

COORDENADORES  
FABIO PAULO REIS DE SANTANA  
GABRIEL HENRIQUE SILVA RAMPINI

# Anais



2024

**Congresso Brasileiro da Advocacia Pública do Legislativo  
Municipal. São Paulo, SP.**

Anais / **2º Congresso Brasileiro da Advocacia Pública do  
Legislativo Municipal.** 27, 28 e 29 de novembro de 2024, na Sede da AASP, São Paulo  
- SP. Coordenadores: Fabio Paulo Reis de  
Santana e Gabriel Henrique Silva Rampini.

90 p. ; 14 x 21 cm.

1. Direito Administrativo. 2. Legislativo Municipal. 3. Advocacia Pública.

# ANAIS DO 2º CONGRESSO BRASILEIRO DA ADVOCACIA PÚBLICA DO LEGISLATIVO MUNICIPAL

COORDENADORES  
FABIO PAULO REIS DE SANTANA  
GABRIEL HENRIQUE SILVA RAMPINI

REALIZAÇÃO:



CENTRO DE ESTUDOS  
JURÍDICOS INDEPENDENTES

---

PATROCINADORES:



FABIO SANTANA  
ADVOGADOS



MIND  
Goods & Services



LILIANE  
SOBREIRA  
Advogada e Procuradora Social



ASSOCIAÇÃO JURÍDICOS



BRASIL NUNCA CESSA

---

APOIADORES:



Associação Nacional dos Procuradores Legislativos Municipais



Comissão de  
Direito Constitucional



---

## SUMÁRIO

### **CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NA ERA DIGITAL: O PAPEL DAS PLATAFORMAS ELETRÔNICAS NAS LICITAÇÕES ..... 8**

Hélio Mauro Viana Martins

### **INSTRUMENTOS DA FASE PREPARATÓRIA DE LICITAÇÕES NAS CÂMARAS MUNICIPAIS: UMA ABORDAGEM PARA GESTORES PÚBLICOS ..... 24**

Estefânia Pereira Guimarães Soares

### **REVISÃO GERAL ANUAL NO PERÍODO ELEITORAL À LUZ DO ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ..... 51**

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa e Tiago Fadel Malghosian

### **GESTÃO DE RISCOS E O LEGISLATIVO MUNICIPAL: UMA AGENDA INADIÁVEL..... 62**

Gabriel Henrique Silva Rampini

### **DO FILTRO OBJETIVO AO JUÍZO PRUDENCIAL: PRECEDENTES LEGISLATIVOS E O DUPLO DESAFIO DO CONTROLE PRÉVIO DE CONSTITUCIONALIDADE MUNICIPAL..... 69**

Guilherme Guimarães de Freitas

### **A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM CONFORMIDADE NA CONTRATAÇÃO DE SISTEMAS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL ..... 76**

Juliana de Fátima Moreira Costa

### **O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NOS MUNICÍPIOS PEQUENOS ..... 84**

Fabio Paulo Reis de Santana

## APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que apresentamos os anais do 2º Congresso Brasileiro da Advocacia Pública do Legislativo Municipal (CBAPLM), realizado entre os dias 27 a 29 de novembro de 2024. Este evento reuniu profissionais, especialistas e autoridades de todo o Brasil para debater temas essenciais e atuais voltados à atuação da Advocacia Pública no âmbito do Legislativo Municipal.



A programação foi cuidadosamente elaborada para abranger uma ampla gama de assuntos que impactam diretamente o exercício da função pública, reunindo debates técnicos, reflexões acadêmicas e experiências práticas. Foram destaques na programação:

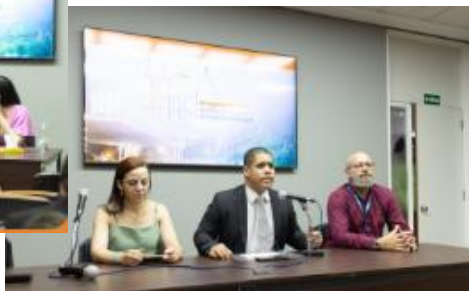
- **Painel 1:** *A nova Lei de Licitações e Contratos e as contratações públicas nas Câmaras Municipais*
- **Painel 2:** *O Poder Legislativo em Juízo: passado, presente e futuro*
- **Painel 3:** *Cuidados necessários com a saúde mental dos Procuradores*
- **Painel 4:** *A participação popular no Processo Legislativo*

- **Painel 5:** *A atuação do Procurador Legislativo no controle de constitucionalidade*
- **Painel 6:** *Inclusão e equidade de gênero e raça no ambiente jurídico*
- **Painel 7:** *Atuação do Procurador Legislativo nos processos que envolvem a defesa do agente político*



O evento teve início com a presença de lideranças e autoridades na cerimônia de abertura, conferência inaugural da Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, e seguiu com diversos painéis conduzidos por renomados palestrantes, fomentando discussões de alto nível e troca de experiências entre os participantes. Ao

longo dos três dias, também foram realizados momentos de integração e networking.





Os anais aqui apresentados refletem o compromisso do Congresso com a produção e disseminação do conhecimento jurídico, valorizando a atuação dos procuradores e demais operadores do Direito no Legislativo Municipal. Agradecemos a todos os envolvidos pela contribuição e participação, certos de que este registro fortalecerá ainda mais o papel da Advocacia Pública para o estado democrático de direito.

Os Coordenadores



# CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NA ERA DIGITAL: O PAPEL DAS PLATAFORMAS ELETRÔNICAS NAS LICITAÇÕES

Hélio Mauro Viana Martins<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

A contratação pública constitui uma das principais formas de atuação do Estado na promoção do interesse público, sendo responsável por movimentar grande parte dos recursos orçamentários nacionais. Tradicionalmente, os processos licitatórios brasileiros estiveram marcados por uma forte burocracia, lentidão processual e riscos de ineficiência, o que motivou o aperfeiçoamento contínuo de sua regulamentação e mecanismos operacionais.

Nas últimas décadas, o avanço das tecnologias digitais têm impulsionado uma transformação significativa na forma como os entes públicos realizam suas contratações. A introdução de plataformas eletrônicas no processo licitatório representa uma das mais importantes inovações nesse cenário, promovendo maior transparência, celeridade, economicidade e controle social. A digitalização desses procedimentos foi intensificada com a promulgação da Lei nº 14.133/2021 — a Nova Lei de Licitações —, que institucionalizou o uso obrigatório de meios eletrônicos em diversos momentos da contratação pública.

Dentre as plataformas emergentes nesse contexto, destaca-se a Bolsa Nacional de Compras (BNC), sistema eletrônico

---

<sup>1</sup> Professor universitário e consultor de Licitações & Contratos Administrativos

que visa centralizar e modernizar os processos licitatórios, atendendo especialmente às necessidades de pequenos e médios municípios e promovendo a inclusão digital nas compras públicas. Sua atuação tem contribuído para ampliar a competitividade e reduzir as assimetrias entre os entes federativos no acesso a tecnologias de gestão pública.

Este artigo tem como objetivo analisar o papel das plataformas eletrônicas nas contratações públicas, com especial enfoque na experiência e funcionalidades da Bolsa Nacional de Compras. Pretende-se discutir como tais plataformas vêm alterando a dinâmica das licitações, promovendo avanços na governança pública e apontando os principais desafios para sua consolidação em todo o território nacional.

## 1. FUNDAMENTOS DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

A licitação é o procedimento administrativo formal por meio do qual a Administração Pública seleciona, entre propostas apresentadas por particulares, a mais vantajosa para a celebração de contratos administrativos. Trata-se de um instrumento essencial para assegurar a legalidade, a moralidade e a impessoalidade nas contratações públicas, princípios estes expressos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

O regime jurídico das licitações públicas no Brasil tem evoluído significativamente ao longo do tempo. A antiga Lei nº 8.666/1993, por muitos anos, foi o principal marco regulatório, estabelecendo regras detalhadas para as modalidades de licitação, fases processuais e tipos de contratos administrativos. Posteriormente, o Pregão Eletrônico, instituído pela Lei nº 10.520/2002 e regulamentado pelo Decreto nº 10.024/2019,

consolidou-se como mecanismo ágil e competitivo, especialmente nas compras de bens e serviços comuns.

Com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, o ordenamento licitatório brasileiro foi profundamente reformulado, buscando consolidar normas dispersas e introduzir uma nova perspectiva centrada na governança pública, planejamento das contratações e uso intensivo de meios digitais. A nova legislação valoriza a eficiência, o julgamento objetivo, o desenvolvimento nacional sustentável e o incentivo à inovação como princípios orientadores do processo licitatório.

Além dos princípios constitucionais, a atual legislação enfatiza outros valores fundamentais, como:

- Planejamento: exigência de estudos técnicos preliminares, análise de riscos e planejamento anual de contratações.
- Transparência: divulgação ampla dos atos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e uso de plataformas eletrônicas acessíveis.
- Controle e fiscalização: fortalecimento da atuação dos tribunais de contas e órgãos de controle interno e externo.

Nesse contexto, a licitação deixa de ser apenas um rito legal e passa a integrar uma estratégia de gestão pública eficiente e orientada por resultados. As ferramentas eletrônicas surgem, então, como aliadas imprescindíveis para garantir a observância dos princípios administrativos, reduzir a burocracia e aumentar o controle social sobre os gastos públicos.

## 2. A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NAS COMPRAS PÚBLICAS

A crescente digitalização da Administração Pública é reflexo de um movimento global que busca modernizar o Estado, tornando-o mais eficiente, transparente e próximo do cidadão. No campo das contratações públicas, a transformação digital tem sido especialmente significativa, promovendo uma reconfiguração estrutural dos processos licitatórios e da gestão de contratos administrativos.

A implementação de plataformas eletrônicas para a condução de licitações representa um dos marcos dessa mudança. Esses sistemas permitem que os atos licitatórios sejam realizados de forma totalmente virtual, desde a publicação do edital até o julgamento das propostas e a assinatura contratual. Além de facilitar o acesso de fornecedores de diferentes regiões, tais ferramentas reduzem custos operacionais, minimizam erros processuais e promovem maior segurança jurídica e rastreabilidade dos atos administrativos.

