurídica específica aos elementos imateriais do estabelecimento empresarial, (i) protegendo as marcas e desenhos industriais registrados e as invenções e modelos de utilidade patenteados, e (ii) reprimindo as falsas indicações geográficas e concorrência desleal⁴⁸

Invenção ou modelo de utilidade



A invenção trata-se de um ato original decorrente da atividade criativa do ser humano. Assim, a LPI limitou-se a afirmar que “é patenteável a invenção que atenda aos requisitos de novidade, atividade inventiva e aplicação industrial”.⁴⁹

Quanto ao modelo de utilidade, a Lei de Propriedade Industrial definiu seu conceito no art. 9º como: “objeto de uso prático ou parte deste, suscetível de aplicação industrial, que apresente nova forma ou disposição, envolvendo ato inventivo, que resulte em melhoria funcional no seu uso ou em sua fabricação”

5.2.2.2 Consulta n. 1144609 – Contratação de serviço de impulsionamento de conteúdo institucional em redes sociais

No parecer proferido em resposta à Consulta n. [1144609](#) (6/12/2023)⁵⁰, o TCEMG discorreu sobre a contratação direta de impulsionamento de conteúdo institucional em redes sociais, serviço que, embora não reconhecido expressamente na Lei 12.232/2010, é amplamente utilizado com a finalidade de ampliar o alcance das postagens nessas mídias.

O Tribunal esclareceu que o serviço de impulsionamento ao ser contratado de forma complementar e integrada aos serviços de publicidade, deverá ser prestado necessariamente por agência especializada, nos termos da Lei n. 12.232/2010 que rege as contratações dos serviços de publicidade. No entanto, se a **atividade de impulsionamento for contratada isoladamente**, então não preencherá os requisitos para ser considerada serviço de publicidade, não sendo sua contratação regida pela Lei n. 12.232/2010.

Ademais, alertou-se para a necessidade de que o conteúdo veiculado tenha caráter educativo, informativo ou de orientação social, conforme o § 1º do art. 37 da Constituição da República.

Quanto à forma de contratação, destacou que “os serviços de impulsionamento são ferramentas próprias de cada mídia social, havendo, portanto, **inviabilidade de competição absoluta** nesse caso”. Nesse sentido, poderão ser contratados por **inexigibilidade de licitação**, com fulcro no caput do art. 74 da Lei n. 14.133/2021 (antigo caput do art. 25 da Lei n. 8.666/1993), **ou, a depender do valor, por dispensa de licitação**, nos termos do inciso II do art. 75 da Lei n. 14.133/2021 (anterior inciso II do art. 24 da Lei n. 8.666/1993).

Entendimento fixado:

A Administração Pública pode realizar o impulsionamento de conteúdo institucional em redes sociais, sem a necessidade de contratação de agência de publicidade, por meio da contratação direta das empresas responsáveis pelas respectivas plataformas de redes sociais, mediante dispensa de licitação, nos moldes do art. 24, II, da Lei n. 8.666/1993, ou do art. 75, II, da Lei n. 14.133/2021, ou inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 25, caput, da Lei n. 8.666/1993, ou no art. 74, caput, da Lei n. 14.133/2021, observado o caráter educativo, informativo ou de orientação social, nos termos do art. 37, § 1º, da Constituição da República, e respeitadas as normas financeiras e orçamentárias pertinentes. Ademais, deve ser realizado o monitoramento das publicações impulsionadas, para fins de liquidação de despesa, com a utilização de metodologias que permitam aferir

o número de usuários impactados, usuários com interação, além da interação, compartilhamento e performance.

Confira abaixo alguns conceitos para simplificar a compreensão do parecer:

Impulsioneamento



Consiste em potencializar o alcance das postagens nas redes sociais. No caso do Facebook, por exemplo, o usuário que deseja impulsar uma publicação deverá informar quem deseja alcançar, o orçamento máximo e o período de veiculação do anúncio. A seguir, a postagem será exibida no feed de notícias do público-alvo pelo tempo determinado.

5.2.2.3 Consulta n. 1112571 – Inexigibilidade para aquisição de material didático

Na Consulta n. 1112571 (2/2/2022)⁵¹, o consultante questionou se é possível a aquisição de material didático por inexigibilidade de licitação, tendo em vista sua natureza específica e a possibilidade de não haver competição viável.

Na fundamentação, o Tribunal destacou que, conforme o art. 25 da Lei n. 8.666/1993 e o art. 74 da Lei n. 14.133/2021, **não é a natureza do objeto da contratação que define o cabimento da inexigibilidade, mas a existência de circunstância concreta que inviabilize o procedimento concorrencial**. Assim, a simples natureza do objeto (material didático) não configura, por si só, situação de inexigibilidade, não sendo possível afirmar abstratamente se a aquisição de material didático pode ser contratada por inexigibilidade.

129

Além disso, o fornecimento de material didático não está previsto de forma específica entre as hipóteses legais de dispensa na Lei n. 8.666/1993 (art. 24) e na Lei n. 14.133/2021 (art. 75), sendo necessária a análise das condições reais do mercado, como exclusividade de fornecedor, adequação técnica ou características singulares do produto.

Entendimento fixado:

1. Não é possível afirmar abstratamente se a aquisição de material didático pode ser contratada mediante procedimento de inexigibilidade, uma vez que tal objeto não denota, por si só, a inviabilidade de competição e, sendo esta factível, a regra é a realização de licitação;
2. O elenco de hipóteses de dispensa nos regimes da Lei nº 8.666/93 (art. 24) e da Lei nº 14.133/21 (art. 75) não contempla o fornecimento de material didático de forma específica, razão pela qual essa circunstância, isoladamente considerada, não autoriza a contratação direta, embora outras circunstâncias possam determinar o seu enquadramento no rol legal.

Notas

1. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas: nova Lei 14.133/2021. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2023. p.976.
2. Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.
3. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 506.
4. Art. 75. É dispensável a licitação:

III - para contratação que mantenha todas as condições definidas em edital de licitação realizada há menos de 1(um) ano, quando se verificar que naquela licitação:

a) não surgiram licitantes interessados ou não foram apresentadas propostas válidas;

b) as propostas apresentadas consignaram preços manifestamente superiores aos praticados no mercado ou incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes.
5. Art. 75. É dispensável a licitação:

IV - para contratação que tenha por objeto:

a) bens, componentes ou peças de origem nacional ou estrangeira necessários à manutenção de equipamentos, a serem adquiridos do fornecedor original desses equipamentos durante o período de garantia técnica, quando essa condição de exclusividade for indispensável para a vigência da garantia;
6. Art. 75. É dispensável a licitação:

IX - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;
7. Art. 75. É dispensável a licitação:

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1(um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;

§ 6º Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa a situação emergencial.
8. Art. 75. É dispensável a licitação:

IV - para contratação que tenha por objeto:

b) bens, serviços, alienações ou obras, nos termos de acordo internacional específico aprovado pelo Congresso Nacional, quando as condições ofertadas forem manifestamente vantajosas para a Administração;
9. Art. 75. É dispensável a licitação:

XIII - para contratação de profissionais para compor a comissão de avaliação de critérios de técnica, quando se tratar de profissional técnico de notória especialização;
10. Art. 75. É dispensável a licitação:

VI - para contratação que possa acarretar comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos pelo Ministro de Estado da Defesa, mediante demanda dos comandos das Forças Armadas ou

dos demais ministérios;

VII - nos casos de guerra, estado de defesa, estado de sítio, intervenção federal ou de grave perturbação da ordem.

11. Art. 75. É dispensável a licitação:

IV - para contratação que tenha por objeto

c) produtos para pesquisa e desenvolvimento, limitada a contratação, no caso de obras e serviços de engenharia, ao valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais)

12. Art. 75. É dispensável a licitação:

XIV - para contratação de associação de pessoas com deficiência, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgão ou entidade da Administração Pública, para a prestação de serviços, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado e os serviços contratados sejam prestados exclusivamente por pessoas com deficiência

13. Art. 75. É dispensável a licitação:

IV - para contratação que tenha por objeto:

e) hortifrutigranjeiros, pães e outros gêneros perecíveis, no período necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, hipótese em que a contratação será realizada diretamente com base no preço do dia;

14. Art. 75. É dispensável a licitação:

XV - para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos;

15. Art. 75. É dispensável a licitação:

IV - para contratação que tenha por objeto:

j) coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, realizados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente de pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública.

16. Art. 75. É dispensável a licitação:

XVII - para contratação de entidades privadas sem fins lucrativos para a implementação de cisternas ou outras tecnologias sociais de acesso à água para consumo humano e produção de alimentos, a fim de beneficiar as famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou pela falta regular de água

17. Art. 75. É dispensável a licitação:

IV - para contratação que tenha por objeto:

k) aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, de autenticidade certificada, desde que inerente às finalidades do órgão ou com elas compatível;

18. Art. 75. É dispensável a licitação:

XVIII - para contratação de entidades privadas sem fins lucrativos, para a implementação do Programa Cozinha Solidária, que tem como finalidade fornecer alimentação gratuita preferencialmente à população em situação de vulnerabilidade e risco social, incluída a população em situação de rua, com vistas à promoção de políticas de segurança alimentar e nutricional e de assistência social e à efetivação de direitos sociais, dignidade humana, resgate social e melhoria da qualidade de vida

19. Art. 75. É dispensável a licitação:

IV - para contratação que tenha por objeto:

m) aquisição de medicamentos destinados exclusivamente ao tratamento de doenças raras definidas pelo Ministério da Saúde;

20. Art. 75. É dispensável a licitação:

XII - para contratação em que houver transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS), conforme elencados em ato da direção nacional do SUS, inclusive por ocasião da aquisição desses produtos durante as etapas de absorção tecnológica, e em valores compatíveis com aqueles definidos no instrumento firmado para a transferência de tecnologia

21. Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

22. Consulta n. **1127906**. Relator cons. Wanderley Ávila. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 30/4/2025. Parecer disponibilizado no DOC de 20/5/2025.
23. Consulta n. **1148760**. Relator cons. Agostinho Patrus. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 13/3/2024. Disponibilizado no DOC de 10/4/2024.
24. Conceito extraído do parecer proferido em resposta à Consulta n. **1104833** de relatoria do cons. subst. Hamilton Coelho, deliberada na sessão do dia 19/10/2022 e disponibilizado no DOC de 7/11/2022. Vide, ainda, Consulta n. **1102289** (15/3/2023).
25. Conceito extraído do parecer proferido em resposta à Consulta n. **1102289** de relatoria do cons. subst. Hamilton Coelho, deliberada na sessão do dia 15/3/2023 e disponibilizado no DOC de 11/4/2023. Vide, ainda, Consulta n. **1104833** (19/10/2022).
26. Consulta n. **1104833**. Relator cons. subst. Hamilton Coelho. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 19/10/2022. Parecer disponibilizado no DOC de 7/11/2022
27. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/cadastros/cnpj/classificacao-nacional-de-atividades-economicas-2013-cnae/apresentacao>. Acesso em 22 de maio de 2025
28. Conceito extraído do parecer proferido em resposta à Consulta n. **1102289** (15/3/2023). Vide, ainda, Consulta n. **1104833** (19/10/2022).
29. Consulta n. **1120151**. Relator cons. Durval Ângelo. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 6/12/2023. Parecer disponibilizado no DOC de 11/1/2024.
30. Consulta n. **1127049**. Relator cons. Wanderley Ávila. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 18/10/2023. Parecer disponibilizado no DOC 25/10/2023.
31. Lei n. 4.320/1964:
- Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

32. Trecho extraído do parecer em resposta à Consulta n. 1127049.
33. Consulta n. 1141274. Relator cons. subst. Telmo Passareli. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 11/10/2023. Parecer disponibilizado no DOC de 24/10/2023.
34. Consulta n. 1119728. Relator cons. Cláudio Terrão. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 21/9/2022. Parecer disponibilizado no DOC de 5/10/2022.
35. Consulta n. 1121074. Relator cons. Cláudio Terrão. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 5/7/2023. Parecer disponibilizado no DOC de 12/7/2023.
36. Tais valores decorrem da atualização monetária feita pelo Decreto n. 11.317/22, conforme previsão contida no art. 182 da Lei nº 14.133/21. Originalmente era: R\$ 8.000,00 e R\$ 100.000,00.
37. Consulta n. 1102289. Relator cons. subst. Hamilton Coelho. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 15/3/2023. Parecer disponibilizado no DOC de 11/4/2023.
38. Conceito extraído do parecer proferido em resposta à Consulta n. 1102289 (15/3/2023).
39. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/cadastros/cnpj/classificacao-nacional-de-atividades-economicas-2013-cnae/apresentacao>
40. Conceito extraído do parecer proferido em resposta à Consulta n. 1104833 (19/10/2022). Vide, ainda, Consulta n. 1102289 (15/3/2023).
41. Conceito extraído do parecer proferido em resposta à Consulta n. 1102289 (15/3/2023). Vide, ainda, Consulta n. 1104833 (19/10/2022).
42. Consulta n. 1102139. Relator cons. subst. Adonias Monteiro. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 1/9/2021. Parecer disponibilizado no DOC de 17/9/2021
43. Art. 24. É dispensável a licitação:
[...]
VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;
44. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, coord. Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 261.
45. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, coord. Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 263.
46. HEINEN, Juliano. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: lei nº 14.133/21. 5. ed. São Paulo: Juspodium, 2024. 1200. p. 635.
47. Consulta n. 1156677. Relator cons. subst. Licurgo Mourão. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 10/7/2024. Parecer disponibilizado no DOC de 2/8/2024.
48. RAMOS, André Luiz Santa Cruz. Direito empresarial. 8. ed. São Paulo: Método, 2018. 990 p. 160.
49. RAMOS, André Luiz Santa Cruz. Direito empresarial. 8. ed. São Paulo: Método, 2018. 990 p. 172.
50. Consulta n. 1144609. Relator cons. subst. Adonias Monteiro. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 6/12/2023. Parecer disponibilizado no DOC de 18/12/2023.
51. Consulta n. 1112571. Relator cons. Cláudio Terrão. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 2/2/2022. Parecer disponibilizado no DOC de 11/2/2022.

6 PROCEDIMENTOS AUXILIARES

A Lei n. 14.133/2021 introduziu mudanças significativas nos procedimentos auxiliares, visando modernizar e tornar mais eficiente o processo de contratação pública. Diferente da legislação anterior, a atual lei permite a utilização dos procedimentos auxiliares tanto em licitações quanto em contratações diretas, o que implica maior flexibilidade à Administração Pública.

O doutrinador Ronny Charles Lopes de Torres pontua que tais mudanças consistem em uma positivação do que já acontecia na prática administrativa, não sendo propriamente uma inovação no ordenamento¹.

São procedimentos auxiliares nos termos do art. 78 da Lei n. 14.133/2021:

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

- I - credenciamento;
- II - pré-qualificação;
- III - procedimento de manifestação de interesse;
- IV - sistema de registro de preços;
- V - registro cadastral.

134

A fim de facilitar a compreensão, veja alguns conceitos:



6.1 O que mudou com a Lei n. 14.133/2021

6.1.1 Credenciamento

Conforme o inciso XLIII do art. 6 da Lei de Licitações e Contratos o credenciamento define-se por:

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.

O credenciamento não era previsto expressamente no texto da antiga Lei de Licitações, mas era utilizado na prática pela Administração Pública e reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência. A Lei n. 14.133/2021 buscou suprir tal lacuna.

No credenciamento não há competitividade entre os interessados, uma vez que todos que forem habilitados serão credenciados e poderão vir a ser demandados pela Administração Pública. Pode-se dizer que o credenciamento é um chamamento público não competitivo.

Registra-se abaixo válidas considerações feitas por Ronny Charles Lopes de Torres² acerca do assunto:

Historicamente, o credenciamento vem sendo utilizado para instrumentalizar contratações por inexigibilidade. A Nova Lei não fez essa vinculação explícita ao apresentar a definição legal para o credenciamento, mas parece indicar que ele precederá uma contratação direta, ao estabelecer que o credenciado será convocado para “executar o objeto”.

[...]

Não se deve confundir o credenciamento com os contratos ou contratações que serão firmados a partir dele. A natureza jurídica do credenciamento não equivale à do contrato administrativo; ele é um procedimento auxiliar, produzido para justificar ulteriores contratações diretas. Esta percepção é fundamental para perceber que o credenciamento, enquanto procedimento auxiliar para registro de fornecedores aptos, não se submete estritamente ao regime jurídico administrativo, embora, obviamente, submeta-se integralmente ao regime jurídico de direito público.

Segundo o art. 79 da Lei n. 14.133/2021, 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.

Observa-se que o referido dispositivo legal permite o credenciamento em três situações, tratando-se, para maioria da doutrina, de rol taxativo. Nesse sentido, Juliano Heinen³ também entende tratar-se de lista taxativa, de forma que não se aplica o instrumento em outros casos.

No Acórdão n. 104/1995, o Tribunal de Contas da União - TCU exemplifica cada uma das possibilidades de forma clara e explicativa, conforme segue:

O credenciamento é permitido:

- (a) Quando a contratação é **paralela e não excludente (inciso I)**: aqui, não há disputa para a seleção de um vencedor. Trata-se de uma situação em que é *viável e vantajosa para a Administração Pública a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas*. Em termos objetivos, o Estado quer contratar todos aqueles que queiram fornecer um bem ou prestar um serviço. Considera, para tanto, que é viável a contratação simultânea de todos aqueles que manifestem interesse. Para tanto, deverá fornecer condições iguais para todos os interessados. **É o caso da contratação de instituições para prestar serviços pelo Sistema Único de Saúde (SUS).**
- (b) Quando se quer permitir que a seleção do contratado seja feita por **terceiros (inciso II)**. Nessa forma de credenciamento, o particular recebe uma qualificação ou uma atribuição por outrem que não o Poder Público, caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação. **Exemplo: o Estado credencia profissionais para atestar a regularidade da compra e venda de veículos** (v.g CRVA - Centro de Registro de Veículos Automotores) ou para aplicar testes para definir ou renovar licenças para a condução de veículos automotores (os conhecidos Centros de Formação de Condutores - CFCs);
- (c) Quando se quer contratar produtos ou serviços em **mercados fluidos (inciso III)**: aqui, estamos diante contratações cuja demanda é incerta, e em um contexto em que se sabe da existência de uma pluralidade de interessados. Logo, quanto mais particulares tiverem interesse na execução do objeto, melhor será atendido o interesse público, caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio dos processos de licitação "tradicionais", listados no art. 28 da Lei n.14.133/21.

A questão complexa deste item consiste em saber se seria possível contratar pelo preço praticado no momento da aquisição. **Vamos a um exemplo: imagine que se tenham credenciado operadoras de transporte aéreo. Será natural que a cotação da passagem seja feita no momento da emissão. Portanto, consideramos que o credenciamento é adequado a ser aplicado em tais mercados fluidos, quando se pode contratar pelo preço do momento do fornecimento.**

Deve ser alertado que o agente da contratação ou a respectiva comissão não deve se descuidar de exigir os requisitos de habilitação necessários de todos os interessados, bem como deve tratar todos de modo isonômico.

Hipóteses de credenciamento⁴



Contratação paralela não é excludente

Nessa hipótese o Estado quer contratar todos aqueles que queiram fornecer um bem ou prestar um serviço. Considera, para tanto, que é viável a **contratação simultânea** de todos aqueles que manifestem interesse. Para tanto, deverá fornecer condições iguais para todos os interessados. É o caso da contratação de instituições para prestar serviços pelo Sistema Único de Saúde (SUS).



Com seleção de critério de terceiros

Nessa forma de credenciamento, a **seleção do contrato está a cargo do beneficiário da prestação**. Exemplo: o Estado credencia profissionais para atestar a regularidade da compra e venda de veículos, como os centros de registro de veículos e centro de formação de condutores.



Em mercados fluídos

Nessa situação a demanda é **incerta** com **pluralidade de interessados** e a **flutuação constante do valor da prestação** e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio dos processos de licitação "tradicionais". É o caso do credenciamento de operadoras de transporte aéreo cuja cotação varia bastante.

6.1.1.1 Consultas relacionadas

6.1.1.1.1 Consulta n. 1148861 – Utilização de credenciamento, na hipótese do art. 79, I, da Lei n. 14.133/2021, para a contratação de artistas locais

Na Consulta n. 1148861 (7/2/2024)⁵ o TCEMG foi questionado acerca da viabilidade de contratação de artistas locais por meio de edital de chamamento público sob a forma de credenciamento.

O Tribunal pontuou que embora a regra para contratações públicas seja a licitação, a hipótese mais comum de contratação de serviços artísticos ocorre por meio da inexigibilidade de licitação, prevista no art. 74, II, da Lei 14.133/2021, tendo em vista que a subjetividade inerente na escolha desses profissionais inviabiliza a competição.

Nesse sentido, é possível que existam situações nas quais não exista uma modalidade adequada para realizar um procedimento licitatório para a contratação dessa natureza, tornando a inexigibilidade por meio do credenciamento uma opção.

O TCEMG registrou que não há previsão expressa e pormenorizada na lei geral de licitações quanto aos bens e serviços que podem ser objeto de credenciamento, de forma que **é compatível a contratação de serviços artísticos por meio do credenciamento**, uma vez

que a escolha dos serviços artísticos, muitas vezes, é permeada pela subjetividade, o que caracteriza a inviabilidade de competição.

Por fim, foi feita a seguinte ressalva: **o credenciamento de serviços artísticos, somente se enquadra na hipótese no inciso I do art. 79 da Lei n. 14.133/2021**, contratação paralela e não excludente, caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas, já que é indiferente para a Administração a identidade do sujeito a ser contratado.

Entendimento fixado:

Demonstrada de forma clara e inequívoca, diante das especificidades do objeto, a viabilidade e a vantajosidade para a Administração de contratações paralelas, não excludentes e em condições padronizadas, é viável a utilização de credenciamento, na hipótese do art. 79, I, da Lei n. 14.133/2021, para a contratação de artistas locais, compreendidos como profissionais que prestam serviços artísticos, observadas as regras da legislação sobre a matéria e as previsões constantes do regulamento próprio, editado pelo ente federativo.

6.1.1.1.2 Consulta n. 1098394 – Utilização de credenciamento, na hipótese do art. 79, II, da Lei n. 14.133/2021, para a contratação de material escolar via cartão de débito destinado à família do aluno matriculado na rede municipal de ensino

O TCEMG foi questionado na Consulta n. 1098394 (13/9/2023)⁶, se a fonte de recursos 101 poderia ser utilizada para a compra direta de material escolar por meio de cartão de débito destinado à família que possui aluno matriculado na rede Municipal de Ensino.

O Tribunal destacou que a adoção de programas de aquisição de materiais escolares mediante o fornecimento de **cartões eletrônicos** (cartões de débito) a pais ou responsáveis por alunos matriculados nas redes de ensino, mediante **compra direta em lojas credenciadas**, é uma prática que vem sendo cada vez mais utilizada pelos entes da federação. Para tanto, destacou que é preciso que haja autorização legislativa, observados os requisitos orçamentários e financeiros.

Ademais, entendeu que a aquisição de material escolar, nos moldes do questionamento, trata-se de hipótese de credenciamento com **seleção a critério de terceiros**, nos termos do inciso II do art. 79 da Lei de Licitações. Isso porque a forma de aquisição concede grau de liberdade aos beneficiários para elegerem, dentre as lojas credenciadas, aquelas que lhes sejam mais convenientes para realizar a aquisição, bem como para escolherem dentre os materiais disponibilizados pelo kit escolar aqueles que lhes sejam mais agradáveis.