O ponto de inflexão legislativo ocorreu com a Lei nº 14.133/2021, que consagrou o uso dos meios eletrônicos como regra nos processos de contratação pública. O artigo 12 da referida norma dispõe expressamente que os atos do processo licitatório e da execução contratual deverão, preferencialmente, ser realizados por meios eletrônicos, promovendo a transparência, a celeridade e a economicidade.

Entre os principais benefícios da digitalização nas licitações, destacam-se:

- Acesso democrático à informação: plataformas públicas permitem a qualquer cidadão acompanhar em tempo

real o andamento dos certames, fortalecendo o controle social.

- Maior competitividade: empresas de diferentes portes e localidades podem participar com facilidade, reduzindo as barreiras geográficas e burocráticas.
- Rastreamento e auditoria: o registro eletrônico de todos os atos facilita a atuação dos órgãos de controle interno e externo.
- Padronização dos procedimentos: os sistemas digitais induzem à uniformização dos ritos e documentos, reduzindo a margem de discricionariedade indevida.

No entanto, o avanço digital também impõe desafios relevantes. A exclusão digital ainda é uma realidade em diversas regiões do país, especialmente em pequenos municípios que carecem de estrutura técnica e conectividade. Soma-se a isso a necessidade de capacitação constante dos servidores públicos e fornecedores, que muitas vezes enfrentam dificuldades na adaptação às ferramentas tecnológicas.

A segurança da informação é outro ponto sensível. O tratamento de dados pessoais e informações estratégicas demanda sistemas robustos, com protocolos rígidos de proteção, em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

Apesar dos desafios, a transformação digital é irreversível. Ela representa uma janela de oportunidade para qualificar a gestão pública, reduzir a corrupção e aumentar a confiança da sociedade nas instituições. Nesse cenário, a atuação das plataformas eletrônicas — como a Bolsa Nacional de Compras (BNC) — torna-se elemento central no processo de modernização das contratações públicas, tema que será aprofundado nas próximas seções.

### 3. PLATAFORMAS ELETRÔNICAS DE LICITAÇÃO

As plataformas eletrônicas de licitação surgiram como resposta à necessidade de modernização dos processos de compras públicas e à busca por maior transparência, eficiência e controle social sobre os gastos do Estado. Tais sistemas permitem a tramitação digital de todas as etapas do procedimento licitatório, desde a elaboração do edital até a assinatura do contrato, favorecendo a ampla participação de fornecedores e a padronização de procedimentos administrativos.

Entre as plataformas mais utilizadas no Brasil, destacam-se:

- ComprasNet: Sistema gerido pelo Governo Federal, amplamente utilizado por órgãos da administração pública direta e indireta da União.
- Licitações-e: Plataforma operada pelo Banco do Brasil, muito usada por autarquias, empresas públicas e algumas prefeituras.
- BLL (Brasil Licitações): Sistema privado, habilitado por diversos municípios e consórcios públicos.
- BNC (Bolsa Nacional de Compras): Plataforma inovadora, de ampla adesão por municípios, que será objeto de análise específica na próxima seção.

Essas plataformas possuem características em comum, tais como:

- Realização de pregões eletrônicos, tanto para bens e serviços comuns como para serviços de engenharia.
- Ambiente seguro e auditável, com registro de todos os atos em meio digital.
- Integração com outros sistemas governamentais, como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), o

Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), e tribunais de contas.

- Publicação automática de avisos e atos oficiais, promovendo a transparência.
- Painéis de gestão e relatórios automatizados, que auxiliam no planejamento e na fiscalização.
- Além dessas funcionalidades básicas, algumas plataformas oferecem recursos complementares, como:
- Sala de Disputa Virtual, onde os lances são acompanhados em tempo real.
- Consultas integradas de regularidade fiscal, evitando a necessidade de envio de documentos em papel.
- Funcionalidades para gestores públicos, como painéis de desempenho de fornecedores e alertas de risco.

A escolha da plataforma a ser utilizada por cada ente federativo pode levar em conta fatores como custo, suporte técnico, facilidade de uso e grau de integração com sistemas locais. Contudo, a tendência nacional é de convergência para ambientes cada vez mais unificados e interoperáveis, como previsto pela Nova Lei de Licitações e reforçado pela atuação do PNCP.

Nesse ecossistema digital, a Bolsa Nacional de Compras (BNC) tem ganhado destaque por sua proposta de acessibilidade, inovação e suporte técnico voltado a municípios com baixa capacidade operacional. Sua análise específica é fundamental para compreender o papel das plataformas eletrônicas na democratização das contratações públicas e será desenvolvida a seguir.

#### **4. A BOLSA NACIONAL DE COMPRAS (BNC)**

A Bolsa Nacional de Compras (BNC) é uma plataforma eletrônica de licitações que se destaca por oferecer uma solução acessível, eficiente e digitalmente robusta para a condução de contratações públicas, especialmente voltada para municípios de pequeno e médio porte. Sua proposta visa democratizar o acesso à tecnologia, promovendo maior autonomia administrativa, controle dos atos e integração com a legislação vigente, sobretudo a Lei nº 14.133/2021.

#### **4.1 Origem e Objetivo da Plataforma**

A BNC foi concebida para atender uma lacuna existente entre as grandes plataformas públicas (como o ComprasNet) e a realidade de centenas de municípios que não possuem estrutura técnica ou orçamentária para operar sistemas complexos. Seu objetivo é facilitar o processo licitatório eletrônico, garantindo conformidade legal e incentivando a adesão de prefeituras, câmaras municipais, consórcios públicos e autarquias locais ao uso dos meios digitais.

A plataforma oferece suporte para diversas modalidades de licitação, como:

- Pregão eletrônico
- Concorrência
- Dispensa eletrônica
- Chamamento público
- Leilão eletrônico

#### **4.2 Funcionalidades e Diferenciais da BNC**

Entre os principais diferenciais da BNC, destacam-se:



- Interface intuitiva e adaptada a servidores com pouca familiaridade tecnológica.
- Ambiente seguro, com registro digital de todos os atos e envio eletrônico de documentos.
- Integração com o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), atendendo à exigência de publicidade e interoperabilidade da Lei nº 14.133/2021.
- Gestão de atas e contratos diretamente pelo sistema.
- Acompanhamento em tempo real das sessões públicas, com total transparência ao cidadão.
- Painéis de controle e relatórios gerenciais, que apoiam a tomada de decisão e o planejamento orçamentário.
- Suporte técnico especializado, capacitações gratuitas e atualizações conforme mudanças na legislação.

Além disso, a plataforma disponibiliza um painel público com dados estatísticos de licitações realizadas, valores movimentados e participação de fornecedores, o que reforça o compromisso com a transparência e a eficiência administrativa.

### **4.3 Adesão e Impacto Prático**

A adoção da BNC tem se expandido significativamente entre os entes públicos, principalmente entre os que não dispunham de tecnologia própria. Sua facilidade de uso e baixo custo operacional tornam o sistema uma alternativa estratégica para viabilizar o cumprimento das exigências legais de digitalização dos processos.

A Bolsa Nacional de Compras (BNC) demonstra um impacto prático e abrangente no cenário das contratações públicas, consolidando-se como uma ferramenta essencial na era digital. Com mais de 3.500 órgãos públicos parceiros espalhados

por todos os estados do Brasil, a plataforma se estabeleceu como um ponto central para a realização de licitações. O volume de atividade na BNC é notável, com mais de 110 mil editais publicados, refletindo a sua capilaridade e a confiança que a administração pública deposita em suas funcionalidades. Os resultados financeiros também são expressivos: a plataforma já possibilitou uma economia de mais de 7 bilhões de reais para a administração pública, ao mesmo tempo em que movimentou mais de 23 bilhões de reais em transações, sublinhando seu papel crucial na otimização dos recursos públicos e na modernização dos processos licitatórios.

Os impactos observados com o uso da BNC incluem redução de prazos, aumento da competitividade nos certames e melhoria da gestão contratual, além da promoção de um ambiente de negócios mais acessível para micro e pequenas empresas.

## 5. DESAFIOS E PERSPECTIVAS FUTURAS

- Barreiras à adesão de municípios pequenos.
- Necessidade de capacitação técnica de servidores e fornecedores.
- Integração com sistemas de controle (TCEs, CGU, etc.).
- Tendências: inteligência artificial, blockchain, e marketplaces públicos.

A transformação digital nas contratações públicas, embora promissora, enfrenta desafios estruturais, operacionais e culturais que precisam ser superados para que plataformas como a Bolsa Nacional de Compras (BNC) alcancem seu pleno

potencial. A efetiva modernização da gestão pública depende da conjugação de fatores como capacitação técnica, conectividade, segurança da informação e mudança de mentalidade administrativa.

## 5.1 Desafios Atuais

- a) **Capacitação e qualificação de servidores** - Muitos municípios, especialmente os de menor porte, ainda contam com quadros técnicos reduzidos e com baixo nível de familiaridade com os sistemas digitais. A transição do papel para o meio eletrônico exige treinamento contínuo, não apenas quanto ao uso da plataforma, mas também em relação às normas da nova Lei de Licitações e aos princípios de governança pública.
- b) **Infraestrutura tecnológica precária** - A exclusão digital é uma barreira real em várias regiões do país, dificultando o acesso confiável à internet e limitando o desempenho das plataformas em áreas com baixa conectividade. Isso pode comprometer a realização de sessões virtuais, o envio de documentos e o acompanhamento em tempo real pelos cidadãos e órgãos de controle.
- c) **Resistência cultural à inovação** - A adoção de novas tecnologias ainda enfrenta resistência por parte de agentes públicos acostumados aos modelos tradicionais e à lógica burocrática. Em alguns casos, há insegurança quanto à legalidade dos atos digitais ou receio em relação à fiscalização automatizada dos processos.
- d) **Segurança da informação e proteção de dados** - Com o avanço da digitalização, cresce a preocupação com a integridade dos dados, a confidencialidade das propostas e o cumprimento da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). É essencial que as plataformas operem com

protocolos de segurança robustos, com backups, criptografia e rastreabilidade dos atos.

## 5.2 Perspectivas Futuras

Apesar dos desafios, o futuro das contratações públicas aponta claramente para a consolidação de um modelo totalmente digital, integrado, transparente e orientado por dados. Algumas tendências e propostas nesse sentido incluem:

- Expansão do uso de inteligência artificial para análise preditiva de riscos, combate a fraudes e apoio à tomada de decisões nas contratações.
- Interoperabilidade entre plataformas, com sistemas integrados ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), tribunais de contas e órgãos de controle.
- Aprimoramento da experiência do usuário (UX) nas plataformas, para torná-las mais acessíveis e intuitivas tanto para gestores quanto para fornecedores.
- Desenvolvimento de políticas públicas específicas para apoiar municípios em situação de vulnerabilidade digital, com programas federais de incentivo à adesão tecnológica.
- Criação de laboratórios de inovação pública, voltados para testar e aperfeiçoar funcionalidades, com participação de usuários reais e foco em soluções locais.

Em síntese, o uso de plataformas como a BNC representa mais do que uma mudança operacional: trata-se de uma mudança de paradigma na forma como o poder público se relaciona com o mercado, com o cidadão e com os princípios da administração moderna. Investir em sua ampliação, qualificação e

segurança é garantir um Estado mais eficiente, justo e transparente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A digitalização das contratações públicas no Brasil representa uma das mais relevantes transformações da administração pública nas últimas décadas. A transição dos procedimentos físicos para plataformas eletrônicas não apenas modernizou os processos licitatórios, como também ampliou o acesso à informação, promoveu maior competitividade entre os fornecedores e fortaleceu os mecanismos de controle e transparência.

Neste contexto, as plataformas eletrônicas de licitação desempenham um papel central na promoção de uma gestão pública eficiente, ágil e alinhada aos princípios constitucionais. A Bolsa Nacional de Compras (BNC) destaca-se como uma ferramenta estratégica voltada à inclusão tecnológica de municípios de menor porte, oferecendo um ambiente seguro, intuitivo e juridicamente adequado para a realização de licitações digitais.

Apesar dos avanços, o cenário atual ainda impõe desafios significativos: limitações técnicas, deficiências de infraestrutura, lacunas na capacitação de servidores e a necessidade contínua de segurança da informação. Tais obstáculos, contudo, não anulam o potencial transformador das plataformas digitais — ao contrário, reforçam a urgência de políticas públicas voltadas à universalização do acesso e ao fortalecimento da governança digital no setor público.

A consolidação de um ecossistema de compras públicas verdadeiramente digital exige investimentos coordenados, capacitação técnica, inovação institucional e integração entre

entes federativos. A experiência da BNC evidencia que é possível aliar simplicidade tecnológica à conformidade legal, promovendo uma nova cultura de contratações públicas baseada na transparência, na eficiência e na responsabilidade.

Assim, conclui-se que o futuro das licitações públicas no Brasil é, inevitavelmente, digital — e que o fortalecimento de plataformas como a BNC é peça-chave para que esse futuro seja também mais democrático, acessível e ético.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Vinícius de Carvalho. O uso de plataformas digitais nas compras públicas: um estudo sobre eficiência e controle social. *Revista Direito Público Contemporâneo*, v. 6, n. 2, 2023.

BOLSA NACIONAL DE COMPRAS (BNC). Manuais, FAQs e Termos de Uso. Disponível em: <https://www.bnc.org.br>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BNC. Painel de Transparência e Estatísticas de Licitações. Disponível em: <https://www.bnc.org.br/painel>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, a modalidade de licitação denominada pregão. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 jul. 2002.

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

CAVALCANTI, Adilson Abreu Dallari. *Licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Saraiva, 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Manual de Licitações e Contratos Administrativos*. Brasília: CGU, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). *Contratações públicas inovadoras e inteligência de dados*. Brasília: ENAP, 2022.

FERRAZ, Luciano. *Contratações públicas sob a Lei nº 14.133/2021*. São Paulo: Fórum, 2022.

GASPARETTO, Vanessa. *Governança nas contratações públicas: desafios da Lei 14.133/2021*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2022.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). *Caderno técnico – Nova Lei de Licitações e o papel dos Tribunais de Contas*. Brasília: IRB, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

LIMA, Camila Rocha de; MOURA, Roberto Figueiredo. Pregão eletrônico como ferramenta de governança nas compras públicas. *Revista da Administração Pública – RAP*, v. 57, n. 4, 2023.

---

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 48. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio de. *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada – Lei nº 14.133/2021*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2022.

SOUZA, Felipe; ARAÚJO, Tatiane. A inclusão digital nas licitações eletrônicas municipais: estudo de caso da plataforma BNC. *Revista Brasileira de Gestão Pública (ReGeP)*, v. 10, n. 1, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Referencial de Governança das Contratações Públicas*. Brasília: TCU, 2020.



## **INSTRUMENTOS DA FASE PREPARATÓRIA DE LICITAÇÕES NAS CÂMARAS MUNICIPAIS: UMA ABORDAGEM PARA GESTORES PÚBLICOS**

Estefânia Pereira Guimarães Soares<sup>2</sup>

### **INTRODUÇÃO**

A gestão pública eficiente e transparente é um dos pilares fundamentais para o desenvolvimento das administrações municipais, sendo as licitações uma ferramenta indispensável nesse processo. Por meio delas, os recursos públicos são aplicados de forma planejada e competitiva, garantindo a contratação de bens e serviços que atendam ao interesse coletivo. No entanto, para que esse mecanismo alcance seus objetivos, é essencial que os gestores públicos dediquem atenção especial à fase preparatória do processo licitatório.

A fase preparatória constitui-se como o estágio inicial e determinante no ciclo das contratações públicas, sendo responsável por estabelecer as bases técnicas, econômicas e legais que orientarão todo o procedimento licitatório. Apesar de sua relevância, muitos gestores enfrentam desafios significativos na condução dessa etapa, como a falta de clareza sobre os instrumentos necessários, a ausência de planejamento adequado e as limitações técnicas das equipes responsáveis. Esses obstáculos podem comprometer não apenas a qualidade das contratações,

---

<sup>2</sup> Mestre em Auditoria e Gestão Empresarial, Professora e Especialista em Licitações e Contratos Administrativos, Administradora e Internacionalista.

mas também a segurança jurídica do processo, expondo as administrações públicas a questionamentos e irregularidades.

Nesse contexto, este artigo busca apresentar uma análise detalhada dos principais instrumentos da fase preparatória de licitações nas Câmaras Municipais, com foco em fornecer orientações práticas para gestores públicos. A partir de revisão bibliográfica, serão abordados os fundamentos legais e os aspectos técnicos relacionados a documentos como o Plano Anual de Contratações (PAC), Termo de Referência (TR), Projeto Básico, Pesquisa de Mercado e Estudo Técnico Preliminar (ETP). Além disso, serão discutidos os desafios mais comuns enfrentados pelos gestores e as boas práticas que podem ser adotadas para superá-los.

Por meio dessa abordagem, espera-se contribuir para a melhoria da gestão das licitações nas Câmaras Municipais, promovendo maior transparência, economicidade e eficiência nas contratações públicas. Ao final, o artigo oferecerá recomendações práticas que poderão auxiliar os gestores na implementação de processos licitatórios mais robustos e alinhados aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

## **1. FUNDAMENTOS DA FASE PREPARATÓRIA**

A fase preparatória do processo licitatório é o ponto de partida para a realização de contratações públicas eficientes e transparentes. Sua importância reside no fato de que ela estabelece as bases técnicas, econômicas e legais que orientarão todas as etapas subsequentes do procedimento licitatório. Sem um planejamento adequado nessa fase, os riscos de falhas, questionamentos jurídicos e insucesso na execução contratual aumentam significativamente. Portanto, compreender os fundamentos

dessa etapa é essencial para garantir a segurança, a economicidade e a eficácia das contratações públicas.

### **1.1. Conceito e Finalidade**

A fase preparatória pode ser definida como o conjunto de atividades e documentos elaborados antes do início formal do processo licitatório, com o objetivo de planejar, estruturar e justificar a necessidade da contratação. Essa etapa envolve a identificação do objeto a ser contratado, a definição dos requisitos técnicos e financeiros, a análise de viabilidade e a escolha da modalidade licitatória mais adequada. Trata-se, portanto, de uma etapa estratégica que busca alinhar as demandas da Administração Pública com as melhores práticas de gestão e os princípios constitucionais aplicáveis.

A finalidade da fase preparatória é dupla: por um lado, ela visa garantir que a contratação seja realizada de forma técnica e objetiva, atendendo às necessidades reais da Administração; por outro, busca mitigar riscos jurídicos, financeiros e operacionais, assegurando que o processo licitatório seja transparente, competitivo e sustentável.

### **1.2. Base Legal**

A importância da fase preparatória está amplamente reconhecida na legislação brasileira, especialmente na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021). Essa normativa consolida e moderniza os procedimentos licitatórios, estabelecendo diretrizes claras para a fase preparatória. Dentre os dispositivos mais relevantes, destacam-se:

- Art. 29: Determina que toda licitação deve ser precedida de planejamento, com a elaboração de instrumentos como o Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico, conforme a natureza do objeto.
- Art. 30: Estabelece que a Administração deve realizar pesquisa de mercado para subsidiar a definição dos requisitos do objeto e estimar custos.
- Art. 31: Exige a elaboração do Plano Anual de Contratações (PAC), visando à organização e previsibilidade das contratações ao longo do exercício.

Além disso, a legislação enfatiza a necessidade de observância dos princípios constitucionais, como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que devem nortear todas as etapas do processo licitatório, incluindo a fase preparatória.

### 1.3. Princípios Norteadores

Os princípios que regem a Administração Pública são particularmente relevantes na fase preparatória, pois orientam a conduta dos gestores e a qualidade dos instrumentos elaborados. Entre os principais, destacam-se:

- **Economicidade:** A fase preparatória deve buscar a melhor relação custo-benefício, evitando desperdícios e garantindo que os recursos públicos sejam aplicados de forma racional.
- **Eficiência:** Os instrumentos elaborados devem ser claros, objetivos e tecnicamente consistentes, de modo a facilitar a compreensão por parte dos licitantes e evitar falhas na execução contratual.

- **Transparência:** Toda a documentação produzida na fase preparatória deve ser acessível e compreensível, permitindo o acompanhamento e a fiscalização pela sociedade.
- **Impessoalidade:** O planejamento deve ser técnico e imparcial, sem favorecimento de interesses particulares ou direcionamento indevido.
- **Publicidade:** As informações relativas à fase preparatória devem ser divulgadas de forma ampla, respeitando os limites legais e garantindo igualdade de acesso aos potenciais licitantes.