Quanto a fonte de recursos, o Tribunal entendeu que, como regra, sendo a compra de materiais escolares consideradas como de **manutenção e desenvolvimento do ensino** (art. 70, VIII, Lei n. 9.394/1996, LDB), as despesas realizadas com programas destinados a este fim, poderiam utilizar a **fonte de recursos 1500** e serem associadas ao código de acompanhamento da execução orçamentária CO 1001, entretanto, há que se observar, ainda, se as despesas não se enquadram nos incisos do art. 71 da LDB que excluem a classificação de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Assim, o TCEMG entendeu que a possibilidade de utilização da fonte de recursos 1500, associada ao código de controle da execução orçamentária (CO) 1001, para fins de apuração do limite constitucional de 25% de aplicação dos impostos de transferência em manutenção e desenvolvimento do ensino, para as despesas com programa de aquisição de material escolar, está **restrita às hipóteses em que o ente da federação adota o programa de forma universal**, atendendo, indistintamente, a todos os alunos regularmente matriculados na rede de ensino.

Entendimento fixado:

1. É possível a adoção de programas de aquisição de materiais escolares, por entes da federação, mediante autorização legislativa, operacionalizado por meio do fornecimento, aos pais ou responsáveis pelos seus beneficiários, de cartões de débito ou aplicativos para que realizem a compra diretamente na rede de lojas credenciadas.
2. O credenciamento deverá ser realizado com base nas regras estabelecidas no art. 79 da Lei no 14.133/2021, observadas, ainda, formas de controle e verificação da correta aplicação dos recursos.
3. A possibilidade de utilização da fonte de recursos 1500, associada ao código de controle da execução orçamentária (CO) 1001, para fins de apuração do limite constitucional de 25% de aplicação dos impostos de transferência em manutenção e desenvolvimento do ensino, para as despesas com programa de aquisição de material escolar, está restrita às hipóteses em que o ente da federação adota o programa de forma universal, atendendo, indistintamente, a todos os alunos regularmente matriculados na rede de ensino.

139

Para melhor compreensão do parecer, veja alguns esclarecimentos sobre termos nele citados:

Despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE



De acordo com o art. 70 da Lei n. 9.394/1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, despesas de MDE são aquelas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis e contemplam os gastos com os objetos elencados no artigo citado. +

Fonte ou destinação de recursos



"O código de fonte ou destinação de receita tem como objetivo agrupar receitas que possuem as mesmas normas de aplicação na despesa, identificando as vinculações legais existentes e funcionando como um mecanismo integrador entre a receita e a despesa.

Denomina-se Fonte de Recurso a cada agrupamento de receitas que possui as mesmas normas de aplicação. A fonte, nesse contexto, é instrumento de gestão da receita e da despesa ao mesmo tempo, pois tem como objetivo assegurar que determinadas receitas sejam direcionadas para financiar atividades (despesas) governamentais em conformidade com as leis que regem o tema.

Nesta área, encontram-se todas as codificações da fonte ou destinação da receita estabelecidas por meio da Portaria Conjunta STN SOF nº 20/2021, da Portaria SOF n. 14.956/2021, e da Portaria STN n. 710/2021.⁷

6.1.1.1.3 Consulta n. 1120202 – Utilização do credenciamento, na hipótese do art.79, III, da Lei n. 14.133/21, para a contratação de bens comuns; materiais de consumo, em geral

O TCEMG, na Consulta n. 1120202 (7/6/2023)⁸, foi questionado sobre a possibilidade de utilização do credenciamento para a aquisição de bens de consumo comuns, a exemplo de material hospitalar, alimentos, material de construção, acessórios para veículos automotores e combustíveis, com fundamento na hipótese de que trata o inciso III do art. 79, isto é, quando se está diante de mercados fluidos, que se caracterizam pela flutuação constante dos preços que inviabilize a seleção de agente por meio de licitação.

140

O Tribunal destacou inicialmente que a aplicação do **credenciamento como inexigibilidade** é percebida em variados tipos de contratação direta, as quais, cumpridas as determinações legais, têm o **condão de afastar o dever geral de licitar** para proporcionar os meios mais adequados de atender ao interesse público. Por conseguinte, é imperioso ao gestor avaliar as **circunstâncias do caso concreto**, tendo em vista as peculiaridades da demanda, os motivos pelos quais a competição se mostra inviável, bem como examinar as situações previstas no art. 79 da Lei n. 14.133/2021 que autorizam o credenciamento e a possibilidade de realização de procedimentos licitatórios.

Nesse sentido, caso o **mercado do objeto** a ser contratado sofra **grande variação de preços**, provocada por variação cambial, ou sazonalidade, no caso de gêneros alimentícios, ou escassez decorrente de impactos econômicos como aqueles observados pós-pandemia de covid-19 na produção e fornecimento de peças e insumos para veículos automotores, é possível que se esteja diante de **mercados fluidos**, nos quais **não tem condições de definir, de antemão os preços**, denotando **inviabilidade de competição**.

Assim, em tese, o Tribunal fixou entendimento no sentido de que **é possível a utilização do credenciamento fundado no inciso III do art. 79 da Lei n. 14.133/2021, para a aquisição de bens comuns**, tais como medicamentos, material hospitalar, gêneros alimentícios, material de construção, peças e acessórios para veículos automotores e combustíveis ou outros bens, **desde que as circunstâncias de aquisição se amoldem às exigências legais e sejam devidamente justificadas**, demonstrando-se a vantajosidade do credenciamento para a Administração.

Entendimento fixado:

Ressalvadas as especificidades aplicáveis a cada espécie, ainda que pendente de regulamentação, é possível a utilização do credenciamento fundado no inciso III do art. 79 da Lei n. 14.133/21 para a contratação de bens comuns, tais 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. Ressalva-se, porém, que a aquisição de medicamentos é regida por normas próprias, e que a manutenção de veículos automotores, incluído o fornecimento de peças, pode ser realizada por contratação direta por meio de dispensa em razão do valor, nos termos do art. 75, I c/c § 7º, da citada Lei.

Para melhor compreensão do tema tratado no parecer, veja abaixo alguns conceitos:

Mercados fluidos



Nas palavras de Marcos Nóbrega e Ronny Charles, os mercados fluidos são caracterizados por preços dinâmicos, que são flexíveis e variáveis com base na demanda, oferta, preço da concorrência, preços de produtos substitutos ou complementares. Os preços são determinados por algoritmos que levam em conta múltiplas variáveis para definir o melhor preço para aquele produto específico, para aquele cliente, naquele momento.

A adoção do credenciamento para “mercados fluidos” permite que a contratação decorrente deste procedimento auxiliar se dê sem a prévia definição de preços, o que induz a aceitação de “preços dinâmicos” pela Administração⁹.

6.1.1.1.4 Consulta n. 1144882 – Utilização concomitante de procedimentos auxiliares

O TCEMG foi questionado na Consulta n. 1144882 (13/9/2023)¹⁰ acerca da utilização concomitante dos procedimentos auxiliares credenciamento e registro de preços, diante das previsões dos arts. 82, §6º e 74, IV, da Lei n. 14.133/2021.

No mérito, o TCEMG diferenciou o credenciamento do sistema de registro de preços e pontuou que diante das previsões dos arts. 74, IV e 86, §6º, tanto o sistema de registro de preços quanto o credenciamento podem auxiliar situações de inexigibilidade de licitação, todavia, o primeiro é um instrumento auxiliar também para casos de licitação e dispensa, enquanto o segundo é utilizado exclusivamente em situações específicas de inexigibilidade

de licitação, definidas em lei.

Embora ambos possam auxiliar situações de inexigibilidade, eles possuem hipóteses de cabimento e procedimentos distintos e conflitantes, não se verificando a possibilidade de utilização simultânea dos dois procedimentos. Afinal, no registro de preços são os fornecedores que escolhem o valor que estão dispostos a aceitar e apenas aqueles que apresentarem a melhor proposta poderão firmar uma ata junto à Administração, o que envolve a exclusão dos demais fornecedores, situação que caracteriza certo tipo de disputa.

Por outro lado, no credenciamento, em regra, a Administração deve fixar o valor do serviço no edital de chamamento, sendo a todos garantida a mesma remuneração por serviço prestado. No credenciamento não há competição entre os interessados, de modo que os particulares interessados não oferecem propostas, cabendo a eles, caso queiram, credenciarem-se junto ao órgão ou entidade, para executar o objeto quando convocados, de acordo com as regras de habilitação e remuneração prefixadas pela própria Administração.

Logo, para o Tribunal de Contas mineiro, não se falar em utilização conjunta dos dois procedimentos auxiliares.

Entendimento fixado:

O sistema de registro de preços e o credenciamento possuem requisitos e especificidades diferentes e conflitantes, tornando inviável a utilização concomitante dos procedimentos auxiliares.

6.1.2 Sistema de Registro de Preços

142

O sistema de registro de preços (SRP) era previsto nas antigas Leis n. 8.666/1993 e n. 12.462/2011, de forma mais genérica. Com a Lei n. 14.133/2021 passou à categoria de procedimento auxiliar e ganhou contornos mais precisos.

O art. 6., inciso XLV, da Lei n. 14.133/2021, conceitua o instituto como “conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras”.

Dessa forma, pode-se dizer que o sistema de registro de preços é o procedimento auxiliar que visa registrar prestadores de serviços, fornecedores de bens e seus respectivos preços, permitindo diversas contratações concomitantes ou sucessivas, sem que haja um procedimento licitatório específico para cada uma delas, podendo servir a um ou mais órgãos da Administração Pública¹¹.

Usualmente, o registro de preços é empregado para compras corriqueiras de **bens ou serviços**, mas pode ser adotado para **obras e serviços de engenharia** e locação de bens, também¹². Nesse sentido, Joel de Menezes Niebuhr entende que o registro de preços deve ser utilizado sempre que viável, independentemente da natureza do objeto, contanto que seja padronizado, apresentando as mesmas especificações¹³.

**O art. 82 da Lei n. 14.133/2021
estabelece que o edital de
licitação para registro de
preços deverá dispor sobre:**

143



Edital de Licitação SRP

Além disso, o §5º de citado artigo impõe **seis condições para o SRP**, quais sejam:

Art. 82, § 5º | O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

Inclusão na ata de registro de preços do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que manter sua proposta original.

Definição do período de validade do registro de preços e

Atualização periódica dos preços registrados;

Desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;

Seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;

Realização prévia de ampla pesquisa de mercado;

Ressalta-se que os preços registrados obrigam o fornecedor a cumprir as condições estabelecidas, mas não obrigam a Administração a proceder a contratação.

O registro de preços permite que vários órgãos ou entidades utilizem o mesmo procedimento. Nesse cenário, haverá o **órgão ou entidade gerenciador** que conduzirá o procedimento e gerenciará a ata de registro de preços. Os órgãos ou entidades que participam dos procedimentos iniciais para o registro de preços são chamados de **participantes** e integram a ata. Por outro lado, a Lei prevê a possibilidade um órgão ou entidade **aderir à ata de registro** de preços sem ter participado dos procedimentos iniciais, nesses casos o órgão gerenciador e o fornecedor deverão aceitar o órgão não participante que deverá apresentar justificativa para aderir à ata e demonstrar que aqueles preços estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado.

A Lei n. 14.133/2021 estabelece algumas **restrições à hipótese de adesão à ata de registro** de preços. Em primeiro lugar, o caput do art. 86 determina que o órgão ou entidade gerenciadora realize **procedimento público de intenção de registro de preços** para que outros órgãos ou entidades possam **participar** do planejamento da ata para compor a estimativa total de quantidades da contratação. Se não participarem do procedimento previsto no caput do artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de **não participantes**, observados os requisitos do §2º.

Além disso, a faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida pelos seguintes órgãos e entidades, conforme o caso:

ART. 86, §3º	QUEM PODE ADERIR NA CONDIÇÃO DE NÃO PARTICIPANTE	EXIGÊNCIA
Inciso I	Órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal	Quando a ata de registro de preços for de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital
Inciso II	Órgãos e entidades da Administração Pública municipal	Quando a ata de registro de preços for de órgão ou entidade gerenciadora municipal, e desde que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação

Assim, os órgãos e entidades **federais, estaduais ou distritais não podem aderir às atas dos municípios**; os **municípios** podem aderir às atas de órgãos e entidades **federais, estaduais ou distritais**, independentemente de o sistema ser formalizado com ou sem licitação e os **municípios** podem aderir às **atas de outros municípios**, mas somente **se o processo foi formalizado mediante licitação**.

Ressalta-se que a Lei n. 14.133/2021 expressamente consagrou a solução do “carona”, tendo em vista que a adesão superveniente de outros órgãos a uma ata de registro de preços não era prevista na Lei 8.666/1993, sendo regulamentada, até então, por meio do Decreto Federal 7.892/2013.

Veja o seguinte quadro para facilitar a leitura:

Gerenciador	Conduz o procedimento	Gerencia a ata de registro
Participante	Participa dos procedimentos iniciais (procedimento público de intenção de registro de preços)	Integra a ata
Não participante	Não participa dos procedimentos iniciais. Devem observar os seguintes requisitos: a) justificar a vantagem da adesão; b) demonstrar compatibilidade dos valores registrados com os praticados pelo mercado; c) consulta prévia e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor .	Não integra a ata

146

Confira, também, alguns conceitos para complementar o entendimento sobre o SRP:

Ata de Registro de Preços 	Art. 6º, XLVI – ata de registro de preços: documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação e nas propostas apresentadas;
Prazo de vigência da ata de registro de preços 	O prazo de vigência da ata de registro de preços será de um ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso (art. 84)

Órgão ou entidade gerenciadora >>>	Art. 6º, XLVII – órgão ou entidade gerenciadora: órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e pelo gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente;
Órgão ou entidade participante >>>	Art. 6º, XLVIII – órgão ou entidade participante: órgão ou entidade da Administração Pública que participa dos procedimentos iniciais da contratação para registro de preços e integra a ata de registro de preços
órgão ou entidade não participante >>>	Art. 6º, XLIX – órgão ou entidade não participante: órgão ou entidade da Administração Pública que não participa dos procedimentos iniciais da licitação para registro de preços e não integra a ata de registro de preços
Procedimento público de intenção de registro de preços >>>	Trata-se de procedimento obrigatório que deve ser realizado ainda na fase preparatória pelo órgão ou entidade gerenciadora para possibilitar a participação de outros órgãos ou entidades na ata de registro de preços e determinar a estimativa total de quantidades a serem contratadas ¹⁴ .

6.1.2.1 Consultas relacionadas

6.1.2.1.1 Consultas n. 1160667, 1164219, 1164125, 1164249 e 1164054 – Adesão à ata de registro de preços, no cenário de conflito de leis no tempo

O TCEMG foi questionado, nas Consultas n. 1160667, 1164219, 1164125 e 1164249, 1164054¹⁵, sobre qual lei utilizar para a formalização do processo de adesão, se a lei vigente na celebração da ata de registro de preços, Lei n. 8.666/1993, ou a lei atual, Lei n. 14.133/2021, evidenciando um conflito de leis no tempo.

O Tribunal destacou que os arts. 190, 191 e 193¹⁶ da atual Lei de Licitações conferiram às revogadas leis n. 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011 efeitos de **ultratatividade**, que é o instituto jurídico pelo qual uma norma pode produzir efeitos jurídicos mesmo depois de revogada. Assim, a despeito da revogação da Lei n. 8.666/1993, as atas de registro de preços formalizadas sob a égide de tal diploma legal, cujo prazo de vigência ultrapassa a data final da vigência de tal lei, permanecem integralmente regidas por aquela norma, de modo que o órgão ou entidade que manifestar seu interesse em aderir à ata se submete ao regime

jurídico a ela aplicável, afastando, assim, a aplicação da Lei n. 14.133/2021 que configuraria combinação dos dois regimes jurídicos, em afronta aos arts. 190 e 191.

Ainda, para fins de **prorrogações** ou alterações contratuais, deverão ser observados os estatutos escolhidos, visto que a prorrogação ou o aditamento contratual não têm o condão de alterar o regime eleito, cujas normas alcançarão o contrato até seu encerramento, conforme entendimento da Consulta n. 1128010 (11/10/2023). Todavia, o Tribunal ressaltou que na regência da Lei n. 8.666/1993 deve ser observado o prazo improrrogável de até 1(um) ano das atas de registro de preços.

No que tange à formalização do procedimento de adesão à ata de registro de preços, o tribunal entendeu que se deve observar as regras previstas na legislação vigente à época da celebração da ata.

Por fim, o TCEMG esclareceu que os responsáveis pelo processamento da adesão à ata de registro de preços devem ser definidos na legislação que regulamenta o sistema de registro de preços no âmbito do ente federado, não existindo impedimento para o agente de contratação ou para o pregoeiro do órgão não participante processar a adesão.

Entendimento fixado:

- a. Mesmo depois de 30/12/2023, órgão ou entidade não participante (“carona”) pode aderir a uma ata de registro de preços celebrada com base na Lei nº 8.666, de 1993, na Lei nº 10.520, de 2002, ou na Lei nº 12.462, de 2011, observadas as disposições normativas que fundamentaram a licitação que deu origem à ata.
- b. A partir de 30/12/2023, o planejamento de uma contratação pública deverá observar os ditames da Lei nº 14.133, de 2021, dele podendo resultar até mesmo a opção por adesão a uma ata de registro de preços, celebrada com base nessa lei, na Lei nº 8.666, de 1993, na Lei nº 10.520, de 2002, ou na Lei nº 12.462, de 2011.
- c. os responsáveis pelo processamento da adesão à ata de registro de preços devem ser definidos na legislação que regulamenta o sistema de registro de preços no âmbito do ente federado e nos regulamentos internos do órgão não participante.

6.1.2.1.2 Consulta n. 1119769 – Compartilhamento de licitações por consórcios públicos e a possibilidade de entes não consorciados participarem, por meio de adesão à ata, na condição de “carona”

Na Consulta n. 1119769 (14/6/2023)¹⁷, o TCEMG foi questionado acerca da possibilidade de participação de **entes não consorciados** em licitações a serem realizadas por consórcio público, que, segundo o art. 19 do Decreto n. 6017/07, *“se constituídos para tal fim, podem realizar licitação cujo edital preveja contratos a serem celebrados pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados”*.

O Tribunal esclareceu que os dispositivos que disciplinam o tema são o art. 112, §1º, da Lei n. 8.666/1993 e o art. 181, parágrafo único, da Lei n. 14.133/2021 contudo não há previsão na

atual Lei sobre a possibilidade da participação de municípios não consorciados.

Pautado no Princípio da Legalidade, o TCEMG entendeu que, como nenhum dos dispositivos que regem a **licitação compartilhada** realizada por consórcios públicos autoriza que entes não consorciados participem do certame, essa prática não encontraria respaldo no ordenamento jurídico.

Entretanto, pontuou que não existe óbice para que os **entes não consorciados** participem da licitação compartilhada realizada por consórcio público, por meio da posterior **adesão à ata** de registro de preços respectiva, na condição de “carona”.

Entendimento fixado:

Entes não consorciados **não podem** participar de licitação compartilhada a ser realizada por consórcio público, por falta de amparo legal, ressalvada a possibilidade de posterior adesão à ata de registro de preços.

Veja abaixo alguns conceitos que podem auxiliá-lo na compreensão do tema:

Licitação compartilhada ▶▶▶	A licitação compartilhada é aquela que, muito embora promovida pelo consórcio, permite aos entes consorciados ou suas entidades da Administração Indireta celebrar o contrato decorrente da licitação. Assim, os entes consorciados ficam aptos a celebrar contratos decorrentes de licitação realizada pelo consórcio público. ¹⁸
Consórcio público ▶▶▶	O consórcio público é uma pessoa jurídica instituída por entes federativos, com base no art. 241 da CF/88 e regulamentada pela Lei n. 11.107/2005, para permitir a cooperação na gestão associada de serviços públicos, otimizando recursos e ampliando a capacidade de atuação dos entes envolvidos. Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. Art. 1º, §1º, Lei n. 11.107/2005: O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado

6.1.2.1.3 Consulta n. 1120108 – Contrato decorrente da adesão à ata de registro de preços, concomitantemente, à vigência de outra ata de registro de preços celebrada pelo ente

Na Consulta n. 1120108 (12/4/2023)¹⁹, o TCEMG foi indagado sobre a licitude da contratação decorrente da adesão à ata de registro de preço durante a vigência de outro instrumento da mesma natureza.

O Tribunal entendeu que o órgão ou entidade não está obrigado a contratar o objeto por meio

da ata registrada, sendo-lhe facultada a contratação por meio de procedimento licitatório superveniente, podendo ser-lhe facultada a contratação desse objeto por meio de adesão à outra ata mais favorável se tal vantajosidade for cabalmente demonstrada.

Esclareceu a Corte de Contas Mineira que embora o art. 82, VIII, da Lei n. 14.133/2021²⁰, preceitue que o edital de licitação deverá dispor acerca da “vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital”, tal vedação se aplica apenas ao participante originário do SRP, de forma que não alcança o aderente, órgão não participante, conhecido como “carona”.

Entendimento fixado:

É lícita a celebração de contrato decorrente da adesão à ata de registro de preços, ainda que concomitantemente à existência de outra ata celebrada pelo órgão ou entidade com o mesmo objeto, desde que justificada a vantajosidade da adesão.

6.1.2.1.4 Consulta n. 1098605 – Superveniente incompatibilidade da ata de registro de preço com os preços praticados pelo mercado

Na Consulta n. 1098605 (11/8/2021)²¹, o consulente apresentou questionamentos relacionados à negociação para redução de preços registrados, à possibilidade de cancelamento parcial do registro e de utilização da dispensa de licitação para a contratação do objeto.

150

Em resposta, o TCEMG pontuou que, por imperativo da economicidade, quando se observa que as condições disponíveis no mercado são mais favoráveis do que aquelas alcançadas na ata de registro de preços, faz-se necessário o restabelecimento da vantajosidade da eventual contratação pública. Nesse sentido, argumentou que a mera existência de preços registrados não obrigaria a contratação com o beneficiário da ata de registro de preços, tão-somente garantiria a preferência em igualdade de condições.

Nessa perspectiva, esclareceu que, quando o preço registrado se mostrar superior aos praticados no mercado, é dever da Administração provocar o fornecedor para que promova sua atualização, a fim de que o preço registrado reflita sua real paridade com as operações semelhantes verificadas no mercado.

Por fim, o Tribunal ressaltou que para contratações regidas pelo novo regime jurídico, algumas percepções podem ser alteradas, uma vez que, em certas situações, o tratamento dado pela Lei n. 14.133/21 é substancialmente diverso, como é o caso da contratação direta por dispensa quando os preços ofertados sejam manifestamente superiores aos de mercado.

Além disso, a regulamentação vindoura para o SRP também pode trazer novidades que impliquem a reformulação do parecer para os procedimentos que estejam regidos pela nova legislação.