#### 1.4. Importância Estratégica

A fase preparatória não deve ser vista apenas como uma exigência legal, mas como uma oportunidade estratégica para otimizar os processos de contratação. Um planejamento bem estruturado permite:

- **Redução de Riscos Jurídicos:** Documentos claros e consistentes diminuem a possibilidade de impugnações, recursos administrativos ou ações judiciais.
- **Melhoria da Competitividade:** Uma descrição detalhada e precisa do objeto atrai mais participantes, aumentando a disputa e possibilitando melhores condições para a Administração.
- **Controle de Custos:** A pesquisa de mercado e a estimativa de custos ajudam a evitar sobrepreços ou subdimensionamento orçamentário.
- **Sustentabilidade das Contratações:** A fase preparatória permite incorporar critérios de sustentabilidade e inovação, alinhando as contratações aos objetivos de desenvolvimento local.

## **1.5 Papel das Câmaras Municipais**

Nas Câmaras Municipais, a fase preparatória assume um papel ainda mais relevante, considerando que essas instituições desempenham funções essenciais de controle e fiscalização dos recursos públicos. Além de planejar suas próprias contratações, as Câmaras têm a responsabilidade de acompanhar e avaliar as licitações conduzidas pelo Poder Executivo Municipal, garantindo que os recursos sejam aplicados de forma eficiente e em conformidade com a legislação. Assim, a adoção de boas práticas na fase preparatória contribui não apenas para a qualidade das contratações, mas também para o fortalecimento da governança pública municipal.

Em síntese, a fase preparatória é um componente indispensável do processo licitatório, sendo responsável por estabelecer as bases para contratações públicas seguras, eficientes e transparentes. Compreender seus fundamentos e aplicar os instrumentos adequados é essencial para que os gestores públicos, especialmente nas Câmaras Municipais, possam cumprir seu papel com excelência, promovendo o uso responsável dos recursos públicos e o desenvolvimento das comunidades locais.

## **2. PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DA FASE PREPARATÓRIA**

A fase preparatória do processo licitatório é sustentada por uma série de instrumentos que garantem a organização, a transparência e a eficiência das contratações públicas. Esses instrumentos são essenciais para estruturar o planejamento, definir os requisitos técnicos e financeiros do objeto a ser contratado, e assegurar que a Administração Pública atue de forma técnica e imparcial. A seguir, detalhamos os principais

instrumentos utilizados na fase preparatória, explicando suas características, finalidades e importância.

## 2.1. Plano Anual de Contratações (PAC)

**Definição:** O Plano Anual de Contratações (PAC) é um instrumento de planejamento estratégico que reúne todas as contratações previstas pela Administração Pública para o exercício. Ele serve como um guia para organizar as demandas e garantir previsibilidade no uso dos recursos públicos.

**Objetivo:** O PAC tem como principal objetivo promover a racionalização das contratações, evitando sobreposições, desperdícios e atrasos. Além disso, ele facilita a gestão orçamentária e contribui para a transparência ao permitir que os cidadãos acompanhem as intenções de compras e serviços da Administração.

### Elementos Essenciais:

- a) Relação detalhada das contratações previstas, incluindo descrição do objeto, estimativa de custos e prazos.
- b) Indicação da modalidade licitatória a ser adotada.

### Cronograma de execução das contratações

**Importância:** O PAC permite que as Câmaras Municipais e outras instituições públicas antecipem necessidades, otimizem recursos e promovam economias de escala ao consolidar demandas semelhantes.

### Dicas Práticas:

- a) Realizar diagnósticos internos para identificar as necessidades de cada setor.
- b) Considerar a possibilidade de contratações conjuntas com outros órgãos públicos para reduzir custos.
- c) Atualizar o PAC periodicamente para refletir mudanças nas prioridades institucionais.

## 2.2. Termo de Referência (TR)

**Definição:** O Termo de Referência (TR) é um documento técnico que descreve detalhadamente o objeto a ser contratado, especificando os requisitos mínimos necessários para sua execução. Ele é obrigatório em diversas modalidades licitatórias e serve como base para a elaboração dos editais.

**Objetivo:** Garantir clareza e objetividade na definição do objeto, evitando ambiguidades que possam gerar disputas ou falhas na execução contratual.

### Elementos Essenciais:

- a) Descrição detalhada do objeto, incluindo especificações técnicas, quantidades e padrões de qualidade.
- b) Estimativa de custos fundamentada em pesquisa de mercado.
- c) Critérios de aceitação e fiscalização do contrato.
- d) Prazos e condições de entrega ou execução.

**Importância:** Um TR bem elaborado reduz riscos jurídicos, aumenta a competitividade e possibilita a escolha de soluções mais adequadas às necessidades da Administração.

### Dicas Práticas:



- a) Evitar excessos de formalismo ou requisitos desnecessários que possam restringir a competitividade.
- b) Consultar especialistas ou profissionais experientes para garantir a viabilidade técnica do objeto.
- c) Utilizar modelos e exemplos bem-sucedidos de TRs de outros órgãos públicos como referência.

### 2.3. Projeto Básico e Projeto Executivo

#### **Definição:**

**Projeto Básico:** Documento que define as diretrizes técnicas e econômicas para a execução de obras ou serviços de engenharia, incluindo especificações, cronogramas e orçamentos.

**Projeto Executivo:** Detalhamento completo do Projeto Básico, contendo todos os elementos necessários para a execução da obra ou serviço, como plantas, desenhos técnicos e memorial descritivo.

**Objetivo:** Ambos os documentos visam garantir que as contratações de obras e serviços de engenharia sejam realizadas com segurança técnica, economicidade e conformidade legal.

#### **Diferença entre TR e Projeto Básico:**

- O TR é utilizado para contratações em geral, enquanto o Projeto Básico é específico para obras e serviços de engenharia.
- O Projeto Básico exige maior detalhamento técnico, sendo obrigatório em licitações de maior complexidade.

**Importância:** A ausência ou má elaboração desses documentos pode resultar em obras inacabadas, sobrepreço ou questionamentos judiciais.

**Dicas Práticas:**

- a) Contratar profissionais qualificados para elaborar o Projeto Básico e o Projeto Executivo.
- b) Certificar-se de que os projetos estejam alinhados às normas técnicas aplicáveis (ex.: ABNT).
- c) Realizar revisões periódicas para corrigir inconsistências antes do início do processo licitatório.

## 2.4. Pesquisa de Mercado

**Definição:** A pesquisa de mercado é uma etapa obrigatória na fase preparatória, consistindo na coleta de informações sobre o mercado fornecedor, preços praticados e viabilidade técnica dos produtos ou serviços desejados.

**Objetivo:** Subsidiar a Administração Pública com dados concretos para estimar custos, definir critérios de habilitação e escolher a modalidade licitatória mais adequada.

**Elementos Essenciais:**

- a) Consulta a fornecedores, catálogos, sites de pregões eletrônicos e sistemas de cadastro (ex.: comprasnet).
- b) Levantamento de preços praticados em contratações similares.
- c) Avaliação da capacidade técnica e financeira dos potenciais fornecedores.

**Importância:** Uma pesquisa de mercado bem conduzida evita sobrepreço, inexequibilidade e falhas na execução contratual.

**Dicas Práticas:**

- a) Utilizar fontes confiáveis e atualizadas para coletar informações.
- b) Documentar todas as etapas da pesquisa para garantir transparência e segurança jurídica.
- c) Comparar pelo menos três fornecedores diferentes para obter uma estimativa realista.

## 2.5. Estudo Técnico Preliminar (ETP)

**Definição:** O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é um documento que justifica a escolha do objeto a ser contratado e a modalidade licitatória a ser adotada. Ele é obrigatório para contratações complexas ou de alto valor, conforme estabelecido na Lei nº 14.133/2021.

**Objetivo:** Demonstrar a viabilidade técnica, econômica e jurídica da contratação, além de subsidiar decisões estratégicas relacionadas ao objeto e à modalidade licitatória.

**Elementos Essenciais:**

- a) Justificativa da necessidade da contratação.
- b) Análise comparativa entre diferentes alternativas (ex.: terceirização vs. contratação direta).
- c) Avaliação de riscos e impactos associados à contratação.

- d) **Importância:** O ETP é fundamental para garantir que as decisões tomadas na fase preparatória sejam embasadas em critérios objetivos e técnicos, reduzindo a margem de erro e aumentando a segurança jurídica.

### **Casos Práticos:**

**Exemplo 1:** Contratação de um sistema de gestão integrado para a Câmara Municipal, com análise de custos, benefícios e prazos de implementação.

**Exemplo 2:** Justificativa para a escolha de uma modalidade específica de licitação (ex.: pregão eletrônico vs. concorrência).

### **Conclusão do Tópico**

Os instrumentos da fase preparatória – Plano Anual de Contratações (PAC), Termo de Referência (TR), Projeto Básico e Projeto Executivo, Pesquisa de Mercado e Estudo Técnico Preliminar (ETP) – são peças-chave para o sucesso das licitações públicas. Cada um deles desempenha um papel específico no planejamento e na estruturação das contratações, garantindo transparência, economicidade e eficiência. Para os gestores públicos das Câmaras Municipais, compreender e aplicar esses instrumentos de forma adequada é essencial para promover boas práticas de gestão, mitigar riscos e assegurar o cumprimento dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Ao dominar esses instrumentos, os gestores estarão mais bem preparados para enfrentar os desafios da fase preparatória

e conduzir processos licitatórios que atendam às necessidades da sociedade e aos interesses da Administração Pública.

### **3. DESAFIOS E BOAS PRÁTICAS NA FASE PREPARATÓRIA**

A fase preparatória do processo licitatório é, sem dúvida, uma das etapas mais desafiadoras para as Câmaras Municipais, especialmente considerando que essas instituições geralmente contam com equipes reduzidas e recursos limitados. A complexidade técnica dos instrumentos exigidos, a necessidade de conhecimento especializado e a pressão por prazos frequentemente tornam essa fase um ponto crítico nas contratações públicas. Neste tópico, abordaremos os principais desafios enfrentados pelos gestores públicos nas Câmaras Municipais e apresentaremos boas práticas que podem ser adotadas para superá-los, mesmo em contextos de escassez de pessoal e recursos.

#### **3.1. Principais Desafios**

##### **a) Equipes Reduzidas e Sobrecarga de Trabalho**

Nas Câmaras Municipais, as equipes responsáveis pela gestão das licitações são frequentemente compostas por poucos servidores, muitas vezes acumulando funções administrativas além das atividades licitatórias.

Essa sobrecarga de trabalho pode comprometer a qualidade da fase preparatória, resultando em documentos incompletos, erros técnicos ou falta de planejamento adequado.

## **b) Falta de Capacitação Técnica**

A elaboração de instrumentos como Termo de Referência (TR), Projeto Básico e Estudo Técnico Preliminar (ETP) exige conhecimentos específicos em áreas como direito administrativo, engenharia, economia e gestão pública.

Muitas vezes, os servidores não possuem formação ou treinamento adequado para lidar com a complexidade desses documentos, o que aumenta o risco de falhas.

## **c) Limitações Orçamentárias**

A falta de recursos financeiros pode dificultar a realização de pesquisas de mercado robustas, a contratação de consultorias especializadas ou a aquisição de ferramentas tecnológicas que facilitem o planejamento.

## **d) Pressão Política e Institucional**

Em algumas situações, há pressão para agilizar processos licitatórios, o que pode levar à negligência da fase preparatória. Decisões apressadas ou mal planejadas podem resultar em contratos ineficientes ou passíveis de questionamentos jurídicos.

## **e) Falta de Integração entre Setores**

A ausência de comunicação eficiente entre os setores demandantes (ex.: Diretoria Legislativa, Departamento Administrativo) e a equipe de licitações pode gerar desalinhamentos no planejamento, com objetos mal definidos ou requisitos inconsistentes.

### 3.2. Boas Práticas para Superar os Desafios

Apesar das limitações, existem diversas estratégias que podem ser implementadas pelas Câmaras Municipais para melhorar a qualidade da fase preparatória. Abaixo, destacamos algumas boas práticas adaptadas ao contexto de equipes pequenas:

#### a) Treinamento e Capacitação Contínua

Investir na capacitação dos servidores é uma das formas mais eficazes de superar a falta de conhecimento técnico.

##### Sugestões:

- Participar de cursos oferecidos pelo Tribunal de Contas, Escolas de Governo ou instituições especializadas.
- Promover workshops internos para compartilhar experiências e soluções práticas.
- Utilizar materiais didáticos gratuitos disponibilizados pelo Governo Federal, como guias e manuais sobre a Nova Lei de Licitações.
- Uso de Modelos e Ferramentas Padrão.
- Para equipes pequenas, a padronização de documentos pode economizar tempo e garantir maior consistência na elaboração dos instrumentos.

##### Sugestões:

- Criar modelos de Termo de Referência, Plano Anual de Contratações (PAC) e outros documentos baseados em exemplos bem-sucedidos de outras instituições.
- Utilizar sistemas eletrônicos de gestão de contratos e licitações, como o Sistema de Registro de Preços (SRP) ou plataformas de pregão eletrônico, que automatizam parte do trabalho.

---

## **Parcerias e Compartilhamento de Recursos**

As Câmaras Municipais podem buscar parcerias com outros órgãos públicos, como Prefeituras ou Consórcios Intermunicipais, para compartilhar recursos e experiências.

### **Sugestões:**

- Realizar contratações conjuntas para aproveitar economias de escala e dividir esforços na fase preparatória.
- Consultar profissionais de outros órgãos para revisar documentos complexos, como Projetos Básicos ou ETPs.

## **Planejamento Estratégico e Priorização**

Dada a escassez de recursos humanos, é fundamental priorizar as contratações mais urgentes e estratégicas.

### **Sugestões:**

- Elaborar um cronograma detalhado no Plano Anual de Contratações (PAC), distribuindo as demandas ao longo do ano para evitar sobrecargas.
- Identificar as contratações críticas e concentrar esforços nessas prioridades.

## **Utilização de Tecnologia**

Ferramentas digitais podem simplificar e otimizar a fase preparatória, mesmo com equipes reduzidas.

### **Sugestões:**

- Usar plataformas de pesquisa de mercado, como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), para



acessar informações atualizadas sobre preços e fornecedores.

- Implementar sistemas de gestão documental para organizar e armazenar os instrumentos da fase preparatória.

### **Integração entre Setores**

Promover uma comunicação clara e eficiente entre os setores demandantes e a equipe de licitações é essencial para alinhar expectativas e evitar retrabalho.

#### **Sugestões:**

- Realizar reuniões periódicas com os setores envolvidos para discutir as necessidades e ajustar os instrumentos.
- Criar fluxos de trabalho claros, definindo responsabilidades e prazos para cada etapa da fase preparatória.

### **Consulta a Especialistas Externos**

Em casos de contratações complexas ou de alto valor, pode ser necessário recorrer a consultorias externas para auxiliar na elaboração de documentos técnicos, como Projetos Básicos ou ETPs.

#### **Sugestões:**

- Contratar profissionais especializados apenas para as etapas mais críticas, como a definição de especificações técnicas ou a análise de viabilidade econômica.
- Buscar parcerias com universidades ou instituições de pesquisa para obter apoio técnico gratuito ou a custos reduzidos.

---

## Transparência e Participação Social

Envolver a sociedade civil no processo pode fortalecer a legitimidade das contratações e proporcionar feedbacks valiosos.

### Sugestões:

- Divulgar amplamente os Planos Anuais de Contratações (PAC) e realizar audiências públicas para coletar sugestões sobre as demandas prioritárias.
- Utilizar canais digitais, como redes sociais e portais de transparência, para comunicar as intenções de contratação.

### 3.3. Exemplos Práticos de Aplicação

#### Caso 1: Otimização de Recursos Humanos

Uma Câmara Municipal com equipe reduzida implementou um sistema de rodízio, onde cada servidor assume temporariamente a função de "gestor de contratos". Isso permitiu que todos ganhassem experiência na área e evitou a sobrecarga de um único funcionário.

#### Caso 2: Uso de Modelos Padronizados

Outra Câmara adotou modelos de Termo de Referência e Plano Anual de Contratações baseados em exemplos bem-sucedidos de Prefeituras vizinhas. Isso reduziu significativamente o tempo gasto na elaboração desses documentos e minimizou erros técnicos.

### **Caso 3: Parceria com Prefeitura**

Uma Câmara Municipal firmou um acordo de cooperação com a Prefeitura local para compartilhar recursos e expertise na fase preparatória. Como resultado, ambas as instituições conseguiram realizar contratações mais eficientes e transparentes.

### **Conclusão do Tópico**

Os desafios enfrentados pelas Câmaras Municipais na fase preparatória – como equipes reduzidas, falta de capacitação e limitações orçamentárias – são reais e impactantes. No entanto, com planejamento estratégico, uso de tecnologia, parcerias e adoção de boas práticas, é possível superar essas dificuldades e conduzir processos licitatórios mais eficientes e seguros. Para gestores públicos, investir em capacitação, padronização e integração entre setores é essencial para garantir que as contratações atendam aos princípios constitucionais e contribuam para o desenvolvimento das comunidades locais. Ao implementar essas boas práticas, as Câmaras Municipais estarão mais bem preparadas para enfrentar os desafios da fase preparatória e promover uma gestão pública transparente e eficiente.

## **4. IMPACTOS DA FASE PREPARATÓRIA NAS CÂMARAS MUNICIPAIS**

A fase preparatória do processo licitatório desempenha um papel estratégico e decisivo no sucesso das contratações públicas realizadas pelas Câmaras Municipais. Como instituições responsáveis por fiscalizar e controlar os recursos públicos, as Câmaras têm um compromisso direto com a transparência, a eficiência e a economicidade na gestão desses recursos. Nesse

contexto, os impactos da fase preparatória vão além da mera organização dos processos licitatórios, influenciando diretamente a qualidade das contratações, a segurança jurídica e a confiança da sociedade nas instituições públicas.

#### 4.1. Controle e Fiscalização das Contratações

As Câmaras Municipais desempenham um papel fundamental de controle externo sobre os recursos públicos, incluindo aqueles geridos pelo Poder Executivo Municipal. A fase preparatória é um ponto crítico nesse processo, pois estabelece as bases técnicas, econômicas e legais que orientam todas as etapas subsequentes. Um planejamento adequado permite que os gestores e servidores das Câmaras:

- Monitorem melhor o uso dos recursos: Documentos como o Plano Anual de Contratações (PAC) e o Termo de Referência (TR) facilitam a análise prévia das intenções de compra, permitindo identificar possíveis irregularidades ou inconsistências antes do início do processo licitatório.
- Reduzam riscos de falhas operacionais : Contratações bem planejadas evitam problemas como sobrepreço, inexequibilidade ou questionamentos judiciais, garantindo maior eficiência na execução dos contratos.
- Fortaleçam a fiscalização posterior: A clareza e a objetividade dos instrumentos elaborados na fase preparatória facilitam o acompanhamento e a avaliação da execução contratual, contribuindo para a transparência e a *accountability*.

## 4.2. Transparência e Confiabilidade Institucional

A fase preparatória tem um impacto direto na percepção da sociedade sobre a integridade e a eficácia das instituições públicas. Nas Câmaras Municipais, onde a proximidade com os cidadãos é maior, a transparência é ainda mais importante. Uma fase preparatória bem conduzida gera os seguintes impactos positivos:

- Melhoria da imagem institucional: Documentos claros, acessíveis e alinhados às necessidades reais da Administração demonstram compromisso com a boa gestão pública, aumentando a confiança da população.
- Redução de questionamentos e impugnações: Quando os instrumentos da fase preparatória são consistentes e tecnicamente embasados, diminui-se a margem para dúvidas ou contestações, tanto por parte dos licitantes quanto por órgãos de controle, como o Tribunal de Contas.
- Facilitação do acesso à informação: A divulgação de documentos como o PAC e os TRs em plataformas digitais de transparência permite que os cidadãos acompanhem as intenções de contratação, promovendo maior participação social.