Entendimento fixado:

1. Caso os preços registrados se mostrem superiores aos praticados no mercado, é dever da Administração instar o fornecedor para que promova sua atualização a fim de que o preço reflita sua real paridade com operações semelhantes verificadas no mercado, sendo que o procedimento a ser adotado constitui matéria de regulamento, seja pela dicção do § 3º do art. 15, seja porque se trata de desdobrar em normas específicas e concretas o comando exarado pela lei.
2. Em face da incompatibilidade entre o regime jurídico público e a contratação por preços registrados acima dos praticados no mercado, mesmo na ausência de regulamento local, o administrador não pode deixar de atuar para restaurar a vantajosidade para a Administração, inclusive com a atualização dos valores registrados.
3. Na hipótese de um fornecedor ter preços registrados para vários itens e apenas alguns estarem incompatíveis com o preço praticado no mercado, é possível promover o cancelamento parcial do registro, apenas em relação àqueles itens para os quais o fornecedor tenha rejeitado a redução dos valores, mantendo o registro dos demais preços que estejam alinhados com o mercado.
4. Por tratar-se de atualização de preços registrados para adequação ao mercado, cuja imposição é posta pela Lei nº 8.666/93, é possível realizá-la ainda que a regulamentação interna do órgão ou entidade pública seja lacunosa nesta matéria, inclusive com a solução de manutenção do registro quanto aos itens com preços compatíveis. Todavia, caso a regulamentação interna discipline a situação de forma diversa, desde que alinhada aos princípios administrativos e licitatórios, ela deve ser observada.
5. A hipótese de dispensa de licitação prevista no inciso VII do art. 24 da Lei nº 8.666/93 pode vir a ser utilizada em virtude de cancelamento de registro de preços, com a advertência contida no próprio dispositivo legal ao determinar a observância do art. 48. Ou seja, antes de se valer da contratação direta, que configura excepcionalidade no ordenamento jurídico e, como tal, deve ser interpretada restritivamente, o gestor público deve oportunizar o ajuste das ofertas pelos licitantes e, somente se não obtiver um retorno positivo dessa medida, utilizar a dispensa de licitação para a adjudicação do objeto.

6.1.2.1.5 Consulta n. 1114436 – Alteração do objeto da ata de registro de preços, por impossibilidade de fornecimento

Na Consulta n. 1114436 (4/9/2024)²², o TCEMG foi questionado sobre a possibilidade de **alteração do objeto da ata de registro de preços**, por impossibilidade de fornecimento.

No parecer proferido em resposta à indagação destacou-se que, durante a vigência da ata, podem ocorrer situações imprevisíveis à época da negociação, como a paralisação da produção por parte do fabricante, a escassez de insumos, entre outros fatores que justificariam a **substituição do objeto**. Nesse cenário, o Tribunal expôs que não se apresentaria razoável exigir do licitante outro procedimento, senão o de permitir a substituição.

Contudo, a Corte de Contas pontuou não apenas a necessidade de se exigir justificativa robusta do fornecedor, como ressaltou que a justificativa deve ser acompanhada de

documentos que **comprovem a impossibilidade superveniente de fornecer o produto** registrado na ata de registro de preços. Além disso, o novo produto deve apresentar as **mesmas especificações técnicas ou especificações técnicas superiores** àquelas exigidas no instrumento convocatório, sem alteração da natureza, do uso, da aplicabilidade ou da finalidade do objeto e deve haver **manutenção do preço original**.

Entendimento fixado:

Não há óbice legal ao aceite, pelos órgãos participantes ou pelo “carona”, de produto diverso daquele registrado na ata de registro de preços, desde que:

- a) o fornecedor apresente justificativa e documentos que comprovem a impossibilidade superveniente de fornecer o produto originalmente registrado na ata;
- b) o produto substituto apresente especificações técnicas iguais ou superiores àquelas exigidas no instrumento convocatório, sem alteração da natureza, do uso, da aplicabilidade ou da finalidade do objeto;
- c) a substituição não acarrete majoração dos preços registrados na ata, sob pena de violação aos princípios norteadores da licitação.

6.1.2.1.6 Consulta n. 1128010 – Aspectos quantitativos, no caso da prorrogação da ata de registro de preços

Na Consulta n. 1128010 (7/6/2023)²³, o consulente questiona acerca da prorrogação ou modificação de contrato e ata de registros de preços (ARP) firmados sob a regência das Leis n. 8.666/1993 e n. 10.520/2002, tendo em vista a entrada em vigor da Lei n. 14.133/2021

152

Em resposta, o TCEMG entendeu que para fins de prorrogações ou alterações contratuais, deverão ser observados os estatutos escolhidos, visto que a prorrogação ou o aditamento contratual não têm o condão de alterar o regime eleito, cujas normas alcançarão o contrato até seu encerramento. À vista disso, ao promover um processo licitatório ou realizar uma contratação direta em consonância com as regras de transição estipuladas nos arts. 191 a 193 da Lei n.14.133/2021, o gestor público deverá optar por um ou outro regime jurídico para reger toda a relação contratual, abrangendo, por certo, possíveis prorrogações ao longo da contratação, até a sua extinção.

Quanto ao questionamento referente ao saldo remanescente da contratação nas prorrogações das atas, o Tribunal destacou a **possibilidade de prorrogação do prazo de vigência da ata** previsto no art. 84, o qual possibilita ampliar a vigência da ata, **mantendo-se as demais condições nela registradas, inclusive o quantitativo**. Trata-se, portanto, de prorrogação de prazo em sentido estrito, quando as condições pactuadas permanecem, sendo cabível o reajuste ou a repactuação dos preços, conforme o caso, para manter o equilíbrio econômico-financeiro da avença, diante de possível variação ordinária de custos.

Por outro lado, esclareceu que **não se admite** a prorrogação do prazo da ARP, com o **restabelecimento dos quantitativos iniciais**, pois significaria o mesmo que alterar o objeto da licitação após o procedimento licitatório ter sido realizado, o que não encontra amparo legal. Assim, no caso de prorrogação do prazo de vigência da ata de registro de preços,

nos termos do art. 84 da Lei n. 14.133/21, não se restabelecem os quantitativos inicialmente fixados na licitação, devendo ser considerado apenas o saldo remanescente.

Por fim, a Corte de Contas mineira inda distinguiu a prorrogação do prazo de vigência da ata de registro de preço, prevista no art.84 da prorrogação prevista no art.107 da mesma lei, tendo em vista se tratar de institutos diferentes. Na prorrogação do art. 107, há a renovação de todas as cláusulas contratuais, nas mesmas condições inicialmente estabelecidas, inclusive com relação aos aspectos quantitativos; renova-se o objeto diante da necessidade da Administração em obter os serviços ou os bens, de forma contínua.

Entendimento fixado:

- 1) os contratos vigentes, regidos pela Lei nº 8666/93, pela Lei nº 10.520/02 e pela Lei nº 12.462/11, poderão ser prorrogados ou modificados, devendo ser observadas as normas nelas previstas;
- 2) no caso de prorrogação do prazo de vigência da ata de registro de preços, nos termos do art. 84 da Lei nº 14.133/21, não se restabelecem os quantitativos inicialmente fixados na licitação, devendo ser considerado apenas o saldo remanescente;
- 3) a prorrogação prevista no art. 107 da Lei Federal nº 14.133/2021 representa uma hipótese de renovação contratual, em que é atribuído ao contratado novo prazo. Ao se renovar o prazo, o objeto e os valores contratados também se renovam, razão pela qual não se confunde com a hipótese de prorrogação a que alude o art. 84 da referida lei.

6.1.2.1.7 Consulta n. 1120126 – Prorrogação da ata de registro de preço e o equilíbrio econômico-financeiro da relação jurídica

Na Consulta n. 1120126(21/6/23)²⁴, o consulente indagou a respeito da viabilidade de reajuste e/ou repactuação de preços, uma vez que ocorra a prorrogação do prazo da ata de registro de preços.

O TCEMG destacou inicialmente que a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro é consectário do princípio da isonomia e da vedação do enriquecimento ilícito. Após conceituar e diferenciar os institutos (veja abaixo quadro conceitual), pontuou que na prorrogação do prazo de vigência de ARP, **decorrido um ano** de sua assinatura, nos moldes autorizados pelo art. 84 da Lei n. 14.133/2021, é possível o **reajuste ou a repactuação dos preços**, conforme seja a mão-de-obra fator preponderante ou não, a fim de preservar a equação econômico-financeira da relação jurídica, em face da variação ordinária de custos, ou seja, o interregno mínimo para a incidência do reajuste e da repactuação é o mesmo, ou seja, 12 (doze) meses, porém o termo inicial pode divergir em um e outro.

Assim, esclareceu que para o **reajuste**, é aplicado o índice de variação de preços apropriado, **automaticamente, após 12 meses** contados da **apresentação do orçamento ou da proposta**, nos termos do §3º do art. 92 da Lei n. 14.133/2021.

Para a **repactuação**, o interregno mínimo também é **um ano**, contado da **apresentação da proposta** (art. 92, §3º), e a variação nos custos deve ser analiticamente demonstrada, com data vinculada à apresentação da proposta, para os custos do mercado, e ao acordo, convenção coletiva ou dissídio

coletivo, para os **custos de mão-de-obra** (art. 135, I e II, e §3º).

Quanto ao **fato do príncipe**, o Tribunal entendeu que se trata de fato atribuível à Administração, no exercício do **poder de império** e desvinculado da condição de parte contratual, que afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, **autorizando a alteração do contrato por acordo entre as partes**, nos termos do art. 124, II, d, da Lei nº 14.133/21, pelo mecanismo da **revisão**. O art. 134²⁵, nesse sentido, prevê a possibilidade de alteração dos preços contratados, após a data de apresentação das propostas, quando houver alteração do quadro legal, tributário e de encargos, com repercussão nos valores estabelecidos, o que corresponde à revisão derivada de fato do príncipe, que pode ocorrer em período inferior aos 12 meses da data da proposta, porém condicionada à demonstração analítica da efetiva repercussão econômico-financeira nos preços contratados.

Assim, ressaltou que o fato do príncipe se distingue do **fato da administração**, pois neste as alterações são adotadas pela Administração enquanto parte do contato, ao passo que o fato do príncipe incide sobre a relação contratual por conta do exercício do poder de império (autoridade) do Estado que, reflexamente, repercute sobre o contrato.

No mesmo parecer, o TCEMG também foi questionado acerca da possibilidade de adesão a Ata de Registro Preços (ARP) gerenciadas por municípios e consórcios públicos intermunicipais.

A partir da literalidade do originário § 3º do art. 86²⁶ da mencionada lei era possível inferir que a adesão seria possível aos entes de todas as esferas legislativas, desde que o órgão gerenciador não fosse municipal. E nesse sentido foi a dúvida do Consultante: *“No art. 86, § 3º, da Lei 14133/2021, há supressão da entidade gerenciadora municipal. Há vedação implícita à adesão de ata de registro de preços gerida por órgão ou entidade municipal, e, também, de consórcios públicos intermunicipais?”*

O TCEMG entendeu que o §3º do art. 86 se aplicaria apenas à Administração Pública federal, cabendo aos demais entes regulamentarem os procedimentos auxiliares para dispor acerca da possibilidade ou não de adesão a atas de registro de preços municipais.

Ocorre que, a Lei n.14.770/2023 alterou o § 3º do art.86 da Lei n.14.133/21, fazendo com que a nova redação pacificasse a questão:

§ 3º A faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida: *(Redação dada pela Lei nº 14.770, de 2023)*

I – por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital; ou *(Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)*

II – por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora municipal, desde que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023) – grifos nossos

Como a alteração legislativa foi posterior às datas da sessão e da publicação do parecer em análise, faz-se necessário cautela ao ler, estudar e utilizar os entendimentos fixados naquela ocasião. É preciso adaptar o texto do parecer ao texto legislativo razão pela qual, para fins didáticos, será reproduzido abaixo apenas o entendimento fixado que continua em conformidade com a Lei n. 14.133/2021.

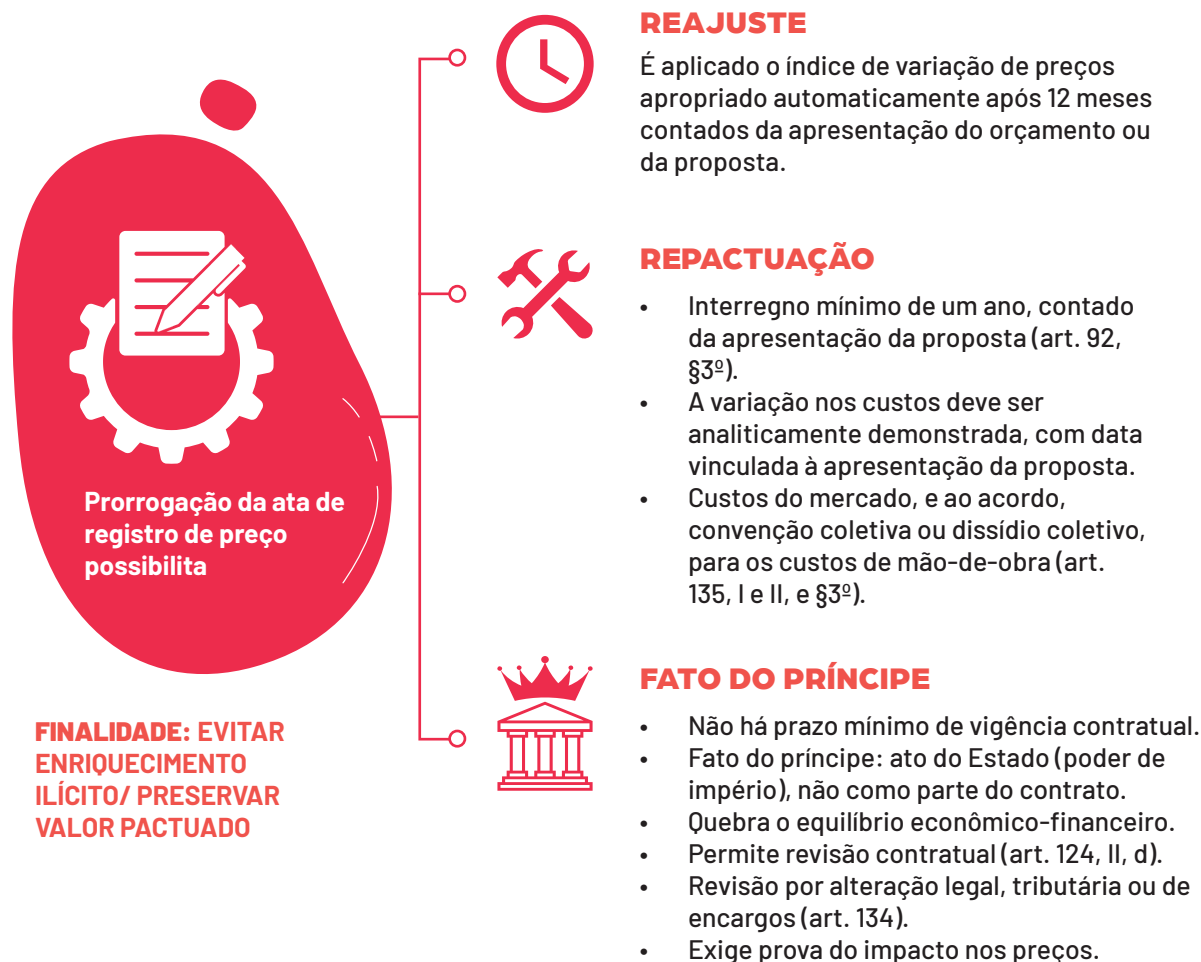
Entendimento fixado:

[...] **b)** na prorrogação do prazo de vigência de Ata de Registro de Preços (ARP), decorrido um ano de sua assinatura, nos moldes autorizados pelo art. 84 da Lei nº 14.133/21, é possível o **reajuste ou a repactuação** dos preços, conforme seja a mão-de-obra fator preponderante ou não, a fim de preservar a equação econômico-financeira da relação jurídica, em face da variação ordinária de custos;

c) para o **reajuste**, é aplicado o índice de variação de preços apropriado, automaticamente, após 12 (doze) meses contados da apresentação do orçamento ou da proposta, nos termos do § 3º do art. 92 da Lei nº 14.133/21;

d) para a **repactuação**, o interregno mínimo é de um ano, contado da apresentação da proposta (art. 92, § 3º), e a variação nos custos deve ser analiticamente demonstrada, com data vinculada à apresentação da proposta, para os custos do mercado, e ao acordo, convenção coletiva ou dissídio coletivo, para os custos de mão-de-obra (art. 135, I e II, e § 3º);

e) não há prazo mínimo de vigência contratual ou da ARP para a incidência da revisão derivada da ocorrência de **fato do príncipe**. O que determinará a sua incidência é a prática de ato estatal de caráter geral que afete a equação econômico-financeira do contrato, em qualquer momento após a oferta da proposta ou do orçamento, desde que a variação seja demonstrada analiticamente, para mais ou para menos.



Para melhor compreensão do tema, verifique abaixo alguns conceitos:

Reajustamento em sentido estrito



“forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato consistente na aplicação do **índice de correção monetária previsto no contrato**, que deve retratar a variação efetiva do **custo de produção**, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais (inciso LVIII do art. 6º da Lei n. 14.133/2021)

“[...] O reajustamento de preços consiste na alteração do valor monetário em contrato administrativo, em virtude e na medida da **variação de índices de preços** que refletem os custos necessários à execução da prestação contratual, tomando em vista um período de doze meses.

[...]

O reajuste reflete a indexação do valor monetário contemplado no contrato a um índice de preços. Isso significa que a variação do referido índice produz efeito automático no tocante ao preço contratual, o que dispensa a necessidade de avaliação sobre a formação de custos do particular e as ocorrências efetivamente verificadas no mercado”.²⁷

156

Repactuação



“forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato utilizada para **serviços contínuos** com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, por meio da **análise da variação dos custos contratuais**, devendo estar prevista no edital com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e com data vinculada ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual o orçamento esteja vinculado, para os custos decorrentes da mão de obra (inciso LIX do art. 6º da Lei n. 14.133/2021)

“A repactuação de preços é um processo destinado a avaliar as **variações de custos**, num período de doze meses, **em contratos nos quais a mão de obra é fator preponderante**.”²⁸

Fato do príncipe

“O fato do príncipe distingue-se do fato da administração, porque neste as alterações são adotadas pela Administração enquanto parte do contrato, ao passo que o *factum principis* incide sobre a relação contratual por conta do exercício do **poder de império (autoridade) do Estado** que, como tal, acaba por praticar um ato que, reflexamente, repercute sobre o contrato.

[...]

Citem-se como exemplo típico de fato do príncipe a criação de um tributo que incida sobre insumos necessários ao cumprimento do contrato; ou, ainda, uma medida de ordem geral que dificulte a importação dos insumos; finalmente, uma medida governamental que proíba a livre circulação de produtos e pessoas”²⁹

Fato da Administração

Ações ou omissões da Administração enquanto parte do contrato que interferem na execução contratual.

Revisão de preços

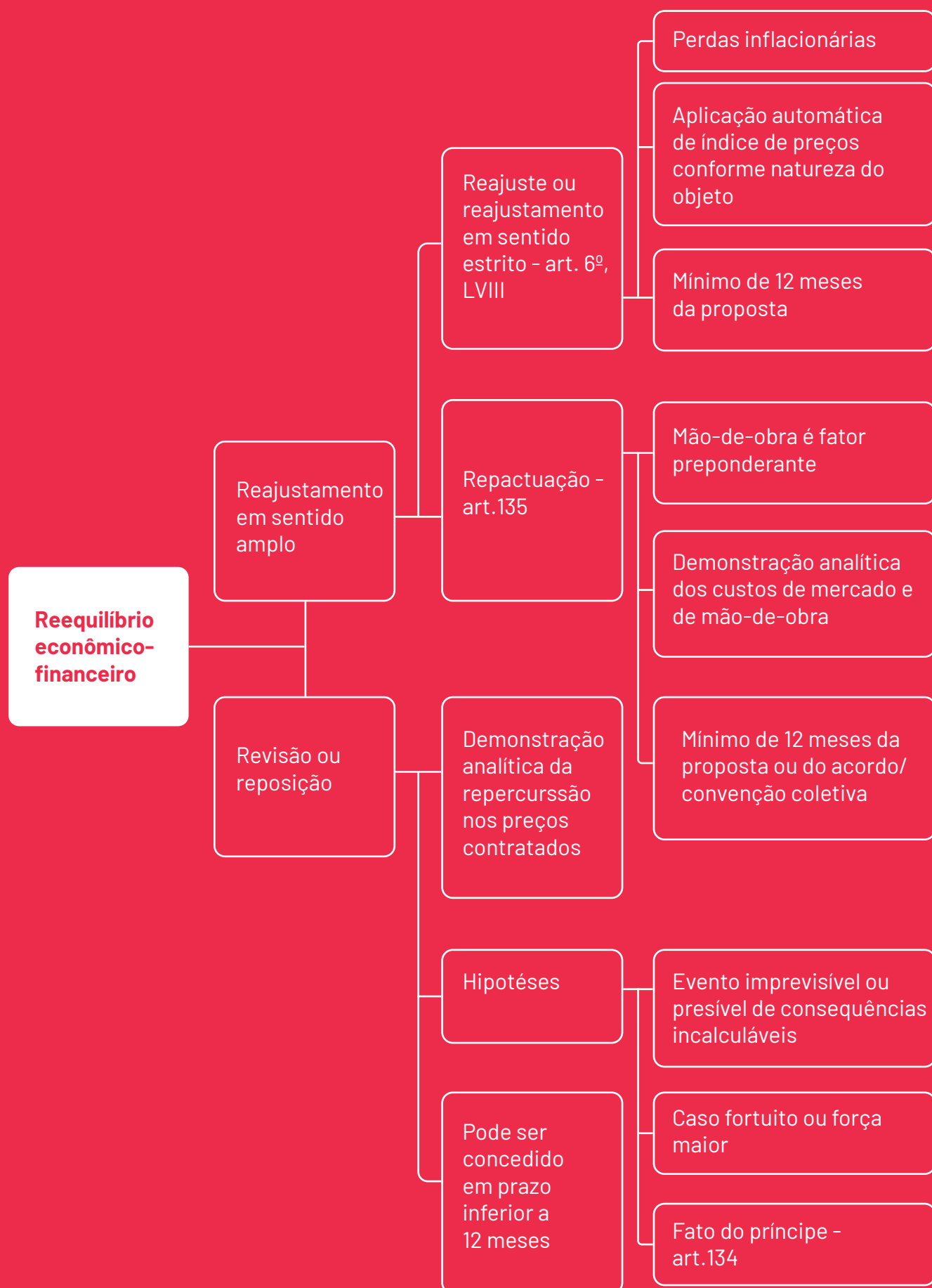
“Reserva-se a expressão “revisão” de preços para os casos em que a modificação decorre de **evento imprevisível, de cunho anômalo, que não é refletido nos índices de variação de preços.**

[...]

A revisão de preços é uma solução adequada nas hipóteses em que as modificações não decorrem de circunstâncias meramente inflacionárias”³⁰.

Atualização monetária

“A atualização monetária corresponde à alteração do valor pecuniário devido ao particular, em virtude do **atraso no pagamento tempestivo** e calculado pela variação de índice geral de preços”³¹



6.1.2.1.8 Consulta n. 1184889 Sistema de registro de preços em contratações diretas por apenas um órgão ou entidade

Na Consulta n. 1184889 (10/9/2025)³³, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais foi questionado acerca da interpretação do art. 82, § 6º, da Lei n. 14.133/2021, especificamente sobre: (i) o significado da expressão “por mais de um órgão ou entidade”; (ii) a possibilidade de utilização do sistema de registro de preços em contratações diretas (dispensa ou inexigibilidade) quando a demanda decorrer de apenas um órgão; e (iii) a forma de operacionalizar o registro de preços envolvendo mais de um órgão ou entidade, caso fosse vedada a utilização isolada.

Inicialmente, o Tribunal destacou, nos termos do art. 6º, incisos I e II da Lei n. 14.133/2021, a definição de órgão e de entidade como “unidade de atuação integrante da estrutura da Administração Pública” e “unidade de atuação dotada de personalidade jurídica”, respectivamente. Dessa forma, entendeu que se deve compreender órgão ou entidade como a unidade com autonomia para gerir recursos e, efetivamente, iniciar procedimentos de contratação.