## 4.3. Gestão de Riscos Jurídicos e Financeiros

A ausência de uma fase preparatória robusta pode expor as Câmaras Municipais a riscos significativos, especialmente considerando que essas instituições geralmente contam com equipes reduzidas e orçamentos limitados. Os principais impactos relacionados à gestão de riscos incluem:

- Mitigação de litígios: Um planejamento detalhado reduz a probabilidade de disputas judiciais, como ações populares ou mandados de segurança, que podem paralisar contratos e gerar custos adicionais.
- Otimização dos recursos financeiros: A pesquisa de mercado e a estimativa de custos realizadas na fase preparatória permitem que as Câmaras obtenham preços justos e competitivos, maximizando o uso dos recursos públicos.
- Prevenção de sanções administrativas: Documentos consistentes e alinhados à legislação ajudam a evitar penalidades por parte de órgãos de controle, como multas ou restrições orçamentárias.

#### **4.4. Fortalecimento da Governança Pública**

A fase preparatória também contribui para o fortalecimento da governança pública nas Câmaras Municipais, promovendo práticas de gestão mais modernas e eficientes. Alguns dos impactos nesse sentido incluem:

- Implementação de processos padronizados: A adoção de modelos e fluxos de trabalho claros na fase preparatória facilita a replicabilidade de boas práticas, mesmo em contextos de equipes pequenas.
- Maior integração entre setores: O envolvimento de diferentes áreas da Câmara na elaboração dos instrumentos da fase preparatória promove uma visão mais holística e colaborativa da gestão pública.
- Alinhamento aos princípios constitucionais: A fase preparatória garante que as contratações sejam pautadas nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, reforçando a legitimidade das ações institucionais.

## 4.5. Exemplos Práticos de Impactos Positivos

### **Caso 1:** Redução de Custos com Planejamento Adequado

Uma Câmara Municipal implementou um Plano Anual de Contratações (PAC) detalhado, consolidando demandas semelhantes e otimizando o uso de recursos. Como resultado, conseguiu reduzir em 15% os custos com contratações ao longo do exercício.

### **Caso 2:** Evitar Litígios com Termos de Referência Claros

Outra Câmara adotou um modelo padronizado de Termo de Referência, baseado em exemplos bem-sucedidos de outras instituições. Isso resultou em uma redução significativa de impugnações e recursos administrativos, acelerando os processos licitatórios.

### **Caso 3:** Fortalecimento da Transparência

Uma Câmara Municipal divulgou seu PAC em uma plataforma digital de transparência, permitindo que os cidadãos acompanhassem as intenções de contratação. Essa iniciativa gerou maior engajamento da sociedade e fortaleceu a imagem institucional.

## **Conclusão do Tópico**

Os impactos da fase preparatória nas Câmaras Municipais são profundos e multifacetados, influenciando desde a qualidade das contratações até a confiança da sociedade nas instituições públicas. Para essas instituições, que desempenham um papel essencial de controle e fiscalização, investir na fase

preparatória significa garantir maior transparência, economicidade e segurança jurídica nas contratações públicas. Além disso, a adoção de boas práticas nessa etapa contribui para o fortalecimento da governança pública e para a promoção de uma administração mais eficiente e responsável. Portanto, compreender e valorizar os impactos da fase preparatória é fundamental para que as Câmaras Municipais cumpram seu papel de forma exemplar, atendendo às expectativas da sociedade e aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

## CONCLUSÃO

A fase preparatória do processo licitatório desempenha um papel estratégico e determinante no sucesso das contratações públicas realizadas pelas Câmaras Municipais. Como abordado ao longo deste artigo, essa etapa é responsável por estabelecer as bases técnicas, econômicas e legais que orientam todo o procedimento licitatório, garantindo transparência, economicidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos. No contexto das Câmaras Municipais, onde equipes reduzidas e orçamentos limitados são realidades frequentes, a fase preparatória assume ainda maior relevância, pois sua adequada condução pode mitigar desafios operacionais, jurídicos e financeiros.

Os principais instrumentos da fase preparatória – como o Plano Anual de Contratações (PAC), Termo de Referência (TR), Projeto Básico, Pesquisa de Mercado e Estudo Técnico Preliminar (ETP) – são ferramentas indispensáveis para estruturar processos licitatórios robustos e alinhados às necessidades reais da Administração Pública. No entanto, sua implementação exige planejamento cuidadoso, capacitação técnica e uso de tecnologias que facilitem a gestão desses documentos. Para as Câmaras Municipais, a adoção de boas práticas, como a padronização de modelos, o compartilhamento de recursos com outros órgãos e



o uso de plataformas digitais, pode ser decisiva para superar as limitações institucionais e promover uma gestão pública mais eficiente.

Além disso, os impactos da fase preparatória vão além da mera organização dos processos licitatórios. Ela contribui diretamente para o fortalecimento da governança pública, a transparência das contratações e a confiança da sociedade nas instituições. Nas Câmaras Municipais, que têm a responsabilidade de fiscalizar e controlar os recursos públicos, uma fase preparatória bem conduzida é essencial para garantir a legitimidade das contratações e prevenir riscos jurídicos e financeiros.

Este artigo teve como objetivo principal apresentar os instrumentos da fase preparatória de licitações nas Câmaras Municipais, oferecendo uma abordagem prática e orientada para gestores públicos. A partir da revisão bibliográfica e da análise dos fundamentos, instrumentos, desafios e impactos dessa etapa, ficou evidente que investir na fase preparatória não é apenas uma exigência legal, mas uma oportunidade estratégica para melhorar a qualidade das contratações públicas.

Para os gestores públicos das Câmaras Municipais, compreender e aplicar os princípios e instrumentos discutidos neste artigo pode representar um diferencial significativo na promoção de uma administração pública mais transparente, eficiente e responsável. Recomenda-se, portanto, que as Câmaras Municipais priorizem a capacitação de suas equipes, adotem tecnologias que facilitem o planejamento e incentivem a participação social no processo licitatório. Ao fazer isso, estarão cumprindo seu papel de forma exemplar, fortalecendo a confiança da sociedade e contribuindo para o desenvolvimento das comunidades locais.

Em síntese, a fase preparatória é muito mais do que uma formalidade burocrática: ela é o alicerce sobre o qual se constrói

a eficácia das contratações públicas. Para as Câmaras Municipais, dominar seus fundamentos e implementar suas práticas de forma adequada é um passo essencial para garantir que os recursos públicos sejam utilizados em benefício da coletividade, promovendo uma gestão pública que reflita os princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos . Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 abr. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm) . Acesso em: 30/03/25.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Orientações para Elaboração do Plano Anual de Contratações (PAC). Brasília: TCU, 2022. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br> . Acesso em: 23/03/25.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Manual de Licitações e Contratos Administrativos . Brasília: TCU, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br> . Acesso em: 18/03/25.

FALCÃO, Alexandre Santos. Licitações e Contratos na Administração Pública : Conforme a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). Rio de Janeiro: Forense, 2021.

GUIMARÃES, Gustavo Justino. Nova Lei de Licitações Comentada : Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (PNCP). Guia Prático para Pesquisa de Mercado. Brasília:

---

Ministério da Economia, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/> . Acesso em: 15/03/25.

SOUZA, José Eduardo Sabo Paes de. Licitações e Contratos Administrativos : Teoria e Prática sob a Ótica da Nova Lei. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG). Manual de Elaboração de Termos de Referência e Projetos Básicos. Belo Horizonte: UFMG, 2021. Disponível em: <https://www.ufmg.br> . Acesso em: 07/03/25.

# REVISÃO GERAL ANUAL NO PERÍODO ELEITORAL À LUZ DO ENTENDIMENTO DO TRI- BUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa<sup>3</sup>

Tiago Fadel Malghosian<sup>4</sup>.

## INTRODUÇÃO

Com a promulgação da CF/88 foi assegurada a revisão geral anual (RGA) da remuneração dos servidores públicos. O dispositivo constitucional que a prevê foi alterado pela EC nº19/98 conhecida como emenda da reforma administrativa, porém manteve a cláusula assecuratória da RGA.

O referido instituto tem por finalidade a recomposição do poder aquisitivo da remuneração pela concessão da perda inflacionária do ano, por lei de iniciativa de cada Poder<sup>5</sup>. Cumpre mencionar que a Lei nº10.331/01 regulamentou o inciso X, do art. 37, da CF no que tange aos servidores públicos federais e

---

<sup>3</sup> Procuradora da Câmara Municipal de Valinhos. Membro da Comissão de Advocacia Pública da OAB - Subseção Valinhos. Pós-graduada em Direito Material e Processual do Trabalho pelo Centro Universitário Padre Anchieta.

<sup>4</sup> Procurador da Câmara Municipal de Valinhos. Especialista em Direito Público pela Faculdade Damásio com extensão na Escola do Porto da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa. Pós-graduado em Direito Processual Civil pela Faculdade Damásio.

<sup>5</sup> Art. 37. [...] X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;(Redação dada pela EC nº 19/98).

estabeleceu o mês de janeiro como referência para a RGA. Não obstante, nos âmbitos estadual e municipal cada Poder detém a prerrogativa de estabelecer a data-base em que deverá ser concedida a revisão da remuneração.

Ocorre que no âmbito da Corte de Contas Paulista tem sido aplicado o entendimento no sentido de que em ano eleitoral, caso a concessão da RGA seja realizada dentro do prazo estabelecido no art. 7º da Lei nº9.504/1997 (180 dias antes do pleito)<sup>6</sup>, o período de referência somente poderá abranger o índice relativo aos meses de **janeiro a março** do ano das eleições.

Nesse cenário analisaremos as publicações oficiais do TCE/SP constante dos manuais oficiais em cotejo com a literalidade da vedação eleitoral e com o entendimento exarado pelo TRE/SP e TSE acerca do tema.

## **1. CONDUTAS VEDADAS EM ANO ELEITORAL (ART. 73, VIII, DA LEI Nº 9.504/97).**

Não é demais mencionar que as práticas contidas no art. 73 tem por escopo proibir condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos no pleito eleitoral<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:(...) VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

<sup>7</sup> Condutas vedadas aos agentes públicos federais em eleições. 10ª edição revista e atualizada da AGU. Disponível em: < chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-

No caso, o artigo mencionado veda que se faça na circunscrição do pleito a revisão da remuneração que exceda a recomposição do poder aquisitivo da moeda ao longo do ano da eleição, a partir do prazo constante do art. 7º da mesma lei até a posse dos eleitos.

Nesses termos, extrai-se que a proibição tem por finalidade precípua evitar que a concessão de aumento aos servidores em ano eleitoral implique em captação de votos induzindo ilegalmente o administrador à reeleição.

Sob essa ótica, portanto, a lei federal é clara ao vedar ao gestor que conceda aumento real da remuneração aos servidores públicos durante o período de vedação, nada além disso.

Não obstante, a fiscalização do TCE/SP com esteio em publicação oficial<sup>8</sup> tem franqueado interpretação alargada ao dispositivo para estabelecer que não só não é possível o aumento real da remuneração em ano eleitoral, como a RGA deve se ater ao índice inflacionário de janeiro a março.

## **2. INTERPRETAÇÃO DO TCE/SP ACERCA DO PERÍODO A SER CONSIDERADO PARA APURAÇÃO DO ÍNDICE INFLACIONÁRIO. DIVERGÊNCIA ENTRE MANUAIS.**

A partir de entendimento acima exposto, a Corte assevera que a recomposição das perdas inflacionárias da remuneração no ano eleitoral deve abranger somente os meses anteriores aos 180 dias que antecedem o pleito. Em outras palavras, excluem-se os meses do ano anterior, ainda que a inflação seja positiva

---

1/Conduatas\_vedadas\_2024\_Digital\_15mb.pdf >. Acesso em 14 de abril de 2025.

<sup>8</sup> Disponível em: < <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/gestao-financeira-prefeituras-e-camaras-municipais>>. Acesso em 14 de abril de 2025.

no período, consoante se observa do despacho proferido nos autos do TC-004473.989.24-2:

“Nesta oportunidade, a equipe fiscalizadora comunica possíveis **irregularidades concessão de Revisão Geral Anual** aos servidores do Poder Executivo **no curso do ano eleitoral** considerando que o **índice adotado** pela Lei Municipal nº 4.284/2024 (INPC - 3,23%) **supera a variação inflacionária restrita do ano corrente** (INPC - 1,57%), **suscitando, ainda, desrespeito à data limite para a concessão revisional** (data da concessão: 1/05/2024 - data limite: 09/04/2024). Suscita, assim, descumprimento do disposto na Lei Eleitoral (art. 73, inciso VIII) e da Resolução TSE nº 23.738, de 27 de fevereiro de 2024, bem como inobservância às recomendações desta Corte (evento 19)” (g.n.)

No mesmo sentido temos despachos nos autos dos processos TC-005116.989.24-5 (Câmara de Vinhedo), TC-005125.989.24-4 (Câmara de Valinhos) e TC-00004304.989.24 (Prefeitura de Hortolândia).

Nessa quadra, cabe salientar que o entendimento acima colide frontalmente com o que consta em outro manual do próprio TCE/SP<sup>9</sup>. Vejamos os manuais em cotejo:

---

<sup>9</sup> Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/remuneracao-agentes-politicos-0>>. Acesso em 5 de abril de 2025.

Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais	Remuneração de Agentes Políticos
<p><b>4.2.1. Revisão Geral da Remuneração dos Servidores e Subsídios dos Agentes Políticos</b></p> <p>[...]</p> <p>Tendo em conta que sobre-dito dispositivo se refere a <b>índice e a anualidade</b>, deduz-se que a revisão geral anual é para repor a inflação dos 12 meses anteriores, recuperando o poder de compra de salários e subsídios. Assim, revisão ou reajuste nada têm a ver com aumento real: o que se dá acima da inflação.</p> <p>[...]</p> <p>A partir da <b>Consulta nº 115-33.2016.6.26.000082</b>, o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP) decidiu, por votação unânime, que:</p> <p>[...] para que o preceito insculpido no art. 73, VIII, da Lei nº 9.540/97 esteja em conformidade com a Constituição Federal, inarredável a conclusão de que é legítima e lícita a iniciativa legislativa que vise, <b><u>exclusivamente</u></b>, à revisão salarial,</p>	<p><b>1.4. Revisão Geral Anual – RGA</b></p> <p>[...]</p> <p>Outra particularidade refere-se à revisão em ano eleitoral, a teor do art. 73, VIII7, da Lei nº 9.504/1997 (Lei Eleitoral), quanto ao período de abrangência do período de recomposição.</p> <p>Nesse sentido a <b>Consulta nº 115-33.2016.6.26.0000</b>, <b>exarada pelo e. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, esclareceu que “a recomposição salarial para compensar as perdas ocasionadas pela inflação é admitida a qualquer tempo”</b>, em observância ao art. 37, X, da Constituição Federal. Assim, o índice não deve ultrapassar “a perda resultante da inflação do período entre a data-base do ano anterior ao eleitoral e a data-base do ano eleitoral”. Ou seja, do ponto de vista jurídico-eleitoral, <b><u>não há óbice legal para que haja, a qualquer tempo, um</u></b></p>



cujo índice não ultrapasse a perda resultante da inflação do período entre a data-base do ano anterior ao eleitoral e a data-base do ano eleitoral [...].

**Ou seja, a revisão geral anual no ano de eleições, antes do período vedado, será a reposição inflacionária dos últimos 12 meses. Após, deverá respeitar a inflação do ano da eleição. G.n.**

**aumento da remuneração dos funcionários públicos em consequência da inflação. O que a lei proíbe é que, no período compreendido entre 180 dias que antecedem o pleito até a posse dos eleitos, seja criado um aumento real na remuneração. G.n.**

Observa-se da simples comparação que ambos manuais trazem como embasamento a Consulta nº 115-33.2016.6.26.0000 solucionada pelo TRE/SP, contudo, citam trechos distintos e apresentam conclusões diametralmente opostas. Vejamos excertos de interesse constantes do v. acórdão:

### **RELATÓRIO**

Trata-se de **consulta** formulada pelo presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Campinas, Sr. Rafael Fernando Zimbaldi, nos seguintes termos:

[...]

1) Pode ser considerado vigente o entendimento exarado resposta à consulta nº 305-06.2010.6.26.0000, anexa? Ou seja, **é possível entender que não há impedimento para o reajuste geral anual, previsto no art. 37, X, CF/88, que vise única e exclusivamente, a recomposição inflacionária do**

**período ocorrido entre a data-base do ano anterior  
ao ano eleitoral e a data-base do ano eleitoral?**

2) Caso entenda-se que a recomposição inflacionária deve ficar restrita única e exclusivamente ao período de janeiro do ano da eleição até 180 dias antes do pleito, estar-se-ia, então, admitindo uma mitigação da regra insculpida no 37, X, da CF/88, que determina a revisão geral anual (período de 12 meses), o que poderia resultar na perda do valor real da " remuneração dos servidores no ano eleitoral?

[...]

**VOTO**

[...]

**O que a lei veda, cabe de pronto consignar, é a outorga de incrementos reais de remuneração aos funcionários públicos. Reajustes exclusivamente inflacionários ficam autorizados, pois compensam a perda do poder aquisitivo dos funcionários, ainda que efetuados em ano da eleição.**

Do ponto de vista jurídico-eleitoral, não há óbice legal, portanto, para que haja, a qualquer tempo, um aumento da remuneração dos funcionários públicos em consequência da inflação. **O que a lei proíbe é que**, no período compreendido entre 180 dias que antecedem o pleito até a posse dos eleitos, **seja criado um aumento real no salário** do funcionalismo.

O norte, portanto, para o reajuste salarial há de ser a perda do poder aquisitivo ocasionado pela inflação. **A vedação, por, sua vez, consistirá na criação, pelo administrador público, nos 180 dias anteriores ao pleito até a posse dos eleitos**, de vantagens pecuniárias cuja inspiração se divorcie do parâmetro inflacionário. Conduta desse jaez constituiria afronta ao princípio da igualdade, fundamental para garantir a lisura da disputa eleitoral.

[...]

Para que o preceito insculpido no art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97 esteja em conformidade com a Constituição Federal, inarredável a conclusão de que é legítima e lícita a iniciativa legislativa que vise, exclusivamente, à revisão salarial, cujo índice não ultrapasse a perda resultante da inflação do período entre a data-base do ano anterior ao eleitoral e a data-base do ano eleitoral.

Finalmente, em resposta aos apontamentos feitos pelo consulente, anoto que:

[...]

Item 2) A recomposição salarial para compensar as perdas ocasionadas pela inflação é admitida a qualquer tempo, em cumprimento ao comando normativo do art. 37, inciso X, da Constituição Federal; e

[...]

G.n.

Depreende-se do v. acórdão, no qual os manuais do TCE/SP procuram embasar-se que, ao interpretar o disposto no art. 73, VIII, o TRE deixa cristalino o entendimento de que é legítima a iniciativa legislativa que objetiva a revisão salarial cujo índice não ultrapasse a perda resultante da inflação do período entre a data-base do ano anterior ao eleitoral e a data-base do ano eleitoral, ainda que se refira a período incluso nos 180 dias anteriores ao pleito.

Ferreira Pinheiro<sup>10</sup> leciona “*para que fique bem claro: não pode haver qualquer aumento remuneratório dos servidores públicos que supere a perda inflacionária, conforme já decidiu o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE/PR)*”<sup>11</sup>.

A esse respeito, cabe observar que o próprio TCE/SP já decidiu no sentido de que a **vedação** se limita à concessão de **aumento real** nos 180 dias que antecedem o pleito até a posse dos eleitos:

**“A revisão geral anual de 3,65%, observada em maio de 2012, incidente sobre os subsídios dos agentes políticos e os vencimentos dos servidores da Câmara, não infringiu as disposições do artigo 73, inciso VIII, da Lei Federal nº 9.504/77 (Lei**

---

<sup>10</sup> FERREIRA PINHEIRO, Igor. Condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral. 3ª edição. São Paulo. Editora MIZUNO, 2020. P.309.

<sup>11</sup> No mesmo sentido: “VIII – O inciso tem – deliberadamente ou acidentalmente – péssima redação. O que se veda, em síntese, é a concessão de aumento real de vencimento ou salário (assim entendido aquele cujo índice ultrapassa a perda decorrente da inflação) ao funcionalismo público. (...) O período da proibição não é só nos três meses que antecedem ao pleito, mas vai de abril a outubro (180 dias antes das eleições), único prazo previsto no art. 7º mencionado pelo inciso, até a posse dos eleitos” (CÂNDIDO, Joel J. Direito Eleitoral Brasileiro. 8ª ed. rev. e atual. Bauru, SP. Editora EDIPRO, 2000, pág. 508).