Nesse sentido, o Tribunal aproximou o conceito de órgão ou entidade ao de unidade gestora, nos moldes do manual do SIAFI, isto é, a unidade responsável por atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial, sujeita à tomada de contas anual.

Quanto ao questionamento relacionado ao uso do Sistema de Registro de Preços (SRP) em contratações diretas por apenas um órgão ou entidade, o Tribunal recordou que a primeira previsão expressa de uso do SRP em dispensa de licitação surgiu na Lei n. 13.979/2020, no contexto da pandemia provocada pelo Covid-19, quando foi admitida a possibilidade de registro de preços em contratações diretas por mais de um órgão ou entidade. A Lei n. 14.133/2021, ao tratar do tema no art. 82, § 6º, reproduziu redação semelhante ao prever que o SRP poderá ser utilizado “nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação [...] por mais de um órgão ou entidade”, gerando a dúvida se o legislador teria restringido o uso do sistema apenas a contratações conjuntas.

O Tribunal considerou que a finalidade do SRP é aumentar a eficiência e a economicidade das contratações, otimizando o planejamento e reduzindo custos de transação e que a realização de registro de preços não exige, como condição, a participação de múltiplos órgãos, tanto que expressamente dispensa o procedimento de intenção de registro de preços quando o órgão gerenciador for o único contratante. Dessa forma, a partir de uma interpretação sistemática e teleológica, entendeu que, como a contratação conjunta é faculdade, e não requisito obrigatório, e se a lei permite que a contratação com base em ata de registro de preços seja utilizada por mais de um órgão ou entidade, ampliando seu alcance, então também é possível que essa contratação fique restrita a apenas um órgão, uma vez que quem pode o mais também pode o menos.

Ressaltou, ainda, que ao condicionar a participação de eventuais “caronas” ao aceite do gerenciador, o legislador implicitamente reforça que a contratação conjunta é descabida se comprometer o planejamento e os benefícios do procedimento para a Administração que promove o procedimento. Tal previsão efetivamente reforça que a abertura à participação a outros órgãos e entidades é decisão exclusiva de quem está fazendo a contratação. Essa

decisão deve ser avaliada caso a caso, conforme o que for mais conveniente, e vale tanto para contratações feitas por licitação quanto para as feitas diretamente.

Por fim, o Tribunal ressaltou que a adoção do SRP em contratações diretas não afasta a necessidade de estrita observância: (i) dos requisitos das hipóteses legais de dispensa e inexigibilidade; (ii) do adequado planejamento e formalização da contratação; e (iii) dos regulamentos aplicáveis, inclusive para evitar combinações juridicamente incompatíveis entre procedimentos auxiliares.

Entendimento fixado:

1. As expressões "órgão" e "entidade", para fins da Lei n. 14.133, de 2021, devem ser entendidas como unidades orçamentárias ou administrativas dotadas de autonomia para a gestão de recursos e a realização dos correspondentes procedimentos de contratação.
2. É legítima a adoção do sistema de registro de preços em contratações diretas cuja demanda decorra de apenas um órgão ou entidade, desde que observadas as disposições legais pertinentes às hipóteses de dispensa e inexigibilidade, bem como os procedimentos relativos ao planejamento, à formalização da contratação e às normas regulamentares aplicáveis.

Órgão >>>	[...] unidade de atuação integrante da estrutura da Administração Pública [...] ³⁴
Entidade >>>	[...] unidade de atuação dotada de personalidade jurídica [...] ³⁵
Personalidade Jurídica >>>	Qualidade das pessoas jurídicas de direito privado (associações, sociedades e fundações) e de direito público (União, Estados, Municípios, autarquias, fundações públicas) que as torna capazes para a prática de atos jurídicos, uma vez que são reconhecidas pela lei, tendo direitos e deveres próprios, que não se confundem com os das pessoas naturais que nelas atuam. ³⁶
Inexigibilidade x Dispensa >>>	A lei, no entanto, contempla os casos de inexigibilidade, que são aqueles em que é inviável a licitação, e de dispensa, que são aqueles em que, embora viável o certame, no critério do legislador, é inconveniente fazê-lo por circunstâncias diversas. ³⁷

Notas

1. TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 15. ed. São Paulo: Juspodium, 2024. 1070 p. 514.
 2. TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 15. ed. São Paulo: Juspodium, 2024. 1070 p. 516.
 3. HEINEN, Juliano. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: lei nº 14.133/21. 5. ed. São Paulo: Juspodium, 2024. 1200 p. 714.
 4. Imagem desenvolvida pela Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência a partir do texto do acórdão n. 104/1995 do TCU.
 5. Consulta n. **1148861**. Relator cons. subst. Telmo Passareli. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 7/2/2024. Parecer disponibilizado no DOC de 29/2/2024.
 6. Consulta n. **1098394**. Relator cons. Durval Ângelo. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 4/10/2023. Parecer disponibilizado no DOC de 24/11/2023.
 7. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/federacao/fonte-ou-destinacao-de-recursos#:~:text=Denomina%2Dse%20Fonte%20de%20Recurso,as%20mesmas%20normas%20de%20aplica%C3%A7%C3%A3o>.
 8. Consulta n. **1120202**. Relator cons. subst. Hamilton Coelho. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 7/6/2023. Parecer disponibilizado no DOC de 4/7/2023.
 9. Trecho extraído e adaptado do parecer em resposta à Consulta n. **1120202**. No parecer consta como referência: Nóbrega, Marcos; Torres, Ronny Charles Lopes de. A nova lei de licitações, credenciamento e e-marketplace: o turning point da inovação nas compras públicas. Disponível em < <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2021/01/A-nova-lei-de-licitacoes-credenciamento-e-e-marketplace-o-turning-point-da-inovacao-nas-compras-publicas.pdf> >. Acesso em 08/5/23.
 10. Consulta n. **1144882**. Relator cons. subst. Telmo Passareli. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 13/9/2023. Parecer disponibilizado no DOC de 29/9/2023.
 11. HEINEN, Juliano. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: lei nº 14.133/21. 5. ed. São Paulo: Juspodium, 2024. 1200 p. 739.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, coord. Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. .p 335.
12. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, coord. Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 335.
 13. GUIMARÃES, Edgar Antonio Chiuratto; NIEBUHR, Joel de Menezes. Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. 196 p.38.
 14. Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.
 15. Consultas n. **1160667**, **1164219**, **1164125**, **1164249** e **1164054**. Relator cons. subst. Adonias Monteiro. Tribunal Pleno. Deliberadas na sessão do dia 22/5/2024. Parecer disponibilizado no DOC de 10/6/2024 e republicado no DOC do dia 4/7/2025.
 16. Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.
- Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.
- Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas

previstas durante toda a sua vigência.

[...]

Art. 193. Revogam-se:

[...]

II – em 30 de dezembro de 2023:

a) a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

b) a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002;

c) os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

17. Consulta n. **1119769**. Relator cons. Durval Ângelo. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 14/6/2023. Parecer disponibilizado no DOC de 3/7/2023.
18. Trecho extraído do parecer em resposta à Consulta n. **1119769** no qual consta a seguinte referência: GUIMARÃES, Tatiana Cordeiro. O processo licitatório nos consórcios públicos instituídos à luz da Lei n. 11.107/05: aspectos controvertidos. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 8, n. 89, maio 2009.
19. Consulta n. **1120108**. Relator cons. subst. Hamilton Coelho. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 12/4/2023. Parecer disponibilizado no DOC de 4/5/2023.
20. Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre: VIII – a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;
21. Consulta n. **1098605**. Relator cons. Cláudio Terrão. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 11/8/2021. Parecer disponibilizado no DOC de 30/8/2021.
22. Consulta n. **1114436**. Relator cons. subst. Hamilton Coelho. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 4/9/2024. Parecer disponibilizado no DOC de 26/9/2024.
23. Consulta n. **1128010**. Relator cons. subst. Hamilton Coelho. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 7/6/2023. Parecer disponibilizado no DOC de 04/7/2023.
24. Consulta n. **1120126**. Relator cons. Cláudio Terrão. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 21/6/2023. Parecer disponibilizado no DOC de 4/7/2023.
25. Art. 134. Os preços contratados serão alterados, para mais ou para menos, conforme o caso, se houver, após a data da apresentação da proposta, criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais ou a superveniência de disposições legais, com comprovada repercussão sobre os preços contratados.
26. Art. 86 § 3º A faculdade conferida pelo § 2º deste artigo estará limitada a órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que, na condição de não participantes, desejarem aderir à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital.
27. Trecho extraído do parecer em resposta à Consulta n. **1120126**.
28. Trecho extraído do parecer em resposta à Consulta n. **1120126**.
29. Trecho extraído do parecer em resposta à Consulta n. **1120126**, que cita: FERRAZ, Luciano in DI PIETRO, Maria Sylvia (coord.). Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133/21. 1. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 203-204.
30. Trecho extraído do parecer em resposta à Consulta n. **1120126**.
31. Trecho extraído do parecer em resposta à Consulta n. **1120126**.
32. Imagem reproduzida a partir do parecer em resposta à Consulta n. **1120126**.
33. Consulta n. **1184889**. Relator cons. em exerc. Hamilton Coelho. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 10/9/2025. Disponibilizado no DOC de 17/9/2025.

34. Conceito extraído do parecer proferido em resposta à Consulta n. 1184889.
35. Conceito extraído do parecer proferido em resposta à Consulta n. 1184889.
36. Diniz, Maria Helena. Dicionário Jurídico. 3ª. ed. São Paulo. Editora Saraiva, 2008. vol.3. P. 632.
37. Conceito extraído do parecer proferido em resposta à Consulta n. 30121.

7 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Os contratos administrativos são assim caracterizados por aqueles celebrados pela Administração para realização dos interesses públicos e são subordinados ao regime público. Nesse sentido, oportuno assinalar que esses ajustes se revestem de **prerrogativas** diferenciadas para garantir a proteção do interesse coletivo, de maneira que as **cláusulas exorbitantes** presentes nessas transações configuram importante atributo capaz de garantir a posição de proeminência estatal.

Entende-se que os contratos administrativos podem ser de dois tipos, de cooperação ou de delegação. Aquele envolve prestação determinada de uma parte em favor de outra, conforme explica Justen Filho¹:

Esses contratos usualmente são bilaterais e comutativos. Ou seja, impõem prestações a ambas as partes e tais prestações apresentam uma equivalência econômica. Enquadram-se nessa categoria os contratos versando sobre compra, serviços, obras e alienações.

Tais contratos envolvem usualmente desembolso de recursos por parte da Administração em favor do particular. Esses são contratos cujo objetivo é definido com uma dose significativa de precisão e seu prazo em geral é mais reduzido.

A Lei 14.133/2021 disciplina contratos administrativos de cooperação praticados por determinados setores da Administração Pública.

Por sua vez, o contrato de delegação envolve a transferência de atribuições da Administração Pública perante terceiros, e engloba as parcerias público-privadas, as concessões e as permissões do serviço público. Ademais, cumpre informar que esses contratos são regulados apenas de forma subsidiária pela Lei n. 14.133/2021.

164

7.1 O que mudou com a Lei n. 14.133/2021

Inicialmente, cumpre registrar que a disposição do parágrafo único do art. 2º da Lei n. 8.666/1993, segundo a qual considera-se contrato administrativo *“todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas”*, não foi reproduzida na Lei n. 14.133, que assim fixou no art. 2º:

Art. 2º Esta Lei aplica-se a:

- I - alienação e concessão de direito real de uso de bens;
- II - compra, inclusive por encomenda;
- III - locação;
- IV - concessão e permissão de uso de bens públicos;
- V - prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados;
- VI - obras e serviços de arquitetura e engenharia;

VII - contratações de tecnologia da informação e de comunicação.

Outrossim, sobre as contratações listadas, salienta-se que existe divergência doutrinária acerca da natureza exaustiva ou exemplificativa do rol. Ainda, a título de complementação, fixou o art. 3º da Lei n. 14.133/2021 que não se submetem ao regime dessa lei:

I - contratos que tenham por objeto operação de crédito, interno ou externo, e gestão de dívida pública, incluídas as contratações de agente financeiro e a concessão de garantia relacionadas a esses contratos;

II - contratações sujeitas a normas previstas em legislação própria.

Relativamente à **formalização dos contratos administrativos**, a Lei n. 14.133/2021, alinhando-se às tendências dos tempos atuais, modernizou os meios para a realização dos ajustes. A Lei n. 8.666/1993 exigia no art. 60 a lavratura dos contratos e seus aditamentos em repartições interessadas, com a manutenção de arquivos físicos, juntada de cópia no processo que lhe deu origem e a publicação resumida na imprensa oficial como condição de eficácia. Por sua vez, o art. 91 da Lei n. 14.133/2021 manteve a exigência referente à **forma escrita** e a juntada ao processo que gerou a contratação, mas inovou ao determinar que os contratos e seus aditamentos sejam **divulgados e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial**, bem como ao possibilitar a **forma eletrônica**, vejamos:

Art. 91. Os contratos e seus aditamentos terão forma escrita e serão juntados ao processo que tiver dado origem à contratação, **divulgados e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial**.

§ 1º Será admitida a manutenção em sigilo de contratos e de termos aditivos quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nos termos da legislação que regula o acesso à informação.

§ 2º Contratos relativos a direitos reais sobre imóveis serão formalizados por escritura pública lavrada em notas de tabelião, cujo teor deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

§ 3º **Será admitida a forma eletrônica na celebração de contratos e de termos aditivos, atendidas as exigências previstas em regulamento.**

§ 4º Antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo. (Grifos nossos)

Pertinente mencionar, ainda, que o valor limite para **contratos verbais** de pequenas compras ou prestação de serviços de pronto pagamento, que, nos termos do parágrafo único do art. 60 da Lei n. 8.666/1993 correspondia a percentual do valor fixado na alínea "a" do inciso II do art. 23, passou a ser fixo de **R\$ 10.000,00**, conforme o § 2º do art. 95 da Lei n. 14.133/2021².

Instrumento de contrato (em regra, obrigatório)

Exceto

Compras com entrega imediata e integral dos bens.

Contrato verbal (pequenas compras/serviços até R\$ 10 mil)

Dispensa em razão do valor (substituição do contrato por: carta-contrato, nota de empenho, autorização de compra, ordem de serviço etc.)

Quanto às cláusulas contratuais, detalhadas de forma exemplificativa no art. 92 da Lei n. 14.133/2021, que substituiu o art. 55 da Lei n. 8.666/1993, verificou-se que foram atualizadas para incluir a **medição e prazo para liquidação e pagamento** (VI); a **matriz de risco** (IX – legado do Regime Diferenciado de Contratações e da Lei das Estatais); os **prazos para pedidos de repactuação e reequilíbrio econômico-financeiro** (XI e XII), a obrigação de cumprimento de exigências de **reserva de cargos para pessoas com deficiência, reabilitados e aprendizes**, demonstrando preocupação com a gestão contratual e a inclusão social (XVII); modelos de gestão do contrato, observados os requisitos de regulamento (XVIII).

Outra importante novidade foi a criação do **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**, sítio eletrônico único cuja divulgação é **condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos**, conforme o art. 94 da Lei n. 14.133/2021. Quanto aos prazos, fixou o referido dispositivo nos incisos e §§:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do **caput** deste artigo, sob pena de nulidade.

§ 2º A divulgação de que trata o **caput** deste artigo, quando referente à contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade, deverá identificar os custos do cachê do artista, dos músicos ou da banda, quando houver, do transporte, da hospedagem, da infraestrutura, da logística do evento e

das demais despesas específicas.

§ 3º No caso de obras, a Administração divulgará em sítio eletrônico oficial, em até 25 (vinte e cinco) dias úteis após a assinatura do contrato, os quantitativos e os preços unitários e totais que contratar e, em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis após a conclusão do contrato, os quantitativos executados e os preços praticados.

Sobre as **garantias contratuais**, registra-se que não houve alteração significativa em relação à Lei n. 8.666/1993 (art. 56) e sua exigência continua “a critério da autoridade competente”, a fim de resguardar os interesses da Administração em caso de adversidade.

Nessa linha, com o intuito de contornar, de forma preventiva, os problemas relacionados às contratações, promovendo maior previsibilidade e segurança jurídica para as partes, a Lei n. 14.133/2021 inovou ao dispor sobre a possibilidade de o contrato prever **matriz de riscos**, assim definida no inciso XXVII do art. 6º:

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

[...]

XXVII - matriz de riscos: **cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes** e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, **contendo, no mínimo**, as seguintes informações:

- a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prorrogação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;
- b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico;
- c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia;

Conforme estabelece o art. 103 da Lei n. 14.133/2021, o contrato poderá identificar os problemas **previstos e presumíveis**, e distribuí-los entre contratante e contratado por meio da matriz de alocação de riscos, considerando a natureza do risco, o beneficiário das prestações e a capacidade de cada setor para melhor gerenciá-lo. Nessa situação, **a alocação de riscos deve ser quantificada para fins de projeção de custos no valor estimado da contratação**, o que permite uma precificação mais precisa e transparente, incorporando o custo do risco desde o planejamento. Sobre isso, oportuno mencionar que o art. 22 do mesmo diploma legal, admite a possibilidade de o edital contemplar a matriz de riscos, hipótese em que o valor da contratação poderá computar a taxa de risco.

Ademais, cumpre assinalar que a matriz de alocação de riscos define o **equilíbrio econômico-financeiro** inicial do contrato em relação a **eventos supervenientes** e deve ser observada na solução de eventuais pleitos das partes, salvo na hipótese de alterações unilaterais determinadas pela Administração ou de aumento/redução de tributos por legislação superveniente.

Acerca da **duração dos contratos**, antes prevista no art. 57 da Lei n. 8.666/1993, a Lei 14.133/2021, no Capítulo V do Título III, artigo 105 ao 114, promoveu **maior diversificação de prazos**, conforme às particularidades de cada objeto contratado, refletindo uma visão de gestão contratual mais estratégica e eficiente. O regime licitatório anterior vinculava a duração dos contratos à vigência dos respectivos créditos orçamentários, com algumas exceções legais. Por sua vez, embora a novo regramento tenha fixado que deverá ser observada a disponibilidade de créditos orçamentários no art. 105, não houve “necessária e explícita vinculação da vigência contratual aos créditos orçamentários respectivos”, conforme o esclarecimento de Luciano Ferraz³.

Para serviços e fornecimentos contínuos, o art. 106 da Lei n. 14.133/2021 possibilita a celebração de contratos com prazo de **até 5 anos**, os quais, na forma do art. 107 “poderão ser **prorrogados sucessivamente**, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração”. A Lei n. 14.133/2021 também prevê prazos específicos para outras modalidades contratuais, por exemplo, os contratos que gerem receita ou de eficiência que gerem economia podem ter prazos de **até 10 anos** sem investimento e **até 35 anos** com investimento; e os contratos de operação continuada de sistemas estruturantes de tecnologia da informação podem ter vigência máxima de 15 anos. Na hipótese de serviço público oferecido em regime de monopólio, a vigência pode ser por **prazo indeterminado**, desde que comprovada, a cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação financeira. Além disso, estabeleceu o art. 111 que, em relação aos ajustes que preveem a conclusão de escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado caso o objeto não tenha sido concluído no período firmado, com a aplicação de sanções em caso de culpa do contratado e possibilidade de extinção da transação.

PRAZO DE DURAÇÃO DOS CONTRATOS		
MODALIDADE/OBJETO	DURAÇÃO MÁXIMA	OBS/PREVISÃO LEGAL
Serviços e fornecimentos	5 anos	Os contratos podem ser prorrogados por até 10 anos, se previsto no edital e confirmada a vantagem para a Administração. Arts. 106 c/c 107 da Lei 14.333/2021
Bens/serviços produzidos ou prestados no País que envolvam alta complexidade tecnológica e defesa nacional	10 anos	Art. 108 c/c Art. 75, inciso IV, alínea “f” da Lei 14.133/2021.

Materiais de uso das Forças Armadas, com exceção de materiais de uso pessoal e administrativo, quando houver necessidade de manter a padronização	10 anos	Art. 108 c/c Art. 75, inciso IV, alínea "g" da Lei 14.133/2021.
Contratação sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo	10 anos	Art. 108 c/c Art. 75, inciso V, da Lei 14.133/2021 c/c arts. 3º, 3º-A, 4º, 5º e 20 da Lei nº 10.973/2004.
Contratação que possa acarretar comprometimento da segurança nacional	10 anos	Art. 108 c/c Art. 75, inciso VI, da Lei 14.133/2021.
Contratação em que houver transferência de tecnologia do SUS.	10 anos	Art. 108 c/c Art. 75, inciso XII, da Lei 14.133/2021.
Aquisição de insumos estratégicos para a saúde	10 anos	Art. 108 c/c Art. 75, inciso XVI, da Lei 14.133/2021.
Contratos em que a Administração seja usuária de serviço público oferecendo em regime de monopólio	Prazo indeterminado	Art. 109 da Lei 14.133/2021.
Contratos que geram receitas, ou naqueles que geram economia em decorrência da eficiência, sem investimento pela Administração Pública	10 anos	Art. 110, inciso I, da Lei 14.133/2021.
Contratos que geram receitas, ou naqueles que geram economia em decorrência da eficiência, com investimento pela Administração Pública	35 anos	Art. 110, inciso II, da Lei 14.133/2021.
Contrato de escopo predefinido, mas não concluído pelo contratado no prazo definido, sem culpa deste	Prorrogação automática	Art. 111, caput, da Lei 14.133/2021. Há previsão de aplicação de sanções caso o eventual atraso decorra de culpa do contratado, Além da possibilidade da Administração optar pela extinção do contrato (Art. 111, parágrafo único, incisos I e II, da Lei 14.133/2021.
Contratos firmados sob o regime de fornecimento e prestação de serviço, que abarcam o fornecimento do objeto, sua operação e/ou manutenção	Prazo determinado pela soma dos prazos das etapas: a) fornecimento inicial ou entrega da obra; b) serviço de operação e manutenção, limitado a 5 anos, permitida a prorrogação até o prazo máximo de 10 anos	
Operação continuada de sistemas estruturantes de tecnologia da informação	15 anos	Art. 114 da Lei 14.133/2021.

No que se refere à **execução dos contratos administrativos**, destaca-se que a Lei n. 14.133/2021 estabelece no art. 117 a **figura obrigatória do fiscal de contrato**, que deve ser designado conforme os requisitos constantes do art. 7º. Nesse sentido, explica Heinen⁵:

Os fiscais do contrato exercem funções públicas de ordenação de uma relação jurídica processual. Além de fiscalizar o cumprimento do ajuste, podem expedir ordens ao contratado. Caso o particular não acate as determinações regulares emitidas pela autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a execução do pacto, este poderá ser extinto, conforme dispõe o art. 137, inciso II, da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos.”

Em relação às alterações contratuais, a Lei n. 14.133/2021 manteve a possibilidade de alterações unilaterais pela Administração e por acordo das partes, mas detalhou melhor os casos e os limites, como a obrigatoriedade de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro em caso de alterações que aumentem ou diminuam encargos do contratado (art. 130).

Acerca da fase de **pagamentos**, cumpre registrar que a Lei n. 14.133/2021 dedicou um capítulo para a sua regulamentação, com o intuito de reduzir a inadimplência e a ocorrência de atrasos, que por vezes descredibilizavam as contratações públicas. Sobre isso, nos termos do art. 141, merece atenção o **ordem cronológicas de pagamentos fixada para cada fonte diferenciada de recursos**, subdividida nos contratos de fornecimento de bens, de locações, de prestação de serviços e de realização de obras. Nesse sentido, observou Heinen⁶ que “cada tipo de contrato inserido em cada grupo terá a sua programação de quitação respeitando um cronograma próprio (incisos I a IV). Em verdade, o art. 141 ‘caput’ estabeleceu quatro ordens sequenciais de pagamentos dos principais contratos feitos pela Administração Pública.

170



EXECUÇÃO DO CONTRATO

FISCAL É OBRIGATÓRIO - ART.117

- Todo contrato deve ter um fiscal designado oficialmente.
- Ele representa a Administração e acompanha a execução do contrato.
- Pode emitir ordens ao contratado, que deve cumprir.
- Se o contratado descumprir as ordens, o contrato pode ser extinto (Art. 137, II).

ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

SÃO PERMITIDAS - ART.130

- Podem ocorrer:
Por acordo entre as partes, ou unilateralmente pela Administração.
- Sempre que houver aumento ou redução de encargos, é obrigatório o reequilíbrio econômico-financeiro.

PAGAMENTOS

ORDEM CRONOLÓGICA É OBRIGATÓRIA

Administração não pode escolher quem paga primeiro.

- Deve seguir a ordem de vencimento (quem executou primeiro, recebe primeiro).
- Essa ordem é organizada por tipos de contrato:
 1. Obras;
 2. Serviços;
 3. Locações.

OBS.: cada tipo de contrato possui uma fila separada.

Quanto à **extinção contratual**, oportuno informar que a subcontratação, cessão ou transferência do ajuste, deixou de constituir motivo para a rescisão, ao passo que o não cumprimento de reserva legal de cargos foi inserido na Lei n. 14.133/2021 como hipótese de rescisão do contrato. Vejamos as situações enumeradas nos incisos do art. 137:

Art. 137. Constituirão motivos para extinção do contrato, a qual deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, as seguintes situações:

- I - não cumprimento ou cumprimento irregular de normas editalícias ou de cláusulas contratuais, de especificações, de projetos ou de prazos;
- II - desatendimento das determinações regulares emitidas pela autoridade designada para acompanhar e fiscalizar sua execução ou por autoridade superior;
- III - alteração social ou modificação da finalidade ou da estrutura da empresa que restrinja sua capacidade de concluir o contrato;
- IV - decretação de falência ou de insolvência civil, dissolução da sociedade ou falecimento do contratado;
- V - caso fortuito ou força maior, regularmente comprovados, impeditivos da execução do contrato;
- VI - atraso na obtenção da licença ambiental, ou impossibilidade de obtê-la, ou alteração substancial do anteprojeto que dela resultar, ainda que obtida no prazo previsto;
- VII - atraso na liberação das áreas sujeitas a desapropriação, a desocupação ou a servidão administrativa, ou impossibilidade de liberação dessas áreas;
- VIII - razões de interesse público, justificadas pela autoridade máxima do órgão ou da entidade contratante;
- IX - não cumprimento das obrigações relativas à reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz.

No que tange às **nulidades contratuais**, a Lei n. 14.133/2021 incluiu o **interesse público** como balizador fundamental para a decisão de suspender a execução ou declarar a nulidade de um contrato, ato declaratório que deve ser precedido de avaliação criteriosa, a fim de evitar maior prejuízo à coletividade. O art. 59 da revogada Lei n. 8.666/1993 estabelece que a declaração de nulidade tem efeitos retroativos, sem prejuízo de indenização ao contratado pelo que havia executado e por prejuízos comprovados, desde que não lhe fosse imputável a causa. Por sua vez, o art. 148 da Lei n. 14.133/2021, embora também tenha fixado a anulação dos ajustes com efeito *ex tunc*, adotou uma abordagem mais pragmática e orientada para a continuidade dos serviços públicos, conforme se verifica dos §§ 1º e 2º, *verbis*:

Art. 148. A declaração de nulidade do contrato administrativo requererá análise prévia do interesse público envolvido, na forma do [art. 147 desta Lei](#), e operará retroativamente, impedindo os efeitos jurídicos que o contrato deveria produzir ordinariamente e desconstituindo os já produzidos.

§ 1º Caso não seja possível o retorno à situação fática anterior, a nulidade será

resolvida pela indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e aplicação das penalidades cabíveis.

§ 2º Ao declarar a nulidade do contrato, a autoridade, com vistas à continuidade da atividade administrativa, poderá decidir que ela só tenha eficácia em momento futuro, suficiente para efetuar nova contratação, por prazo de até 6 (seis) meses, prorrogável uma única vez.

Da análise do *caput* do citado dispositivo, observa-se que foi reforçada a necessidade de se realizar “análise prévia do interesse público” para a declaração de nulidade. Além disso, nos termos do § 1º, inexistindo possibilidade de retorno à situação fática anterior, a nulidade será resolvida por indenização de perdas e danos. Outrossim, inovou a Lei n. 14.133/2021 ao estabelecer a possibilidade de a autoridade decidir que a nulidade só tenha eficácia em momento futuro, por até 6 meses (prorrogável uma única vez), permitindo que a Administração realize uma nova contratação e garanta a continuidade da atividade administrativa sem interrupções abruptas.

Por fim, registra-se que o regramento de licitações vigente passou a dispor sobre a utilização de meios alternativos para resolução de controvérsias, “notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem” (art. 151), conforme consta do Capítulo XII do Título III da Lei n. 14.133/2021.



O que são as nulidades contratuais?

É a invalidade **total** ou **parcial** do contrato, devido a uma **ilegalidade** ou **vício grave**. Poder ser declarado a **qualquer momento** pela Administração Pública.



Avaliação prévia do contrato

Avaliar se a anulação trará prejuízos coletivos. Avaliar o interesse público é fundamental para a decisão de suspender a execução ou declarar a nulidade de um contrato.



Efeitos da nulidade (ex tunc)

Anula os efeitos retroativamente, como se o contrato nunca tivesse existido, MAS a Administração deve indenizar: o contratado que agiu de boa-fé, pelos serviços executados e prejuízos comprovados.



Efeitos da nulidade (efeito posterior) Art. 148, § 2º

- A autoridade pode adiar os efeitos da nulidade por até 6 meses (prorrogável 1 vez).
- Objetivo: garantir tempo para nova contratação e evitar paralisação do serviço público.

7.2 Consultas relacionadas

7.2.1 Consulta n. 1104892 – Restabelecimento do valor contratual e realização de acréscimos em contratos de publicidade

Na Consulta n. 1104892 (6/12/2023)⁷, o Tribunal foi questionado sobre a possibilidade de restabelecimento do valor contratual de serviços de publicidade suprimido por restrições

orçamentárias e se há obstáculo a novos acréscimos após a recomposição.

Sobre o tema, a Lei n. 12.232/2010 estabelece as normas gerais para licitação e para contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda. Nesse contexto, prevê no § 2º de seu art. 1º, que a Lei n. 8.666/1993 é aplicada, de forma complementar, aos mencionados procedimentos licitatórios e aos contratos.

O Tribunal destacou que o objeto da presente consulta envolve, a princípio, **a alteração contratual unilateral, realizada pela própria Administração Pública**. Esta possibilidade é prevista no inciso I do art. 58 e no inciso I do art. 65, ambos da Lei n. 8.666/1993, que dispõem:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I – **modificá-los, unilateralmente**, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei **poderão ser alterados**, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I – **unilateralmente** pela Administração:

Assim, verifica-se que a alteração unilateral pode ser classificada como **qualitativa** ou **quantitativa**. A primeira ocorre quando a Administração necessita modificar o projeto ou as especificações para melhor **adequação técnica aos seus objetivos**, já a segunda se dá quando necessária a modificação do **valor do contrato em virtude de acréscimo ou diminuição nos quantitativos do objeto**. As previsões dos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993, disciplinam os contornos legais dessas hipóteses, desta forma, foi ressaltado que este Tribunal já se manifestou nas Consultas 932484, 742467, 761137 e 692307.

Art. 65 § 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até **25%** (vinte e cinco por cento) **do valor inicial atualizado do contrato**, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo: II – as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes

Dessa forma, o Tribunal entendeu que o **restabelecimento do valor suprimido** do contrato de serviços de publicidade, devido a **restrições orçamentárias** legitimamente **impostas** à Administração, **não deve observância ao percentual** do art. 65, § 1º da Lei n. 8.666/1993, mas deve respeitar as mesmas condições iniciais pactuadas. Isso porque o restabelecimento total ou parcial, presente no questionamento apresentado, ocorre em relação a **quantitativos anteriormente suprimidos**, em virtude de restrições orçamentárias legitimamente impostas ao órgão, como, por exemplo, aquelas da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Complementar n. 173/2020 durante o enfrentamento à pandemia de Covid-19.

Assim, por mais que se trate de alteração quantitativa do contrato, esclareceu o TCEMG que a situação difere daquela prevista na lei de licitações, uma vez que a fundamentação

da alteração contratual **não se origina da discricionariedade** da Administração, mas sim da necessidade de **contingenciamento do orçamento**.

Por fim, o Tribunal também concluiu que, **após o restabelecimento do valor original**, é possível realizar novos **acréscimos quantitativos ou qualitativos**, desde que **observado o limite legal de 25%** (ou 50%, nos casos permitidos), previsto no art. 65, §1º da Lei 8.666/1993 ou no art. 125 da Lei n. 14.133/2021⁸. A resposta é válida tanto sob a égide da antiga quanto da nova Lei de Licitações, dada a **semelhança entre os regimes jurídicos** de alteração contratual.

Entendimento fixado:

1. O restabelecimento do valor suprimido do contrato de serviços de publicidade, devido a restrições orçamentárias legitimamente impostas à Administração, não é computado nem deve observância ao percentual máximo do art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 ou do art. 125 da Lei 14.133/2021, mas deve respeitar as mesmas condições iniciais pactuadas.
2. Não é vedada a realização de acréscimos após o restabelecimento do valor original contratual outrora suprimido em razão de restrições orçamentárias legitimamente impostas à Administração, desde que observados os limites estabelecidos no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 ou no art. 125 da Lei 14.133/2021.

Veja abaixo alguns conceitos essenciais para a melhor compreensão do parecer:

Compensação



"23. (...). A compensação se dá entre itens diferentes. Ocorre quando a Administração suprime quantitativos de um ou mais itens e acresce quantitativos de itens distintos ou inclui itens novos no mesmo valor. Com isso, a Administração poderia fazer, além dos acréscimos 'compensados' com as supressões, outros acréscimos até o limite de 25%. Ao final, os acréscimos tomados isoladamente, na verdade, teriam ultrapassados os 25%. Essa é a prática vedada, conforme jurisprudência deste Tribunal, justamente, para impedir o jogo de planilha e/ou a descaracterização do objeto lícitado".⁹

Restabelecimento



"24. Por outro lado, se há a supressão em quantitativos de um ou mais itens e, depois, há o restabelecimento total ou parcial dos quantitativos suprimidos nos mesmos itens, não há que se falar sequer em compensação. Não se compensa algo consigo mesmo. É evidente que esse restabelecimento deve ocorrer nas mesmas condições iniciais, inclusive valores. Sendo assim, após o restabelecimento de quantitativo de item anteriormente suprimido, não se vê óbice, na jurisprudência deste Tribunal, a que se faça outros acréscimos, qualitativos ou quantitativos, até o limite estabelecido no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993. Primeiro, porque não houve compensação, já que não se trata de itens diferentes. Segundo, porque essa situação não favoreceria o jogo de planilha e/ou a descaracterização do objeto lícitado, que são as práticas cujo risco de ocorrência a jurisprudência do TCU pretende mitigar".¹⁰

7.2.2 Consulta n. 1160704 – Validade e eficácia de prorrogações contratuais: assinatura física ou digital, publicação e vigência

Na Consulta n. 1160704 (18/12/2024)¹¹, o Tribunal foi questionado sobre qual seria o marco temporal da **validade das prorrogações contratuais**: se a partir da primeira ou da última assinatura eletrônica, da data final do contrato, ou da publicação do termo aditivo no Diário Oficial.

Após conceituar os planos de existência, validade e eficácia do contrato (ver tabela ao final do resumo), o Tribunal destacou que a doutrina publicista entende que o contrato é **válido** a partir de sua **assinatura** pelas partes.

Assim, entendeu que se considera **válido** o contrato administrativo a partir da data aposta no respectivo documento, em caso de **assinatura física**. Já nos casos em que se utiliza a **assinatura digital** emitida por autoridade certificadora, que contenha a data de sua aposição, restará válido o referido ajuste a partir da data da inserção da última assinatura digital, momento em que se torna perfeita a aceitação do contrato, na linha do art. 434 do Código Civil, aplicável aos contratos administrativos por força do art. 89 da Lei n. 14.133/2021 ou do art. 54 da Lei n. 8.666/1993 – sendo o ajuste, neste momento, considerado válido.

A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP é condição indispensável para a **eficácia do contrato** e de seus **aditamentos** e deverá ocorrer em **20 dias úteis**, contados da data de sua assinatura, no caso de licitação, e **10 dias úteis**, no caso de contratação direta, conforme dispõe o art. 94 da Lei n. 14.133/2021. Dessa forma, é possível a existência de um contrato materialmente válido desde a data da assinatura, mas formalmente pendente de eficácia, haja vista a ausência de publicação.

175

O parecer também esclareceu que a **vigência contratual se inicia com a assinatura ou na data expressamente prevista no instrumento**, ainda que anterior ou posterior à publicação. No caso de **prorrogações contratuais**, a assinatura do termo aditivo deve ocorrer **antes do fim da vigência original**, pois, expirado esse prazo, o contrato se considera extinto, **não sendo possível reativá-lo**. Essa exigência visa evitar descontinuidade contratual e assegurar a legalidade dos atos administrativos.

Entendimento fixado:

1. A validade da prorrogação do contrato se dá a partir de sua assinatura, física ou digital, sendo que a publicação, seja com a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, nos termos do art. 94 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, seja com a disponibilização do extrato da contratação na imprensa oficial, na linha do que dispõe o art. 61, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993, confere apenas eficácia ao referido instrumento.
2. Em casos em que se utiliza de assinatura física, considera-se válido o contrato administrativo a partir da data aposta no respectivo documento; já nas hipóteses em que se utiliza a assinatura digital emitida por autoridade certificadora, que contenha a data de sua aposição, considera-se válido o referido ajuste a partir da data da inserção da última assinatura digital, momento em que se torna perfeita a aceitação do contrato (e, portanto, válido o ajuste), na linha do art. 434 do Código Civil, aplicável aos contratos administrativos por

força do art. 89 da Lei n. 14.133/2021 ou do art. 54 da Lei n. 8.666/1993.

3. A vigência contratual se inicia com a assinatura do contrato, ou na data nele indicada, ainda que anterior ou posterior à necessária publicação, que é a condição de eficácia dos termos pactuados. Sendo que, no caso de prorrogação do contrato, a formalização do termo aditivo deve ocorrer antes do término de sua vigência.

Veja abaixo alguns conceitos trazidos no parecer¹² para auxiliar na compreensão do tema:

Existência ▷▷▷	A existência de um ato jurídico se perfaz com a presença dos elementos necessários à formação do contrato, de modo que a sua existência se dê com o percurso de todas as fases necessárias para sua constituição
Validade ▷▷▷	A validade, refere-se à compatibilidade do contrato com as determinações legais; é a adequação de tal ato às exigências normativas, em absoluta conformidade com o que estabelece o sistema jurídico. O plano de validade pressupõe que o ato seja perfeito, mas com ele não se confunde. Quando contém todos os elementos essenciais, quais sejam, sujeito, a vontade, o objeto, o motivo, o fim e a forma, é válido, notadamente se não houver qualquer vício que o corrompa
Eficácia ▷▷▷	A eficácia, se refere, segundo Tercio Sampaio Ferraz Junior ¹³ , à “possibilidade de produção concreta de efeitos, porque estão presentes as condições fáticas exigíveis para sua observância. É, portanto, a capacidade do contrato de produzir efeitos, que está atrelada à sua publicação.
Vigência ▷▷▷	A vigência diz respeito à obrigatoriedade da observância de um determinado ato ou negócio jurídico, no qual é fixado prazo para as partes implementarem as prestações que lhes incumbem, a eficácia, por sua vez, está ligada aos efeitos que o instrumento administrativo irá produzir.

7.2.3 Consulta n. 1121130 – Marco temporal para o reequilíbrio econômico-financeiro nos contratos administrativos

Na Consulta n. 1121130 (6/12/2023)¹⁴, o Tribunal foi questionado sobre a possibilidade de os efeitos de um pedido de reequilíbrio econômico-financeiro retroagirem à data de assinatura do contrato, tendo em vista que a base de cálculo geralmente adotada pela Administração é a data da solicitação feita pelo contratado.

Na fundamentação, o Tribunal destacou a Consulta n. 1120126 (21/6/2023)⁷, que esclareceu que a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, prevista no art. 37, XXI, da Constituição Federal, deve considerar os marcos temporais específicos dos instrumentos legais aplicáveis, e conforme a Lei n. 14.133/2021 pode-se dar por três meios distintos: **reajuste, repactuação ou revisão de preços**, conforme o tipo de contrato e o fato gerador da alteração de custos.

Para o **reajuste**, é aplicado o índice de variação de preços apropriado, ocorre com base em **índice previamente fixado** e tem como referência a **data do orçamento estimado** ou da proposta, sendo aplicável após 12 meses (art. 25, §7º e §8º, art. 92, §3º e § 4º da Lei n. 14.133/2021).

Para a **repactuação**, aplicável a **serviços contínuos com predominância de mão de obra**, considera dois marcos distintos a **data do acordo ou convenção coletiva**, no caso de custos de mão de obra ou a **data da proposta**, para os demais custos (art. 135, I e II). Ambos os instrumentos exigem intervalo mínimo de 12 meses.

Ressalva-se que **não há que se falar em restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro** em situações nas quais houve **ação ou omissão do contratado**, que deram causa ao desequilíbrio contratual. Assim sendo, o art. 119 da Lei n. 14.133/2021 determina que o “contratado será obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, a suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes de sua execução ou de materiais nela empregados”. Portanto, se, por exemplo, o orçamento ou a proposta tiverem sido ofertados sem prever possíveis variações de custos de mercado, o contratado não poderá alegar, posteriormente, a necessidade de reequilíbrio contratual para se beneficiar de sua conduta omissiva.

Já a **revisão de preços** não depende de previsão contratual e pode ser feita a qualquer tempo, desde que seja **comprovado evento superveniente** (como fato do príncipe, caso fortuito ou força maior) que **comprometa a execução contratual** nos moldes pactuados, conforme dispõem o art. 65, inciso II, alínea “d”, § 5º, da Lei n. 8.666/93, e o art. 124, inciso II, alínea “d”, da Lei n. 14.133/21. Inclusive, o art. 131 da Lei n. 14.133/21 permite o reconhecimento do desequilíbrio econômico-financeiro mesmo com a extinção contratual, desde que o pedido seja formulado durante a vigência do contrato e antes de eventual prorrogação.

O Tribunal destacou, por fim, que a **mera variação de preços** de mercado decorrente, por exemplo, de **variações cambiais** que afetam a lucratividade, não possibilita, por si só, a revisão contratual, sendo essencial a presença de uma das hipóteses previstas no art. 65, inciso II, alínea d, da Lei 8.666/1993 e que se comprove o **nexo de causalidade** entre a ocorrência dos sobreditos eventos previstos em lei e o seu impacto nos custos ou na viabilidade da execução contratual.

Entendimento fixado:

1. Em se tratando de **reajuste**, o marco temporal definido em lei para a incidência do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato é contado da data do orçamento estimado, nos termos do § 7º do art. 25, do inciso I do § 8º do art. 25, do § 3º do art. 92 e do inciso I do § 4º do art. 92, todos da Lei nº 14.133/2021.
2. Em se tratando de **repactuação**, o marco temporal definido em lei para a incidência do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato é contado da data do acordo, da convenção coletiva ou do dissídio coletivo, no tocante aos custos de mão de obra, e da data da apresentação da proposta, no tocante aos demais custos que compõem o contrato, nos termos do inciso II do § 8º do art. 25, do inciso II do § 4º do art. 92, dos incisos I e II do caput do art. 135 e do § 3º do art. 135, todos da Lei nº 14.133/2021.

3. Em se tratando de **revisão de preços**, a incidência depende tão somente da efetiva demonstração da alteração nos custos estabelecidos na proposta ou no orçamento, ou da inviabilização da execução contratual, em decorrência dos eventos legalmente previstos no art. 65, inciso II, alínea "d", § 5º, da Lei nº 8.666/1993, e no art. 124, inciso II, alínea "d", e art. 134, ambos da Lei nº 14.133/2021. Dessa forma, senhor Presidente, a revisão não está delimitada por nenhum prazo, sendo devida a partir da data do evento que alterar os custos da contratação, data essa que poderá ser anterior ou posterior à data da assinatura do contrato ou com ela coincidir.

178

Se o contrato ficou desequilibrado desde o início, posso pedir revisão com efeitos retroativos à assinatura?

*Se for **revisão de preços**, sim, ela não tem prazo fixo e pode retroagir à data do evento que causou o desequilíbrio, desde que comprovado o impacto, mas se for **reajuste** ou **repactuação**, a lei fixa datas específicas para contagem, como a da proposta, do orçamento ou de convenções coletivas.*

Para melhor compreensão do tema, verifique abaixo alguns conceitos:

Reajustamento em sentido estrito



“forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato consistente na aplicação do **índice de correção monetária previsto no contrato**, que deve retratar a variação efetiva do **custo de produção**, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais (inciso LVIII do art. 6º da Lei n. 14.133/2021)

[...] O reajustamento de preços consiste na alteração do valor monetário em contrato administrativo, em virtude e na medida da **variação de índices de preços** que refletem os custos necessários à execução da prestação contratual, tomando em vista um período de doze meses.

[...] O reajuste reflete a indexação do valor monetário contemplado no contrato a um índice de preços. Isso significa que a variação do referido índice produz efeito automático no tocante ao preço contratual, o que dispensa a necessidade de avaliação sobre a formação de custos do particular e as ocorrências efetivamente verificadas no mercado”.¹⁵

Repactuação



“forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato utilizada para **serviços contínuos** com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, por meio da **análise da variação dos custos contratuais**, devendo estar prevista no edital com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e com data vinculada ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual o orçamento esteja vinculado, para os custos decorrentes da mão de obra (inciso LIX do art. 6º da Lei n. 14.133/2021)

“A repactuação de preços é um processo destinado a avaliar as **variações de custos**, num período de doze meses, **em contratos nos quais a mão de obra é fator preponderante**.”¹⁶

Fato do príncipe



“O fato do príncipe distingue-se do fato da administração, porque neste as alterações são adotadas pela Administração enquanto parte do contrato, ao passo que o *factum principis* incide sobre a relação contratual por conta do exercício do **poder de império (autoridade) do Estado** que, como tal, acaba por praticar um ato que, reflexamente, repercute sobre o contrato.

[...] **Citem-se como exemplo típico de fato do príncipe a criação de um tributo** que incida sobre insumos necessários ao cumprimento do contrato; ou, ainda, uma medida de ordem geral que dificulte a importação dos insumos; finalmente, uma medida governamental que proíba a livre circulação de produtos e pessoas”¹⁷

Fato da Administração 	Ações ou omissões da Administração enquanto parte do contrato que interferem na execução contratual.
Revisão de preços 	“Reserva-se a expressão “revisão” de preços para os casos em que a modificação decorre de evento imprevisível, de cunho anômalo, que não é refletido nos índices de variação de preços. [...] A revisão de preços é uma solução adequada nas hipóteses em que as modificações não decorrem de circunstâncias meramente inflacionárias”¹⁸.
Atualização monetária 	“A atualização monetária corresponde à alteração do valor pecuniário devido ao particular, em virtude do atraso no pagamento tempestivo e calculado pela variação de índice geral de preços” ¹⁹

7.2.4 Consulta n. 1072578 – Aquisição de bens e contratação de serviços com pagamento parcelado e impactos contratuais

180

Na Consulta n. 1072578 (3/4/2024)²⁰, o Tribunal foi questionado se a Administração Pública pode realizar **aquisição de bens e contratação de serviços com pagamento parcelado**. Foram levantadas dúvidas sobre os **aspectos legais, contratuais e contábeis**, especialmente quanto: **(i)** como operacionalizar contabilmente a transação de aquisição de bem com pagamento parcelado; **(ii)** como deve ser o registro contábil quando o parcelamento exceder 12 meses; **(iii)** possibilidade de a duração contratual exceder os respectivos créditos orçamentários, já que as obrigações ultrapassam o exercício financeiro; e **(iv)** possibilidade de efetuar pagamento parcelado para execução imediata de serviços.

Na fundamentação, o Tribunal reafirmou as orientações contidas na Consulta n. 11475 (14/02/1996), de forma que **não há irregularidade** na **aquisição de bens** por meio de plano de **parcelamento**, desde que haja recursos suficientes no crédito orçamentário pertinente e sejam observados o princípio da economicidade e as normas aplicáveis às compras públicas – licitação e contabilização.

Destacou ainda que o art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal define a aquisição por meio de financiamento como uma das espécies de **operação de crédito**. Assim, a aquisição de bens de forma parcelada se enquadraria, minimamente por equiparação, à denominada operação de crédito, o que torna tal modalidade de aquisição lastreada pelo ordenamento jurídico vigente

Quanto à forma de se operacionalizar contabilmente a transação descrita o Tribunal entendeu que são admitidas duas metodologias para o registro contábil da aquisição financiada de bens, em consonância com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Na primeira, no momento de recebimento do bem, há o registro contábil de uma receita

orçamentária de capital (mesmo sem o efetivo ingresso de recursos financeiros) e uma despesa orçamentária (despesa com investimento). Na segunda, não há registros contábeis de receita e despesa orçamentária no momento de recebimento do ativo. A metodologia adotada pelo município deve ser evidenciada em Notas Explicativas.

Além disso, o parecer esclareceu que caso o parcelamento ultrapasse 12 meses, o montante da aquisição financiada de bens, deve compor a dívida pública consolidada do município, **nos termos do art. 98 da Lei n. 4.320/64 c/c art. 29, I, da LRF.**

Quanto à duração do contrato, admitiu-se a **possibilidade de vigência superior ao exercício financeiro**, desde que haja disponibilidade orçamentária e previsão no plano plurianual, nos termos do art. 105 da Lei n. 14.133/2021 ou que se ampare nas hipóteses do art. 57 da Lei n. 8.666/1993.

Por fim, quanto à contratação de serviços com pagamento parcelado e execução imediata, entendeu-se que também é possível, desde que a viabilidade econômica da opção por essa modalidade de pagamento, em virtude dos encargos financeiros existentes em uma compra parcelada, seja analisada, bem como exista saldo suficiente no crédito orçamentário apropriado, haja pleno atendimento das normas aplicáveis a licitações e contratos administrativos e observância dos limites para realização de operação de crédito e dívida pública consolidada no ente.

Entendimento fixado:

181

1. Permanece vigente o entendimento firmado por este Tribunal na consulta n. 11475, quanto à possibilidade de os municípios realizarem aquisição financiada de bens, desde que haja recursos na dotação orçamentária respectiva e sejam observados os princípios da economicidade e as normas aplicáveis às compras públicas – licitação e contabilização. Necessária ainda a observância dos limites para endividamento do ente público;
2. Não há descaracterização da operação de crédito pelo fato de não haver o ingresso nos cofres públicos de receita, já que a Resolução n. 53/2001 do Senado Federal traz em seu artigo 3º as operações que são consideradas como de crédito e, entre elas, encontram-se aquelas decorrentes da assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços;
3. São admitidas duas metodologias, igualmente válidas, para o registro contábil da aquisição financiada de bens, em consonância com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Na primeira, no momento de recebimento do bem, há o registro contábil de uma receita orçamentária de capital (mesmo sem o efetivo ingresso de recursos financeiros) e uma despesa orçamentária (despesa com investimento). Na segunda, não há registros contábeis de receita e despesa orçamentária no momento de recebimento do ativo. A metodologia adotada pelo município deve ser evidenciada em Notas Explicativas. Os demais lançamentos contábeis nas naturezas controle, orçamentário e patrimonial estão descritos na fundamentação deste parecer, no subitem 3.3.2 do item 3 da parte III da 8ª edição do MCASP e nas páginas 4 a 8 do relatório técnico constante dos autos;
4. Sendo o prazo de amortização da operação de financiamento de bens superior a 12 (doze) meses, nos termos do art. 98 da Lei Federal 4.320/64 c/c inciso I do art. 29 da LRF, o valor da operação deve compor a dívida consolidada (fundada) do município;

5. É possível a compra financiada de bens com prazo superior ao de vigência dos créditos orçamentários previstos no contrato, desde que ocorra uma das situações previstas nos incisos do art. 57 da Lei n. 8.666/1993, entre as quais a previsão no Plano Plurianual do município. Sendo a aquisição lastreada na nova lei de licitações (Lei Federal n. 14.133/2021), a duração dos contratos encontra-se vinculada à disponibilidade de créditos orçamentários, bem como, à previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro;

6. É possível, assim como na aquisição de bens e produtos, que o município seja tomador de serviços cujo pagamento ocorrerá de forma parcelada, observando-se os procedimentos legais, em especial, i) a verificação da viabilidade econômica da opção por essa modalidade de pagamento, em virtude dos encargos financeiros existentes; ii) a existência de saldo suficiente no crédito orçamentário apropriado; iii) pleno atendimento das normas aplicáveis às licitações e contratos administrativos e; iv) respeito aos limites para realização de operação de crédito e dívida pública consolidada no ente público;

Veja abaixo alguns conceitos relacionados ao assunto:

Plano plurianual ▷▷▷	O Plano Plurianual – PPA é um instrumento de planejamento de longo prazo que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, buscando definir as grandes metas da gestão, sendo voltado para a promoção do desenvolvimento econômico, do equilíbrio entre as regiões e a estabilidade da moeda²¹.
Operação de crédito ▷▷▷	Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições: [...] III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros; Operação de crédito é uma figura contratual que pressupõe agente capaz, objeto lícito e forma prescrita ou não defesa em lei, nos exatos termos do art. 104 do Código Civil. Guarda a peculiaridade, no caso de contratos públicos, pelo fato de que um dos contratantes é ente federativo. Trata-se de compromisso em razão de um empréstimo, gerando crédito e débito. Como salienta Geraldo Ataliba, “tanto é operação de crédito o levantamento direto de um empréstimo em dinheiro quanto a aquisição de bens e serviços para pagamento a médio ou longo prazo. No mesmo sentido a opinião de Aliomar Baleeiro. A Lei Complementar 101/2000 estabelece no inciso III do art. 29, casos de equiparação com operação de crédito. Em verdade, não há equiparação. São casos de operação efetiva. Caso o governo aceite qualquer título, assumiu satisfação do débito. Caso adquira bens por meio de financiamento, realiza operação de crédito. E, diga-se o, mesmo se recebe antecipadamente valores da venda de bens ou serviços a termo. Se efetua arrendamento mercantil ou operação assemelhada, tudo caracteriza operação de crédito na definição normativa.

7.2.5 Consulta n. 1157468 – Contratos Plurianuais e Regularidade do Contratado. Análise à luz do art. 106 da Lei n. 14.133/2021

A Consulta n. 1157468 (21/8/2024)²² tratou da análise do art. 106 da Lei n. 14.133/2021²³, que autoriza a celebração de contratos de serviços e fornecimentos contínuos (especificamente aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática) por até 5 (cinco) anos, sem a necessidade de prorrogações anuais, desde que observadas diretrizes específicas.

O TCEMG destacou que a celebração de contratos de serviços e fornecimentos contínuos, com prazo de até 5 anos é permitida pelo art. 106 da atual Lei de Licitações, sendo necessário que a Administração **atesta** a maior vantagem econômica, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem na permanência da contratação. Esse ateste, exigido pelo inciso II do art. 106, relacionado à **existência de créditos orçamentários** para fins da contratação plurianual, pode ser realizado através da **emissão do empenho global** e sua **juntada ao processo administrativo**.

Quanto ao **atesto da maior vantagem econômica inicial** (inciso I), o Tribunal destacou que exige um estudo técnico aprofundado, fundamentado nos critérios do art. 23 da Lei, comprovando que a contratação plurianual é de fato mais vantajosa. A manutenção dessa vantagem (inciso II), a ser atestada a cada exercício, compreende não apenas o aspecto econômico relacionado ao menor preço a partir de pesquisas de mercado, mas também a **qualidade do produto ou serviço**, o **histórico do fornecedor**, bem como os ganhos de eficiência em detrimento dos riscos e custos de uma nova licitação.

183

Quanto ao lapso temporal entre a emissão e a data de validade das certidões habilitatórias, o Tribunal ressaltou que antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, compete à Administração Pública verificar se o contratado mantém as condições iniciais de habilitação. Assim, se as certidões juntadas aos autos do processo de contratação ainda estiverem dentro do prazo de validade no ato da prorrogação, elas serão aceitas como prova de regularidade do contratado. O essencial é garantir que as certidões estejam válidas durante a vigência do contrato, incluindo o período prorrogado.

Assim, entendeu que o lapso temporal entre a emissão e a data de validade das certidões habilitatórias é válido para verificação da regularidade do contratado

Por fim, o parecer discutiu a forma de verificação da regularidade do contratado plurianual, considerando a falta de emissão formal de certidões pelo CEIS/CNEP²⁴. Restou consignado que é possível que órgãos municipais estabeleçam um período para tais verificações, desde que realizadas por servidor competente. Porém, isso não elimina a obrigatoriedade de novas consultas ao CEIS/CNEP no momento de formalizar ou prorrogar contratos, já que a existência de impedimentos pode inviabilizar o ajuste. Assim, a **verificação periódica** auxilia no controle e planejamento, mas não substitui a necessidade de **conferência imediata** da regularidade **antes de celebrar ou prorrogar contratos**.

Entendimento fixado:

1) Qual a forma do ateste de que trata o inciso II do art. 106 da Lei n. 14.133/2021?

No caso do ateste relacionado à existência de créditos orçamentários vinculados

à contratação, previsto no inciso II do art. 106 da Lei n. 14.133/2021, a emissão do empenho global no início de cada exercício financeiro, pela autoridade competente, comprova a existência de crédito orçamentário para cobrir a despesa decorrente da contratação naquele exercício, devendo tal documento ser juntado aos autos do processo administrativo da contratação. Ademais, deve ser atestada, nos autos do mencionado processo administrativo, a vantagem em relação à manutenção da contratação, que compreende não apenas o aspecto econômico relacionado ao menor preço a partir de pesquisas de mercado, mas também a qualidade do produto ou serviço, o histórico do fornecedor, bem como os ganhos de eficiência em detrimento dos riscos e custos de uma nova licitação;

2) O lapso temporal entre a emissão e a data de validade das certidões habilitatórias pode ser considerado válido para verificação da regularidade do contratado?

Sim. O lapso temporal entre a emissão e a data de validade das certidões habilitatórias é válido para verificar a regularidade do contratado;

3) A verificação da regularidade do contratado poderá ser atestada periodicamente, conforme regulamento, por servidor competente?

Sim. É possível que a verificação da regularidade do contratado seja atestada periodicamente por servidor competente. Não obstante, tal ato não afasta a necessidade de nova consulta, em momento prévio à prorrogação do contrato, já que a demonstração da inexistência de causa impeditiva superveniente é condição para a formalização da prorrogação;

Confira abaixo alguns conceitos relacionados aos termos ou citados no parecer para simplificar sua compreensão do tema:

184

CEIS 	CEIS é o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas, que reúne empresas e pessoas físicas impedidas de contratar com a Administração Pública ou participar de licitações. ²⁵
CNEP 	CNEP é o Cadastro Nacional de Empresas Punidas, que lista empresas que sofreram sanções por infrações à Lei Anticorrupção. ²⁶

7.2.6 Consulta n. 1188209 – Prorrogação e alteração dos contratos administrativos que envolvem a prestação de serviços continuados

Na Consulta n. 1188209, o Tribunal foi questionado, na hipótese de o quantitativo contratado em ajuste de serviço continuado se esgotar antes do término da vigência, sobre a possibilidade de renovação automática do saldo, sem termo aditivo, ou da aplicação do acréscimo de 25% previsto no art. 125 da Lei n. 14.133/2021. Ademais, foi apresentada indagação sobre a viabilidade de renovação automática em prorrogações de até cinco anos, sem justificativa formal e sem termo aditivo, desses contratos de serviços contínuos.

Para responder às indagações esta Corte de Contas destacou a importância do planejamento prévio nas contratações públicas, conforme determina a Lei n. 14.133/2021, que exige “que o agente público seja diligente e programe os quantitativos a serem contratados pela administração com embasamento técnico e razoabilidade, assegurando que as licitações não sejam realizadas de improviso.” Nessa linha, foi registrada a importância do estudo técnico preliminar, na forma do § 1º do art. 18 do referido diploma.

Ademais, sobre a duração do ajuste continuado, ressaltou-se que a lei permite que contratos de serviços e fornecimentos contínuos tenham vigência inicial de até cinco anos, prorrogáveis sucessivamente até o limite máximo de dez anos, desde que haja previsão em edital e justificativa de vantagem.

Quanto às alterações contratuais, o parecer diferenciou a alteração unilateral, prevista no art. 125 da Lei n. 14.133/2021, que permite à Administração modificar quantitativos em até 25% do valor inicial atualizado do contrato para obras, serviços ou compras; da alteração consensual, que não possui limite percentual expresso na lei. No entanto, nessa situação de acordo entre as partes, deverão ser observados os princípios do planejamento, da isonomia e da vinculação ao edital, não podendo a alteração resultar em acréscimos manifestamente desproporcionais em relação ao que foi contratado inicialmente. Em qualquer hipótese, é imprescindível a comprovação do interesse público, da necessidade e da vantagem da modificação em relação à realização de nova licitação ou contratação direta.

Por fim, o Tribunal reforçou que a formalização por termo aditivo é regra obrigatória para alterações que impliquem mudança das obrigações contratuais, sendo dispensada nas hipóteses que não caracterizam alterações contratuais, na forma do art. 136 da Lei n. 14.133/2021. Assim, concluiu-se que não existe respaldo legal para a prorrogação, renovação ou acréscimo de quantitativos de forma automática em contratos de serviços ou fornecimentos contínuos, ainda que sejam essenciais à Administração.

Entendimento fixado:

1. Diante da constatação da insuficiência dos quantitativos contratados durante a vigência de contratos de serviços e fornecimentos contínuos, a Administração pode alterar, unilateralmente, os quantitativos do contrato em até 25%, conforme previsão do art. 125 da Lei 14.133/2021.
2. No caso de acordo entre as partes, não há limitação expressa quanto ao percentual a ser acrescido ou diminuído ao contrato, sendo possível a alteração das quantidades indispensáveis à consecução do objeto, desde que comprovado o interesse público e a necessidade da alteração para a eficiente execução contratual. O acréscimo, contudo, não pode ser manifestamente desproporcional ao quantitativo inicialmente contratado, em respeito aos princípios do planejamento, da isonomia e da vinculação ao edital, cabendo à Administração comprovar, fundamentadamente, a vantagem da alteração em relação à realização de novo certame ou procedimento de contratação direta, observando os princípios e dispositivos contidos na Lei 14.133/2021.
3. São vedadas a prorrogação, a renovação e o acréscimo de quantitativos, de forma automática, a contratos de serviços ou fornecimentos contínuos, uma vez que os arts. 107 e 132 da Lei 14.133/2021 exigem, para tanto, formalização por termo aditivo e justificativa que ateste a vantagem para a Administração.

Confira abaixo alguns conceitos relacionados ao parecer para simplificar sua compreensão do tema:

Serviços e fornecimentos contínuos ▶▶▶	Serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas. (Inciso XV do art. 6º da Lei n. 14.133/2021)
Estudo Técnico Preliminar ▶▶▶	Documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação. (Inciso XX do art. 6º da Lei n. 14.133/2021)

Notas

1. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2021. p. 65-66.
2. Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).
3. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, coord. Manual de licitações e contratos administrativos: lei 14.133, de 1º de abril de 2021. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p.160.

4. Imagem elaborada pela Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência a partir dos artigos 105 a 114 da Lei n. 14.133/2021.
5. HEINEN, Juliano. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: lei n. 14.133/21. 5. ed. São Paulo: Juspodium, 2024. p.911.
6. HEINEN, Juliano. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: lei n. 14.133/21. 5. ed. São Paulo: Juspodium, 2024. p.1034.
7. Consulta n. [1104892](#). Relator cons. subst. Telmo Passareli. Deliberada na sessão do dia 27/11/2024. Parecer publicado no DOC de 12/12/2024.
8. Art. 125. Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento)
9. Trecho extraído do acórdão 66/2021 do TCU (Consulta. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão: 20/01/2021), citado no parecer em resposta à Consulta n. [1104892](#).
10. Trecho extraído do acórdão 66/2021 do TCU (Consulta. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão: 20/01/2021), citado no parecer em resposta à Consulta n. [1104892](#).
11. Consulta n. [1160704](#). Relator cons. Agostinho Patrus. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 18/12/2024. Parecer publicado no DOC do dia 06/02/2025.
12. Conceitos extraídos do parecer em resposta à Consulta n. [1160704](#).
13. FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Introdução ao estudo de direito: técnica, decisão, dominação. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 203.
14. Consulta n. [1121130](#). Relator cons. Cláudio Couto Terrão. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 6/12/2023. Parecer publicado no DOC do dia 11/1/2024.
15. Trecho extraído do parecer em resposta à Consulta n. [1120126](#).
16. Trecho extraído do parecer em resposta à Consulta n. [1120126](#).
17. Trecho extraído do parecer em resposta à Consulta n. [1120126](#), que cita: FIERRAZ, Luciano in DI PIETRO, Maria Sylvia (coord.). Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133/21. 1. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 203-204.
18. Trecho extraído do parecer em resposta à Consulta n. [1120126](#).
19. Trecho extraído do parecer em resposta à Consulta n. [1120126](#).
20. Consulta n. [1072578](#). Relator cons. Durval Ângelo. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 3/4/2024. Parecer publicado no DOC de 23/4/2024.
21. GUERRA, Evandro Martins. Controle externo da administração pública. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 83-84
22. Consulta n. [1157468](#). Relator cons. Mauri Torres. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão de 21/8/2024. Parecer disponibilizado no DOC do dia 18/9/2024.
23. Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:
 - I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;
 - II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;
 - III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

§ 1º A extinção mencionada no inciso III do caput deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática.

24. Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e Cadastro Nacional de empresas Punidas (CNEP).
25. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/ceis>.
26. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/cnep#:~:text=0%20QUE%20%C3%89%20%CNEP,de%20controle%20social%20pela%20sociedade>.

8 VEDAÇÕES E SANÇÕES

A Lei n. 14.133/2021 reforçou os princípios que norteiam a atuação administrativa consolidando no art. 5º diversos princípios previstos de forma esparsa no ordenamento administrativista brasileiro:

Art. 5º As licitações e contratações públicas observarão, especialmente, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da eficiência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e do interesse público.

Neste contexto, a **moralidade** refere-se à boa-fé, conduta ética, honesta, imparcial, leal e prova que o agente público deve ter ao desempenhar sua função¹. Já a **impessoalidade** garante isonomia entre os licitantes, vedando qualquer influência de vínculos pessoais, razão pela qual as leis que regem as licitações e contratos, seja a Lei n. 8.666/1993, seja a Lei n. 14.133/2021, preveem situações que impedem a participação de certos agentes no processo de contratação pública para buscar garantir a moralidade e a impessoalidade no processo licitatório.

8.1. O que mudou com a lei n. 14.133/2021

8.1.1 Vedações ou impedimentos

189

A Lei n. 14.133/2021 trouxe avanços importantes no tratamento dos impedimentos à participação em licitações. Antes dela, a Lei n. 8.666/1993 não era clara quanto à extensão das sanções e aos tipos de vínculo que impediam a participação, o que gerava dúvidas e interpretações diferentes nos Tribunais de Contas.

Pela antiga Lei n. 8.666/1993, o art. 9º dizia que não podia participar da licitação:

- Quem fez o projeto da obra ou serviço (pessoa física ou empresa);
- Empresas ligadas a quem elaborou o projeto (como sócios, dirigentes ou responsáveis técnicos);
- Servidores públicos do órgão que está fazendo a licitação.

Além disso, o § 3º do mesmo artigo explicava que não é só a ligação direta que importa: se a pessoa ou empresa tiver qualquer tipo de **vínculo técnico, comercial, financeiro ou trabalhista** com quem fez o projeto, ela também está impedida de participar.

O art. 14 da atual Lei de Licitações traz as hipóteses em que determinados sujeitos – pessoa física ou jurídica, de forma isolada ou em consócio – não podem vir a participar de licitação ou da execução contratual². O dispositivo incluiu **vínculos de parentesco e relações profissionais ou econômicas com agentes públicos** visando garantir que a disputa seja justa e livre de favorecimentos, fortalecendo a igualdade entre os licitantes e protegendo o interesse público.

Ou seja, se uma empresa tem sócios que são parentes próximos de quem atua no processo licitatório, ou mesmo se existe uma relação profissional entre eles, isso já é suficiente para configurar impedimento, mesmo que não haja má-fé.

Ao detalhar os tipos de vínculo que podem gerar favorecimento e **exigir que essas regras estejam no edital**, a lei deixa o processo mais justo, transparente e seguro para todos.

Veja abaixo o quadro comparativo das alterações e ampliações feitas pela Lei n. 14.133/2021 nas vedações à participação em procedimentos licitatórios:

Lei	Vedações à participação direta	Vedações à participação indireta
Lei n. 8.666/1993	As vedações relacionadas à participação direta visam impedir que autores de projeto básico ou executivo, pessoa física ou jurídica, e servidores públicos lotados em órgão/entidade licitante/contratante ou responsável pela licitação dela participem.(art. 9º) Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários: I – o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica; II – empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado; III – servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação	Visam impedir que pretensos licitantes que não atuaram como autores de projetos nem são servidores do órgão contratante, mas que têm vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista com aqueles autores ou com membros da comissão de licitação ou pregoeiro participem da licitação (art.9º, §3º) Art. 9º, § 3º Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.

**Lei n.
14.133/2021**

Art. 9º § 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria.

Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:

I - autor do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo, pessoa física ou jurídica, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ele relacionados;

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, **responsável pela elaboração do projeto básico ou do projeto executivo**, ou empresa da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, controlador, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto, responsável técnico ou subcontratado, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ela necessários;

III - pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de **sanção** que lhe foi imposta;

V - empresas controladoras, controladas ou coligadas, nos termos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, concorrendo entre si;

VI - pessoa física ou jurídica que, nos 5 (cinco) anos anteriores à divulgação do edital, tenha sido **condenada judicialmente, com trânsito em julgado**, por exploração de **trabalho infantil**, por submissão de trabalhadores a condições análogas às de **escravo** ou por contratação de adolescentes nos casos vedados pela legislação trabalhista.

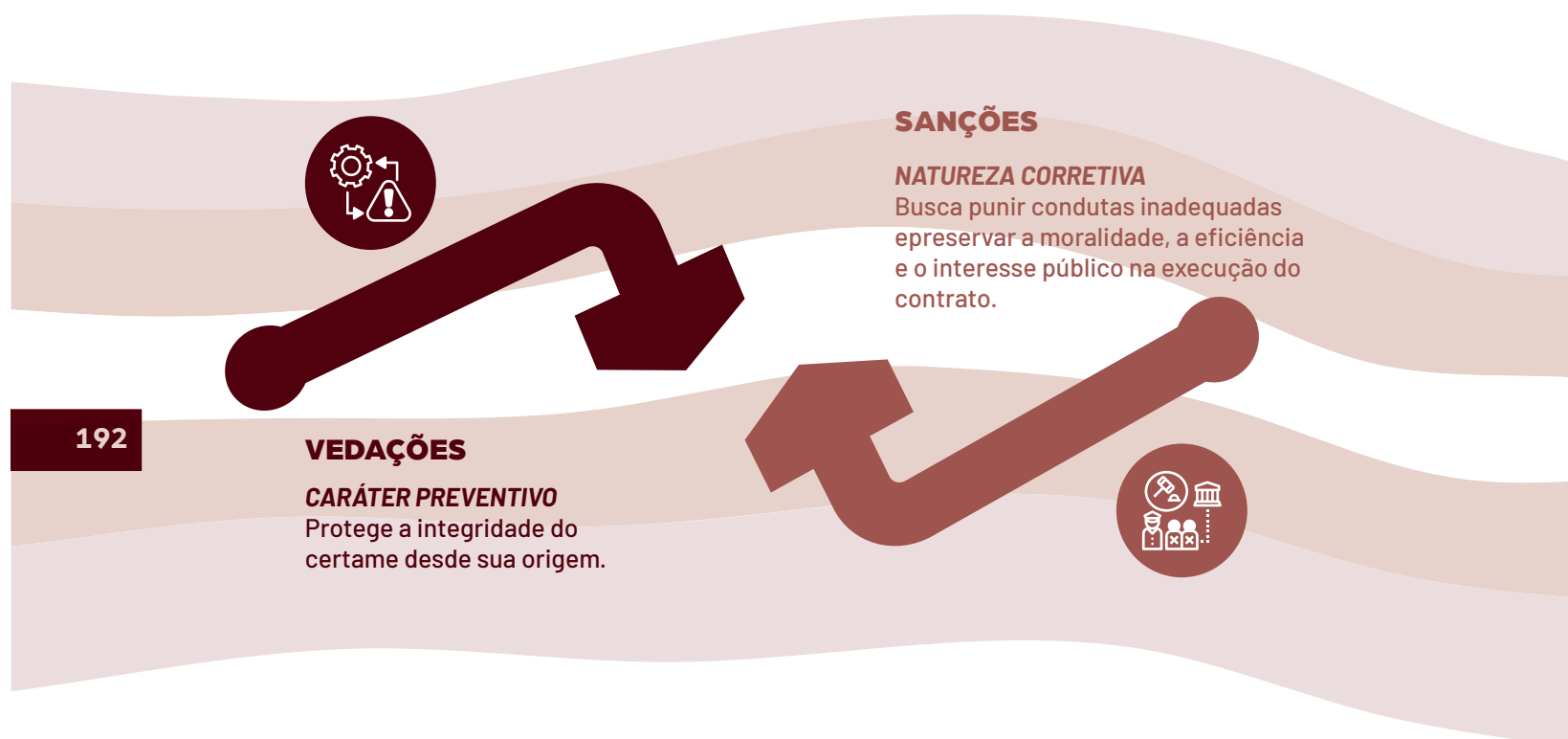
Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:

IV - aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil **com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação** ou atue na **fiscalização ou na gestão** do contrato, ou que deles seja **cônjuge**, companheiro ou **parente em linha reta, colateral ou por afinidade**, até o **terceiro grau**, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação;

8.1.2 Sanções

Quanto ao regime sancionador, a Lei n. 14.133/2021 estabeleceu um modelo mais técnico para **responsabilizar** aqueles que **descumprem obrigações legais ou contratuais**. Verifica-se que a o novo diploma avançou no tratamento das **sanções administrativas** ao prever critérios objetivos de dosimetria, como a gravidade da infração, os danos causados, o comportamento do infrator e a existência de programas de integridade³.

Enquanto as **vedações têm caráter preventivo**, protegendo a integridade do certame desde sua origem, as **sanções administrativas têm natureza corretiva**, buscando punir condutas inadequadas e preservar a moralidade, a eficiência e o interesse público na execução do contrato.



A Lei n. 14.133/2021 buscou consolidar um regime sancionador mais preciso, ampliando o rol de **infrações** (art. 155) e prevendo, no art. 156, sanções como: **advertência, multa, impedimento de licitar e contratar e declaração de inidoneidade**.

Embora as sanções administrativas não pertençam ao Direito Penal, elas compartilham com este a mesma finalidade repressiva e preventiva, atuando como instrumentos de controle de comportamentos lesivos à Administração Pública. A doutrina reconhece a transposição de fundamentos do Direito Penal para o Direito Administrativo Sancionador⁴ e determinadas condutas também **podem configurar crimes tipificados no Código Penal** como é o caso das fraudes à licitação. Nesses casos, além da sanção administrativa, o infrator pode responder judicialmente, com base em dispositivos como **o art. 337-E a 337-H do Código Penal**, que tratam de crimes contra o processo licitatório e execução contratual.

Veja no quadro abaixo alguns conceitos para simplificar a compreensão deste capítulo:

Dosimetria ▷▷▷	É o processo pelo qual o juiz determina a pena a ser aplicada a um condenado, considerando a gravidade do crime e as características do réu. É um cálculo complexo que envolve a análise de diferentes fatores, como circunstâncias agravantes e atenuantes.
Impedimento de licitar e contratar ▷▷▷	Sanção que será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do caput do art. 155 desta Lei,⁶ quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave, e impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, pelo prazo máximo de 3 (três) anos.(art. 156, §4º, Lei n. 14.133/2021).
Declaração de inidoneidade para licitar e contratar ▷▷▷	Sanção aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos VIII, IX, X, XI e XII do caput do art. 155 desta Lei,⁷ bem como pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do caput do referido artigo que justifiquem a imposição de penalidade mais grave que a sanção referida no § 4º deste artigo, e impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos. (art. 156, §5º, Lei n. 14.133/2021)
Órgão ▷▷▷	O art. 6º, I, da Lei n. 14.133/2021 conceitua: I - órgão: unidade de atuação integrante da estrutura da Administração Pública;
Entidade ▷▷▷	O art. 6º, II, da Lei n. 14.133/2021 conceitua: II - entidade: unidade de atuação dotada de personalidade jurídica
Administração Pública ▷▷▷	O art. 6º, II, da Lei n. 14.133/2021 conceitua: III - Administração Pública: administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e as fundações por ele instituídas ou mantidas;

**Parente em linha
reta, colateral ou
por afinidade, até o
terceiro grau**



O parentesco por consanguinidade ocorre entre pessoas que descendem umas das outras (linha reta) ou de um mesmo tronco comum (linha colateral). O parentesco por afinidade decorre do vínculo entre um cônjuge ou companheiro e os parentes do outro.⁵

- São parentes consanguíneos e por afinidade na linha reta: pais, madrasta, padrasto, avós, bisavós, filhos, netos, bisnetos, sogros, padrasto ou madrasta do cônjuge ou companheiro, avós e bisavós do cônjuge ou companheiro, enteados, genros e noras, neto e bisneto do cônjuge ou companheiro.
- São parentes consanguíneos e por afinidade na linha colateral: irmãos, tios e sobrinhos e seus cônjuges, cunhados, tios e sobrinhos do cônjuge ou companheiro.

A seguir, veremos como os Tribunais de Contas, especialmente o TCEMG, têm interpretado e aplicado essas mudanças na prática.

8.2 Consultas relacionadas

8.2.1 Consulta n. 1098636 – Participação em leilões por empresas contratadas pelo município e sócios com vínculos com agentes públicos

194

Na Consulta n. **1098636** (23/10/2024)⁶ o TCEMG foi questionado se empresas contratadas para prestação de serviços pelo município ou seus sócios podem participar de outras licitações durante a vigência do contrato, nas modalidades leilão ou concorrência para aquisição de bens móveis ou imóveis da Administração Pública. Indagou também sobre a aplicação do art. 9º, III, § 3º, da Lei n. 8.666/1993⁷, mesmo nos casos de licitações do tipo maior lance.

O Tribunal admitiu a consulta e firmou entendimento de que a participação em leilões e concorrências para alienação de bens públicos é possível, desde que não haja conflito de interesses. A vedação se aplica a empresas ou sócios que tenham vínculos técnicos, comerciais, econômicos, financeiros, trabalhistas ou civis com dirigentes ou agentes públicos do órgão contratante ou com leiloeiros e avaliadores envolvidos no certame. Também se veda a participação de cônjuges, companheiros ou parentes até o terceiro grau dessas autoridades, conforme dispõe no **art. 14 da Lei n.14.133/2021**.

O impedimento previsto no **art. 9º, §3º da Lei n. 8.666/1993**, aplicável a obras e serviços com projeto básico, não se estende ao procedimento de leilão, por sua natureza distinta. No entanto, todas as hipóteses proibitivas do art.14, IV da Lei n.14.133/21 se aplicam ao procedimento do leilão, especialmente em relação aos leiloeiros e demais agentes públicos com poder decisório em tal procedimento, tais como os avaliadores de bens.

Desde a edição da Lei n. 12.846/13 (Lei Anticorrupção Brasileira) foi instituído tanto o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), que publica de forma unificada as empresas apenas por aquela lei, quanto o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas

(Ceis), que tal como o Cnep, **publica as sanções de proibição de disputar licitações para pessoas físicas e jurídicas cominadas com base em leis de licitações**, lei de improbidade administrativa, leis orgânicas de Tribunais de Contas entre outras.

O Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP), outra novidade, ainda em fase de desenvolvimento, criado pelo **art. 174 da Lei n.14.133/21** para, entre outras funcionalidades, fazer a divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei.

A inclusão tempestiva de tais empresas no Ceis, Cnep e PNCP é uma prática reconhecida de promoção da boa governança das contratações públicas, pois concorre para facilitar a identificação de pretensos licitantes que não podem participar de licitações – tarefa que foi costumeiramente árdua para órgãos licitantes –, o que acaba por contribuir para reduzir a litigiosidade em licitações e preservar as aquisições públicas de licitantes inidôneos

Por fim, o Tribunal reconheceu que podem surgir situações específicas e imprevisíveis que impeçam alguém de participar de leilões para venda de bens públicos. Nesses casos, caberá aos **agentes de contratação** avaliar a situação, com o apoio dos setores jurídicos e de controle interno, conforme previsto no §3º do art. 9º da Lei n. 14.133/2021.

Entendimento fixado:

1. Uma empresa ou seus sócios poderão participar de licitações na modalidade leilão ou concorrência para alienação de bens imóveis ou bens móveis da Administração Pública, independentemente de serem adjudicatários ou não de contrato em execução em face do órgão ou entidade licitatória, desde que:
 - a) não possuam vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista com o dirigente do órgão ou entidade contratante, ou seja, quem detenha tais vínculos em relação a gestores com poder decisório, como chefes do Poder Executivo, secretários e diretores do órgão ou entidade contratante;
 - b) não possuam vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista com o leiloeiro administrativo ou com o leiloeiro oficial e demais agentes públicos que porventura participam do leilão, tal como os avaliadores de bens;
 - c) seus sócios não sejam cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante;
 - d) seus sócios não sejam cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau de agente público que desempenhe função na licitação, tal como o leiloeiro administrativo ou o leiloeiro oficial e demais agentes públicos que porventura participam do leilão, tal como os avaliadores de bens;
 - e) seus sócios não sejam agentes públicos do órgão ou entidade licitante ou contratante;
 - f) não tenham sido apenados com a proibição de participar de licitação ou de serem contratados em decorrência de i) sanção cujos efeitos se estendam no âmbito do ente federado do qual é parte o órgão ou entidade

contratante ou ii) sanção cujos efeitos se aplicam à Administração Pública Direta e Indireta de todos os entes federativos;

g) não tenham sido condenados judicialmente, com trânsito em julgado, por ato de improbidade administrativa, que os proíbam de participar de licitações e de serem contratados pelo poder público, observando-se os limites territoriais da sentença;

h) não tenham sido condenados judicialmente, com trânsito em julgado nos 5 (cinco) anos anteriores à divulgação do edital em razão de i) exploração de trabalho infantil; ii) submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo e iii) contratação de adolescentes nos casos vedados pela legislação trabalhista, quando o leilão for regido pela Lei n. 14.133/21.

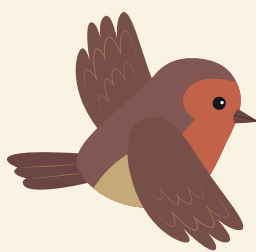
2. O impedimento à participação indireta em licitações previsto no § 3º do art. 9º da Lei n. 8.666/93, por ser direcionado a licitação para obras e serviços de engenharia que utilizem projeto básico, não se compatibiliza com as especificidades do procedimento do leilão, em que não há referido projeto. Ao leilão se aplicam as vedações a participação previstas nos tópicos acima, especialmente a proibição de participação de pretendo licitante em virtude de vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista, bem como vínculos de parentesco com o leiloeiro e demais agentes públicos que porventura participam do leilão.

8.2.2 Consulta n. 1098262 – Vedação à contratação de empresas ligadas a parentes de agentes políticos na Lei n. 14.133/2021

196

Na Consulta n. 1098262 (9/10/2024)⁸, o TCEMG foi questionado quanto à possibilidade de empresas cujos sócios sejam parentes de agentes políticos do órgão contratante participarem de licitações deste órgão⁹.

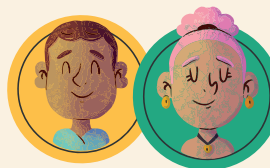
O Tribunal entendeu que, com o advento da Lei n. 14.133/2021, passou a haver **vedação explícita à contratação de pessoas físicas ou empresas cujos sócios sejam cônjuges, companheiros ou parentes (até o 3º grau) de agentes políticos** que exerçam função de direção em órgãos envolvidos no processo licitatório ou na gestão/fiscalização do contrato. Essa norma, por ser excepcional, deve ter interpretação restritiva, **conforme o art. 14, IV**, da referida lei.





CÔNJUGES

Cônjuge é a pessoa casada legalmente.



COMPANHEIROS

Companheiro refere-se a alguém em uma união estável, uma relação afetiva pública, contínua e duradoura, sem a formalidade do casamento.



PARENTES EM LINHA RETA, COLATERAL OU POR AFINIDADE (ATÉ O 3º GRAU)

Em resumo, parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o terceiro grau incluem: pais, filhos, irmãos, avós, netos, bisavós, bisnetos, tios, sobrinhos, sogros, genros, noras e cunhados.



Ressaltou-se que, na esfera municipal, são agentes políticos, o prefeito e seus secretários e os vereadores, ao passo que o inciso IV, do artigo 14, da Lei n. 14.133/2021 veda a participação de parentes de **dirigente do órgão** ou entidade contratante ou de **agente público** que desempenhe **função na licitação** ou atue na **fiscalização** ou na **gestão** do contrato.

Assim, a vedação alcança, **sempre**, os cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau do **Prefeito** e do **Presidente da Câmara, dirigentes máximos** dos respectivos poderes que representam, Poder Executivo e Poder Legislativo.

Quanto aos cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau de **secretários municipais** é preciso que a pasta que representam, como dirigentes, esteja direta ou indiretamente **relacionada à licitação**, seja como órgão licitante, requisitante, contratante ou responsável pela fiscalização ou gestão do contrato.

De igual forma, os cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau dos demais **vereadores** que, de alguma forma, exerçam a **direção** de atividades administrativas no âmbito da Câmara Municipal, quando a Mesa Diretora do Município prever tais funções para além do presidente, serão alcançados pela vedação legal.

Ressaltou-se, ainda, que, se a **Lei Orgânica do Município** for mais restrita do que a Nova Lei de Licitações, estendendo as hipóteses de impedimento de empresas de parentes de agentes políticos participarem de licitações em órgãos nos quais sejam dirigentes, para, por exemplo, **todo e qualquer agente político do município**, independentemente de estar no exercício de função de direção em órgãos vinculados à contratação, **prevalecerá o que nela estiver disposto**, por não confrontar o ordenamento vigente, especialmente os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade.

Por fim, foi ressaltado que a eventual inviabilidade de competição, no caso de haver apenas uma empresa restante apta a contratar, **não autoriza automaticamente a contratação direta**, sendo necessário comprovar formalmente essa inviabilidade por meio de processo de inexigibilidade, nos termos do **art. 74 da Lei n. 14.133/2021**.

Entendimento fixado:

1. Com o advento da Lei n. 14.133/2021, ficou vedada a contratação de empresas que tenham como sócios cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau de agentes políticos dirigentes de órgãos direta ou indiretamente relacionados à licitação, seja como órgão licitante, requisitante, contratante ou responsável pela fiscalização ou gestão do contrato, bem como pessoas físicas nas mesmas condições.
2. À Lei Orgânica do Município reserva-se a possibilidade de ampliar as hipóteses de restrição à contratação de parentes de agentes políticos, em consonância com os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade.
3. Os princípios da impessoalidade e da moralidade, previstos no art. 37, caput, da Constituição da República, deve ser observados, de modo que, independentemente de proibição expressa, será vedada a participação em processo licitatório ou execução contratual quando exista conflito de interesses,

sendo desejável que haja previsão específica na Lei Orgânica do Município ou mesmo no edital do certame.

8.2.3 Consulta n. 1141490 – Abrangência da vedação constante no art. 14, IV, da Lei n. 14.133/2021

Na Consulta n. 1141490 (12/6/2024)¹⁰, o Tribunal foi questionado quanto à **abrangência da vedação** constante do art. 14, inciso IV, da Lei n. 14.133/2021.

O Tribunal destacou que o dispositivo legal é claro no sentido de restringir a proibição de licitar àqueles que **possuam vínculo com dirigente do órgão ou entidade licitantes ou agente público** que desempenhe qualquer função na licitação ou na fiscalização ou gestão do contrato, e **não amplamente com a Administração Pública em geral**.

O vínculo impeditivo é aquele de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil, ou por laços familiares até o terceiro grau com dirigente ou agente público diretamente envolvido na licitação ou gestão do contrato. Ressaltou-se que **não basta haver vínculo com qualquer servidor da Administração**, é necessário que esse agente **possa influenciar** a licitação ou o contrato.

Portanto, o Tribunal reconheceu que se tratando de norma excepcional, sua **interpretação deve necessariamente ser restritiva**, ou seja, não se deve, ao interpretar ou aplicar a norma, ir além daquilo que o dispositivo legal vedou clara e objetivamente.

Entendimento fixado:

199

A vedação para participar de processo licitatório ou da execução do contrato constante do inciso IV do art. 14 da Lei nº. 14.133/21, enquanto norma excepcional, deve ser interpretada de forma restritiva e abrange apenas o dirigente e/ou os agentes públicos do órgão ou entidade que realizam o processo licitatório para a contratação, o fiscalizam ou façam a gestão do contrato. Assim, é vedada a participação na licitação ou na execução do contrato daquele que possuir vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade.

8.2.4 Consulta n. 1088941 – Abrangência das sanções de suspensão e impedimento previstas nas Leis Federais n. 8.666/93 e n. 10.520/02

Na Consulta n. 1088941 (25/8/2021)¹¹, o Tribunal foi questionado sobre a **abrangência das sanções** administrativas previstas no art. 87, inciso III, da Lei n. 8.666/93 e no art. 7º da Lei n. 10.520/02, especificamente a sanção de impedimento.

O Tribunal pontuou que a Lei n. 8666/93 não estabeleceu de forma clara o âmbito de aplicação da sanção de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, tendo sido adotadas interpretações diversas ao longo de sua vigência para viabilizar a aplicação do dispositivo.

A Lei n. 14.133/2021, nesse sentido, foi publicada, para suprir as lacunas da Lei Federal n. 8.666/1993, e para substituir a Lei do Pregão (Lei Federal n. 10.520/02) e a Lei do Regime Diferenciado de Contratações (Lei Federal n. 12.462/2011).



O normativo prevê as seguintes sanções: advertência, multa, impedimento de licitar e contratar e declaração de inidoneidade (art. 156)

Ou seja, na nova lei não existe a sanção de suspensão temporária de participação em licitações e impedimento de contratar com a Administração tal qual a prevista no art. 87, inc. III, da Lei Federal n. 8.666/1993.

O TCEMG entendeu, contudo, que a alteração, na prática, é apenas terminológica, já que enquanto na redação da lei anterior falava-se em “suspensão para licitar e impedimento para contratar”, o dispositivo atual menciona o “impedimento de licitar e contratar”.

200

Por fim, assentou-se que o § 4º, do art. 156, da Lei n. 14.133/2021 colocou fim a discussão de anteriormente, pois prevê de forma expressa que a sanção de impedimento de licitar e contratar, impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do **ente federativo que tiver aplicado a sanção**, pelo prazo máximo de 3 (três) anos.

À tese fixada pelo TCEMG foi conferido efeitos prospectivos, passando a ter efeitos apenas para os fatos que ocorrerem após a publicação do prejulamento da tese.

Entendimento fixado:

1. A sanção prevista no art. 87, inciso III, da Lei Federal n. 8.666/93, de “suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração”, abrange a Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção.
2. A sanção prevista no art. 7º da Lei Federal n. 10.520/02, de “impedimento de licitar e contratar”, possui a abrangência que a própria lei estabelece: “ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios”.
3. Conferem-se efeitos prospectivos à tese ora fixada, de modo a reger as condutas praticadas após a publicação do parecer emitido nesta Consulta.

8.2.5 Consulta n. 1127139 – Vedação à contratação de agentes públicos e sociedades por eles integradas em licitações municipais

Na Consulta n. 1127139 (10/4/2026)¹, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais foi questionado se seria possível contratar, diretamente ou por meio de licitação, médico que é servidor efetivo ou “contratado no regime de plantão”, ou sociedade da qual faça parte médico que é servidor efetivo ou “contratado no regime de plantão”.

A princípio, foi citado o art. 9º, § 1º, da Lei n. 14.133/2021, segundo o qual não pode participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público do órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ainda ser observadas as situações de conflito de interesses nos termos da legislação pertinente.

A fundamentação destacou que a vedação alcança os agentes públicos, categoria que abrange os servidores públicos, impedindo sua participação tanto direta quanto indireta nas licitações promovidas pelo próprio órgão ou na execução de contratos por ele celebrados.

A partir dessa premissa, o Tribunal entendeu que a participação do próprio agente público configura participação direta, expressamente vedada, e que a participação de sociedade da qual ele faça parte configura participação indireta, igualmente proibida. Assim, de forma exemplificativa foi pontuado que admitir a contratação de sociedade formada por agentes públicos do próprio município equivaleria, em última análise, a contornar a proibição individual por meio da pessoa jurídica.

Ao final, concluiu-se que, em razão do § 1º do art. 9º da Lei n. 14.133/2021, o município não pode celebrar contrato de prestação de serviços ou fornecimento de bens com agentes públicos seus ou com sociedades das quais eles façam parte, nem permitir que tais pessoas ou sociedades participem de licitações por ele promovidas.

201

Entendimento fixado:

O município, em decorrência do disposto no § 1º do art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, não pode celebrar contrato de prestação de serviços ou fornecimento de bens com agentes públicos seus ou com sociedades das quais eles façam parte, nem permitir que estas ou aqueles participem de licitações por ele promovidas.

CONSULTA N. 1127139

**O MUNICÍPIO
PODE CONTRATAR
MÉDICO QUE
SEJA SERVIDOR
OU SÓCIO DE
EMPRESA
PARTICIPANTE?**



DÚVIDA

É possível contratar, diretamente ou por meio de licitação, médico que é servidor efetivo ou “contratado no regime de plantão”, ou sociedade da qual faça parte médico que é servidor efetivo?



REGRA

Art. 9º, § 1º, da Lei n. 14.133/2021

Agente público não pode participar, direta ou indiretamente, de licitação ou da execução do contrato.



VEDAÇÕES

Servidor ou agente público

= PARTICIPAÇÃO DIRETA

Sociedade da qual ele faça parte
= PARTICIPAÇÃO INDIRETA



RAZÃO

Evitar conflito de interesses e impedir que a vedação individual seja contornada por meio de pessoa jurídica.



CONCLUSÃO

O município não pode contratar nem permitir que participem de licitações médicos que sejam servidores ou sócios de empresas.



**DECISÃO
DO TCEMG**



É vedada a contratação e a participação, direta ou indireta, de agentes públicos ou de sociedades das quais eles façam parte em licitações e contratos do próprio município.

8.2.6 Consulta n. 1196107 – Efeitos da sanção de impedimento de licitar se estendem aos municípios consorciados

Na Consulta n. 1196107 (29/4/2026), o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais examinou se a penalidade de impedimento de licitar e contratar aplicada por consórcio público de direito público produz efeitos em relação aos municípios consorciados e, em caso afirmativo, se sua extensão dependeria de regulamentação específica.

Na análise de mérito, partiu-se do art. 156 da Lei n. 14.133/2021, especialmente do inciso III e do §4º, segundo os quais a sanção de impedimento de licitar e contratar, quando aplicada por infração administrativa ali prevista, impede o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, pelo prazo máximo de três anos.

O Tribunal destacou que já havia se manifestado em consulta anterior no sentido de que a lei nova resolveu a controvérsia interpretativa ao delimitar expressamente a abrangência da sanção à Administração direta e indireta do ente sancionador.

Também foi ressaltado que, segundo a Lei n. 11.107/2005, o consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a Administração indireta de todos os entes da Federação consorciados, e que a Constituição, em seu art. 241, prevê a disciplina legal dos consórcios públicos pelos entes federados. Com base nisso, concluiu-se que, sendo o consórcio público de direito público, a sanção por ele aplicada produz efeitos não apenas no âmbito interno do consórcio, mas também em relação à toda a Administração direta e indireta dos municípios que o integram.

202

Quanto à segunda questão, o Tribunal afirmou que a extensão dos efeitos da sanção aos entes consorciados independe de regulamentação local específica, porque a Lei n. 14.133/2021 contém norma geral de observância nacional, dotada de autoaplicabilidade, de modo que sua eficácia não depende de ato normativo complementar dos municípios. O parecer ainda mencionou que o art. 1º da Lei n. 14.133/2021 estatui normas gerais de licitação e contratação, e que a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais decorre do art. 22, XXVII, da Constituição.

Entendimento fixado:

1. Uma vez identificada, por consórcio público dotado de personalidade jurídica de direito público, a prática de conduta lesiva ao interesse público, passível da sanção prevista no inciso III do art. 156 da Lei 14.133/2021, a penalidade de impedimento de licitar e contratar por ele aplicada deve produzir efeitos em relação a toda a Administração direta e indireta dos municípios consorciados, nos termos do §4º do art. 156 da mesma lei.
2. A extensão, aos entes consorciados, dos efeitos da eventual sanção de impedimento de licitar e contratar, aplicada por consórcio público com personalidade jurídica de direito público, independe da edição de regulamentação local específica. Tal conclusão decorre de previsão expressa contida em norma geral de âmbito nacional, dotada de autoaplicabilidade.

Consórcio Público



Pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei n. 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.¹

Administração Direta



Administração composta pelos órgãos públicos que integram a sua estrutura. Os órgãos são despidos de personalidade jurídica.²

Administração Indireta



Compreende as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. São chamadas de pessoas administrativas, criadas por lei, ou por autorização legal, editada por ente federado, para desempenho de função administrativa ou exploração de atividade econômica. Fruto da descentralização administrativa³.

203



A SANÇÃO VALE APENAS DENTRO DO CONSÓRCIO?



NÃO >

A sanção de impedimento de licitar e contratar aplicada por consórcio público de direito público **produz efeitos em relação a todo o ente federativo consorciado**, nos termos do art. 156, §4º da Lei 14.133/2021.



ELE ALCANÇA

CONSÓRCIO PÚBLICO

A sanção vale no âmbito do consórcio que a aplicou.

ADMINISTRAÇÃO DIRETA DOS MUNICÍPIOS

A sanção alcança todos os órgãos e entidades da administração direta dos municípios consorciados.

ADMINISTRAÇÃO INDIRETA DOS MUNICÍPIOS

A sanção também atinge todas as entidades da administração indireta dos municípios consorciado (autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista etc.).

NÃO DEPENDE DE REGULAMENTAÇÃO LOCAL



Decorre de previsão expressa em norma geral de âmbito nacional.



A Lei nº 14.133/2021 contém norma geral de observância nacional.



Trata-se de norma autoaplicável: sua eficácia não depende de ato normativo dos Municípios.

Notas

1. GOMES, Sebastião Edilson Rodrigues. Manual de direito administrativo. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2016. Livro digital. p.36-37.
2. SILVA, Cristiana Maria Fortini Pinto e, coord.; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de, coord.; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa, coord. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021: artigos 1º ao 70. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. Livro digital. p. 245-247.
3. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, coord. Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 473-475.
4. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas: nova Lei 14.133/2021. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2023. p. 1640
5. As regras sobre relações de parentesco estão nos arts.1591 a 1595 do Código Civil.
6. Consulta n. **1098636**. Relator cons. Wanderley Ávila. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 23/10/2024. Parecer publicado no DOC do dia 26/11/2024.
7. Lei n. 8.666/93, Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

§ 3º Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.

8. Consulta n. **1098262**. Relator cons. Durval Ângelo. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 9/10/2024. Parecer publicado no DOC do dia 21/11/2024.
9. Em que pese a pergunta do Consulente ter incluído outras situações, apenas o teor citado foi analisado e respondido pelo TCEMG. A Consulta n. **767269** (29/4/2009) tratou sobre a hipótese de o único posto de combustível existente no município ser de propriedade do prefeito, de forma que houve vasta exposição e debate sobre as condições necessárias para que a contratação se desse por meio de inexigibilidade de licitação, desde que comprovada a vantagem financeiras.
10. Consulta n. **1141490**. Relator cons. Wanderley Ávila. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 12/06/2024. Parecer publicado no DOC do dia 25/06/2024.
11. Consulta n. **1088941**. Relator cons. Durval Ângelo. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 25/8/2021. Parecer publicado no DOC do dia 17/9/2021.
12. Consulta n. **1127139**. Relator cons. Gilberto Diniz. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 25/3/2026. Disponibilizado no DOC de 10/4/2026.
13. Consulta n. **1196107**. Relator cons. subst. Telmo Passareli. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 29/4/2026. Disponibilizado no DOC de 15/5/2026.
14. Art. 2º, I do Decreto n. 6.017/2007
15. TORRES, Ronny Charles Lopes de. BALTAR NETO, Fernando Ferreira. Direito Administrativo. 15. Ed. - Salvador. Editora Jus Podivm, 2025. P.81.
16. TORRES, Ronny Charles Lopes de. BALTAR NETO, Fernando Ferreira. Direito Administrativo. 15. Ed. - Salvador. Editora Jus Podivm, 2025. P.81.

9 OUTROS TEMAS

9.1 Consulta n. 1160668 – Manifestação prévia de controladoria interna ou órgão central de controle interno em todos os processos licitatórios

Na Consulta n. 1160668 (12/6/2024)¹, o TCEMG foi questionado sobre a obrigatoriedade de emissão de parecer do controle interno em todos os processos licitatórios regidos pela Lei n. 14.133/2021 ou se a atuação do controle interno poderá ser regulamentada por lei municipal, que definirá critérios para a elaboração de pareceres.

Sobre o tema, o Tribunal destacou que a Consulta n. 912160 (24/6/2015)² fixou entendimento, ainda sob a égide da Lei n. 8.666/1993, no sentido de não ser recomendável que os entes federados incluam dentre as competências do sistema de controle interno a obrigatoriedade de analisar todos os procedimentos licitatórios realizados, embora nada impeça que haja norma impondo tal obrigação.

No mesmo sentido, entendeu que a Lei n. 14.133/2021 não prevê obrigatoriedade de análise de cada contratação individualmente, apesar de abordar o controle interno nas licitações e contratos em diversas oportunidades ao longo de seu texto (art. 7º, §2º; art. 8º, §3º; art. 11, parágrafo único; art. 19, IV; art. 24, I; art. 60, IV; art. 117, §3º e art. 141, §1º) e de adotar a amostragem como critério para a fiscalização de licitações e contratos (art. 170).

Assim, a partir dos dispositivos acerca do controle interno citados, o Tribunal entendeu que a Lei de Licitações e Contratos estabeleceu como diretriz o acompanhamento dos atos atinentes ao processo de contratação pública, gerindo riscos e prevenindo irregularidades, mas não previu a obrigatoriedade de manifestação das unidades de controle interno em cada uma das contratações, diferentemente do controle prévio de legalidade executado pela assessoria jurídica, nos termos do art. 53, caput e §1º.

Dessa forma, concluiu que:



Não há obrigatoriedade de emissão de parecer do controle interno em todos os processos licitatórios por ela regidos, por ausência de disposição legal expressa nesse sentido.

Contudo, não há óbice que, por meio de lei municipal, sejam estabelecidos métodos de amostragem para fiscalização.

Entendimento fixado:

- a)** a Lei n. 14.133/2021 não estabeleceu a obrigatoriedade de manifestação das unidades de controladoria interna ou do órgão central de controle interno em todos os processos licitatórios; e
- b)** caberá a cada ente federativo estabelecer, nos contornos das competências constitucionais, as regras para os procedimentos de controle interno nos processos de contratação pública, considerados os critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco, conforme disposto no art. 170 da Lei n. 14.133/2021.

Confira abaixo alguns conceitos relacionados aos termos citados no parecer para simplificar sua compreensão do tema:

Controle Interno e Sistema de Controle Interno



Art. 2º O **controle interno** é o conjunto coordenado de métodos e de práticas operacionais que deve ser implantado em todos os níveis hierárquicos do Poder, estruturado para enfrentar riscos e fornecer razoável segurança de que, na consecução das metas e dos objetivos do Poder, serão observadas as seguintes diretrizes: [...]

Art. 3º O **Sistema de Controle Interno** visa a avaliar a ação governamental e a gestão dos administradores públicos, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

[Decisão Normativa n. 2/2016]

Órgão/Unidade central de controle interno



Art. 9º A **unidade central** do sistema de controle interno deverá ser criada, por meio de ato normativo próprio, na estrutura organizacional do Poder.

§ 1º A unidade central do sistema de controle interno deverá ter vinculação direta com a autoridade máxima do Poder, para que possa conduzir as suas atividades com independência.

§ 2º A estrutura da unidade central do sistema de controle interno deverá ser condizente com o volume e a complexidade das atividades e dos processos de trabalho realizados no Poder.

Art. 12. A unidade central do sistema de controle interno orientará e auxiliará as unidades executoras

[Decisão Normativa n. 2/2016]

9.2 Consulta n. 1144616 – Serviço prestado por condenados a pena privativa de liberdade e previsão editalícia de percentual de mão-de-obra oriundos ou egressos do sistema prisional

Na Consulta n. 1144616 (9/10/2024)³, o TCEMG foi questionado sobre a possibilidade de um sentenciado em cumprimento de pena privativa de liberdade prestar serviços gratuitamente para a administração pública direta ou indireta, com base no art. 30 da Lei n. 7.210/1984. Além disso, a consulta aborda a aplicabilidade do art. 39 da Lei Estadual n. 11.404/1994, que prevê a reserva de vagas para sentenciados nas licitações e contratos administrativos, e se essa norma se aplica aos municípios mineiros ou apenas aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta do Estado.

O Tribunal diferenciou o trabalho prestado por pessoa em cumprimento de pena privativa de liberdade, cuja remuneração, em regra, apresenta-se como direito inalienável, daquele desenvolvido a título de pena restritiva de direitos na modalidade de prestação de serviço à comunidade ou entidades públicas, o qual é exercido a título gracioso, por ser a própria sanção imposta ao indivíduo.

Nesse sentido, apontou que o sentenciado em cumprimento de pena privativa de liberdade não pode ser compelido a prestar serviços gratuitamente para a administração pública direta ou indireta, com fundamento no disposto no art. 30 da Lei n. 7.210/1984.

Com relação ao alcance do art. 39 da Lei Estadual n. 11.404/1994⁴, que prevê cota nas licitações para **sentenciados**, destacou que a norma não tem abrangência geral ou regional, se aplicando **somente** aos órgãos e entidades que integram a Administração Pública direta ou indireta do Estado de Minas Gerais que deverão, após a necessária regulamentação, observar o percentual de vagas para sentenciados, em suas contratações de obras e serviços.

No entanto, ressaltou que a previsão contida no art. 25, §9º, II da Lei n. 14.133/2021, que possibilita a previsão no edital de percentual mínimo de mão de obra constituída por **oriundos ou egressos do sistema prisional**, trata de situação diversa. Enquanto **norma geral**, ela deve ser observada por **todos os entes federados**, conquanto também dependa da existência de norma regulamentadora em cada uma dessas entidades federativas.

Por fim, acerca da aplicação imediata do art. 39 para fins de fiscalização do Tribunal de Contas, o parecer fixou que os órgãos de controle – externo e interno –, somente terão condições de fiscalizar o cumprimento do disposto no inciso II do § 1º do art. 25 da Lei n. 14.133/21 e no § 3º do art. 39 da Lei Estadual nº 11.404/1994, quando essas normas estiverem devidamente minudenciadas em ato normativo regulamentador editado pelas entidades federativas competentes, a fim de que se viabilize a plena produção de seus efeitos.

Entendimento fixado:

1. O sentenciado em cumprimento de pena privativa de liberdade não pode ser compelido a prestar serviços gratuitamente para a administração pública direta ou indireta, com fundamento no disposto no art. 30 da Lei n.º 7.210/1984, que se aplica, especificamente, ao condenado a pena restritiva de direitos de “prestação

de serviços à comunidade”.

2. A reserva de vagas para sentenciados, prevista no art. 39, § 3º, da Lei Estadual nº 11.404/1994, necessita de regulamentação estadual e aplica-se apenas aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta do Estado; não sendo, por conseguinte, impositiva aos municípios mineiros.

2.1. No exercício da sua competência exclusiva, os municípios mineiros devem regulamentar o modo de implementação da norma geral estampada no art. 25, § 9º, II, da Lei nº 14.133/2021.

2.2. Os municípios podem celebrar convênio com o Estado para utilização de mão de obra representada por sentenciados, devendo, para tanto, ser observado o disposto no art. 36 da Lei nº 7.210/1984.

3. Os órgãos de controle interno e externo somente terão condições de fiscalizar o cumprimento do preceituado no inciso II do § 1º do art. 25 da Lei nº 14.133/21 e no § 3º do art. 39 da Lei Estadual nº 11.404/1994, quando essas normas estiverem devidamente minudenciadas em ato normativo regulamentador editado pelas entidades federativas competentes, a fim de que se viabilize a plena produção de seus efeitos.



Trabalho prestado por pessoa em cumprimento de pena privativa de liberdade.



Não pode ser compelido a prestar serviços gratuitamente para a administração pública direta ou indireta. Remuneração, em regra, apresenta-se como direito inalienável.



LEI ESTADUAL 11.404/94

LEI 14.133/21



- **A reserva de vagas para sentenciados aplica-se apenas aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta do Estado.**
- **Não é impositiva aos municípios mineiros.**
- **Art. 39, §3º.**

- **Municípios mineiros devem criar regulamentação própria para aplicar a norma geral do art. 25, § 9º, II, que prevê percentual mínimo de mão de obra formada por pessoas do sistema prisional ou egressos.**
- **Municípios podem firmar convênio com o Estado para utilizar essa mão de obra, conforme o art. 36 da Lei n. 7.210/1984.**

Para melhor compreensão do tema, veja abaixo alguns conceitos:

Egresso do sistema prisional ▶▶▶	Nos termos do art. 26 da Lei nº 7.210/84, considera-se egresso do sistema prisional aquele que tenha alcançado liberação definitiva, pelo prazo de um ano a contar da saída do estabelecimento, ou que goze de liberdade condicional. ⁵
Sentenciado ▶▶▶	O termo sentenciado indica que há uma sentença condenatória com trânsito em julgado contra o indivíduo. Ou seja, não havendo mais possibilidade de recurso, o condenado submete-se à fase da execução penal, utilizando-se ainda para designá-lo os termos como preso, apenado ou reeducando, conforme o caso. ⁶
Pena privativa de liberdade ▶▶▶	É a sanção imposta pelo Estado, por meio de ação penal, ao criminoso que implica a perda de liberdade do indivíduo. As penas privativas de liberdade são: reclusão, detenção e prisão simples. A reclusão e a detenção são aplicadas em decorrência da prática de crimes e a prisão simples é aplicada a contravenções penais ⁷ .
Pena restritiva de direitos ▶▶▶	São sanções que restringem direitos ou impõem obrigações ao condenado, <u>sem necessariamente privá-lo de sua liberdade</u> . São penas restritivas de direitos: prestação de serviços à comunidade, interdição temporária de direitos, limitação de fim de semana, prestação pecuniária e perda de bens e valores ⁸ .

Notas

1. Consulta n. 1160668. Relator conselheiro. subst. Licurgo Mourão. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 12/6/2024. Parecer disponibilizado no DOC do dia 27/6/2024.
2. Consulta n. 912160. Relator cons. José Alves Viana. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 24/6/2015. Parecer disponibilizado no DOC do dia 7/7/2015.
3. Consulta n. 1144616. Relator cons. Agostinho Patrus. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 9/10/2024. Parecer disponibilizado no DOC do dia 21/11/2024.
4. Dispõe o mencionado § 3º do art. 39 da Lei Estadual n.º 11.404/1994, com a redação dada pela Lei Estadual n.º 18.725/2010, que “na contratação de obras e de serviços pela administração pública direta ou indireta do Estado serão reservados para sentenciados até 10% (dez por cento) do total das vagas existentes”.
5. Trecho extraído do parecer em resposta à Consulta n. 1144616.
6. Trecho extraído do parecer em resposta à Consulta n. 1144616.
7. NUCCI, Guilherme de Souza. Curso de direito penal: parte geral: arts. 1 a 120 do CP. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. v.1. p. 663 e 664.
8. NUCCI, Guilherme de Souza. Curso de direito penal: parte geral: arts. 1 a 120 do CP. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. v.1. p. 663 e 664.

10 MENSAGEM FINAL

A Lei n. 14.133/2021, um marco legislativo recente, ainda encontra-se em um processo de amadurecimento, considerando que sua vigência é relativamente curta. Após quatro anos de sua promulgação, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) já deliberou sobre 54 consultas relacionadas à Lei, demonstrando a complexidade e, muitas vezes, a obscuridade de seus dispositivos. É natural que, diante de um diploma normativo tão amplo, seja necessário um período mais prolongado para que seus preceitos sejam devidamente compreendidos e aplicados.

Nesse contexto, o TCEMG desempenha um papel fundamental na interpretação e aplicação da Lei n. 14.133/2021. Ao responder às consultas formuladas pelos jurisdicionados, o Tribunal não apenas esclarece dúvidas como também contribui para a sedimentação dos comandos legais, tornando-se um aliado valioso na compreensão e implementação da lei. A função pedagógica e normativa do TCEMG é essencial para garantir que a legislação seja aplicada de forma uniforme e coerente, proporcionando segurança jurídica aos jurisdicionados.

A Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência do TCEMG, ciente da importância de disponibilizar informações claras e acessíveis, elaborou este estudo com o objetivo de oferecer um recurso útil para todos os interessados. Este material visa não apenas apresentar as deliberações já publicadas sobre a Lei n. 14.133/2021, mas também servir como ferramenta de estudo, para auxiliar na compreensão dos prejulgamentos de tese fixados pelo Tribunal.

Para que esse tipo de trabalho siga relevante, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência convida a todos a participar e contribuir com sugestões e opiniões. Qualquer pessoa interessada pode enviar um e-mail para jurisprudencia@tce.mg.gov.br, sugerindo temas para futuros estudos ou deixando opinião sobre o material apresentado.

11 REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

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

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, coord. **Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, coord. **Manual de licitações e contratos administrativos: lei 14.133, de 1º de abril de 2021**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

HEINEN, Juliano. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: lei n. 14.133/21**. 5. ed. São Paulo: Juspodium, 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993**. 18. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas: nova Lei 14.133/2021**. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2023

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 15. ed. São Paulo: Juspodium, 2024. 1070

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Direito Administrativo**. 8ª ed. - Salvador. Editora Jus Podivm, 2018.

GUERRA, Evandro Martins. **Controle externo da administração pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

RAMOS, André Luiz Santa Cruz. **Direito empresarial**. 8. ed. São Paulo: Método, 2018.

GUIMARÃES, Edgar Antonio Chiuratto; NIEBUHR, Joel de Menezes. **Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo de direito: técnica, decisão, dominação**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

GOMES, Sebastião Edilson Rodrigues. **Manual de direito administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2016. Livro digital.

SILVA, Cristiana Maria Fortini Pinto e, coord.; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de, coord.; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa, coord. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**: lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021: artigos 1º ao 70. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. Livro digital.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de direito penal**: parte geral: arts. 1 a 120 do CP. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. V.1

<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/medicamentos/cmed/compras-publicas/preco-cap/perguntas-gerais/o-que-e-cap>

<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/medicamentos/cmed/precos>

<https://paineldepacos.planejamento.gov.br/perguntas-frequentes#collapse4>

<https://paineldepacos.planejamento.gov.br/perguntas-frequentes#collapse1>

<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/cadastros/cnpj/classificacao-nacional-de-atividades-economicas-2013-cnae/apresentacao>

<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/federacao/fonte-ou-destinacao-de-recursos#:~:text=Denomina%2Dse%20Fonte%20de%20Recurso,as%20mesmas%20normas%20de%20aplica%C3%A7%C3%A3o>.

<https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/ceis>

<https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/cnep#:~:text=O%20QUE%20%C3%89%20O%20CNEP,de%20controle%20social%20pela%20sociedade>

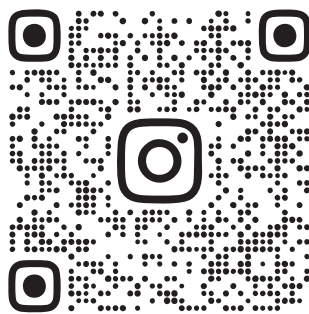
Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos

**Lei n. 14.133/2021
pareceres de consulta DO TCEMG**

ATUALIZADO EM AGOSTO/2026

Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Av. Raja Gabaglia, 1.315 - Luxemburgo
Belo Horizonte/MG - CEP: 30.380-435 | Brasil
www.tce.mg.gov.br



@TCEMGOFICIAL