**Eleitoral)2, pois outorgada em patamar aquém do índice de inflação acumulada nos doze meses que antecederam a concessão** (IPC-FIPE - maio/11 a abril/12 – 4,16%).” (TC-002107/026/12. Contas anuais da Câmara de Álvares Florence. Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues. Data do julgamento: 14/04/2015)

Ressalta-se ainda que a jurisprudência do TSE<sup>12</sup> rechaça a ideia de aumento real das remunerações no ano eleitoral durante o período vedado, considerando lícita a revisão que considera a perda do poder aquisitivo da moeda.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o acima exposto, extrai-se patente divergência do entendimento esposado nos manuais do TCE/SP e em recentes apontamentos da equipe de fiscalização e despachos dos conselheiros, com a literalidade da lei de regência e com a jurisprudência da própria Corte e dos órgãos da justiça eleitoral.

A nosso sentir, a recomposição salarial para compensar as perdas ocasionadas pela inflação é admitida a qualquer tempo, sendo vedada somente a outorga de incrementos reais de remuneração aos servidores no período compreendido entre 180 dias que antecedem o pleito até a posse dos eleitos.

É curial meditarmos se o entendimento perquirido pelo órgão de controle se coaduna com o ordenamento jurídico, pois se o legislador desejasse limitar a RGA no ano eleitoral ao índice

---

<sup>12</sup> Disponível em: <<https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/conduitas-vedadas-a-agentes-publicos>>. Acesso em 8 de abril de 2025.

inflacionário correspondente aos meses anteriores aos 180 dias, assim o teria feito expressamente. Ora, tratando-se de norma proibitiva é cediço que a aplicação não deve ser ampliativa.

Na essência, resta a reflexão se a recomposição do poder da moeda relativa à remuneração dos servidores públicos teria o condão de interferir de forma extrajurídica no resultado das eleições. A resposta parece ser negativa. Para que de fato possamos visualizar restrição à RGA no ano do pleito é necessário haver alteração legislativa, a cargo do Congresso Nacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FERREIRA PINHEIRO, Igor. Condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral. 3ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo. Editora JHMIZUNO, 2020.

CÂNDIDO, Joel J. Direito Eleitoral Brasileiro. 8ª ed. rev. e atual. Bauru, SP. Editora EDIPRO, 2000.

Sítio oficial do Planalto: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>>. Acesso em 5 de abril de 2025.

Sítio oficial do TCE/SP: <<https://www.tce.sp.gov.br/jurisprudencia/>>. Acesso em 5 de abril de 2025.

Sítio oficial do TSE: <<https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/condutas-vedadas-a-agentes-publicos>>. Acesso em 5 de abril de 2025.

## **GESTÃO DE RISCOS E O LEGISLATIVO MUNICIPAL: UMA AGENDA INADIÁVEL**

Gabriel Henrique Silva Rampini<sup>13</sup>

### **INTRODUÇÃO**

O debate sobre eficiência e integridade no setor público ganhou nova dimensão após a promulgação da Lei nº 14.133/2021, a Lei de Licitações e Contratos. Mais do que uma atualização normativa, a lei representa uma ruptura cultural: exige que o gestor público vá além do cumprimento de procedimentos formais e adote práticas de governança capazes de gerar resultados tangíveis para a sociedade.

Entre as inovações trazidas pela Lei de Licitações e Contratos, a gestão de riscos ocupa lugar de destaque. O conceito, muitas vezes associado ao setor privado ou ao universo das grandes corporações, passa a integrar a rotina das administrações municipais, inclusive no âmbito do Legislativo. Esse é um ponto crucial: o Poder Legislativo, tradicionalmente visto apenas como fiscalizador, também é um contratante e, portanto, deve internalizar práticas modernas de gestão de riscos em suas contratações.

A relevância do tema é evidente. Em um cenário de escassez de recursos, alta complexidade normativa e pressões políticas locais, o Legislativo municipal enfrenta desafios específicos. Nesse contexto, a gestão de riscos não deve ser encarada como burocracia adicional, mas como um instrumento

---

<sup>13</sup> Doutor e Mestre em Engenharia de Produção pela Escola Politécnica da USP. Especialista em Gestão de Riscos. Professor de Licitações e Contratos Administrativos.

estratégico de proteção institucional, eficiência administrativa e segurança jurídica.

## **1. O LEGISLATIVO MUNICIPAL COMO AGENTE CONTRATANTE**

Ao pensar no Legislativo municipal, a primeira imagem que surge costuma ser a de vereadores legislando ou fiscalizando o Executivo. Entretanto, as Câmaras Municipais também contratam bens e serviços: desde manutenção predial até consultorias especializadas, passando por aquisições de material de consumo, tecnologia da informação e serviços terceirizados.

Essas contratações, embora de menor vulto em comparação com grandes obras do Executivo, possuem forte impacto simbólico. O cidadão observa com lupa os gastos do Legislativo, e qualquer falha ou desvio ganha repercussão imediata. Assim, o risco de dano reputacional é alto. Cada contrato firmado por uma Câmara Municipal carrega não apenas riscos financeiros, mas riscos políticos e de imagem.

Por isso, a gestão de riscos no Legislativo municipal deve ser entendida como uma ferramenta de autoproteção institucional. Um erro em uma contratação pode comprometer não apenas os recursos públicos, mas a própria credibilidade da Casa Legislativa.

## **2. O SIGNIFICADO DA GESTÃO DE RISCOS NA LEI 14.133/2021**

Na prática, a Lei de Licitações e Contratos prevê diferentes instâncias em que o risco deve ser considerado. Existe o plano de gestão de riscos, associado à governança institucional,



a análise de riscos, aplicável a cada processo de contratação, e a matriz de alocação de riscos, incluída como cláusula contratual. Esses instrumentos representam diferentes camadas de proteção. O plano estabelece diretrizes gerais, a análise de riscos permite ao gestor antecipar problemas em cada licitação, e a matriz cria responsabilidade compartilhada entre contratado e contratante.

O que antes era tratado de forma improvisada, agora passa a ser estruturado, documentado e monitorado. Entretanto, ainda existe um desafio cultural: muitos gestores enxergam a gestão de riscos como mais uma obrigação, sem perceber o potencial de valor agregado. É nesse ponto que a mudança de mentalidade se torna indispensável.

### **3. DA CULTURA DO IMPROVISO À PREVENÇÃO**

Em muitas Câmaras Municipais, a condução de contratações ainda é marcada por improvisos, com pouca sistematização de processos. Essa realidade é fruto da escassez de equipes técnicas e da pressão do tempo. Porém, é exatamente nesse ambiente que a gestão de riscos mostra seu valor.

Ao identificar previamente os riscos de um processo, como atrasos de fornecedores, disputas jurídicas ou falhas na especificação técnica, o gestor ganha a possibilidade de criar planos de contingência. Isso significa reduzir improvisos, aumentar a previsibilidade e transformar riscos em oportunidades de aprendizado.

Vale lembrar que todo gestor público já faz gestão de riscos de maneira intuitiva. O que a Lei de Licitações e Contratos trouxe foi a exigência de transformar a intuição em método. É a diferença entre agir de forma reativa e agir de forma proativa e estruturada.

#### **4. OS RISCOS MAIS FREQUENTES NA ROTINA LEGISLATIVA**

Diversas experiências práticas em Câmaras Municipais mostram que os riscos mais frequentes não se limitam a questões técnicas. Há riscos políticos que se manifestam quando a pressão partidária compromete decisões administrativas. Existem riscos de conformidade, relacionados ao cumprimento incompleto ou inadequado da legislação. Também surgem riscos operacionais, quando falhas de planejamento resultam em aditivos desnecessários ou contratações mal especificadas. E há, por fim, riscos reputacionais, quando a sociedade interpreta um gasto como excessivo ou desnecessário.

Cada um desses riscos pode ser mitigado com práticas relativamente simples, como a realização de capacitações contínuas para servidores, o fortalecimento dos controles internos, a comunicação clara com a sociedade e a integração entre setores técnico-administrativos e jurídicos. Quando a Câmara Municipal consegue sistematizar esses processos, o ganho não se limita ao aspecto legal, mas alcança a percepção social de profissionalismo e compromisso com a boa governança.

#### **5. O PAPEL PEDAGÓGICO DA GESTÃO DE RISCOS**

Mais do que um requisito legal, a gestão de riscos exerce um papel pedagógico. Ao exigir que os gestores pensem antecipadamente nos possíveis problemas, a Lei de Licitações e Contratos estimula a criação de uma cultura de reflexão crítica e responsabilidade compartilhada. Para o Legislativo municipal, esse aspecto é ainda mais relevante. Vereadores e servidores têm a oportunidade de demonstrar à sociedade que estão comprometidos com o uso racional dos recursos públicos. Nesse

sentido, cada mapa de riscos elaborado é também uma mensagem de integridade e profissionalismo para o cidadão.

## 6. O DESAFIO DA IMPLEMENTAÇÃO PRÁTICA

Apesar das inovações trazidas pela legislação, o desafio central continua sendo a implementação prática. Muitos municípios enfrentam limitações orçamentárias e escassez de servidores capacitados, o que dificulta a estruturação de uma governança baseada em riscos. A falta de cultura organizacional voltada à prevenção também gera resistência interna, pois alguns agentes públicos ainda associam a gestão de riscos a um mecanismo meramente burocrático.

É justamente nesse ponto que a liderança política e administrativa faz diferença. Presidentes de Câmaras, diretores-gerais e procuradores legislativos podem ser agentes de mudança, estimulando a aplicação das ferramentas de risco em processos cotidianos, começando por contratações mais simples. A experiência mostra que, quando os servidores percebem o valor prático da metodologia, sua adesão aumenta. A cultura de riscos, portanto, precisa ser construída de forma progressiva e pedagógica, sempre conectada com os resultados que ela proporciona.

## CONCLUSÃO

A gestão de riscos deixou de ser opcional. Para o Legislativo municipal, trata-se de um caminho necessário para fortalecer a governança, reduzir vulnerabilidades e proteger a imagem institucional. A Lei 14.133/2021 trouxe os instrumentos; cabe agora aos gestores transformá-los em prática cotidiana.

O objetivo deste artigo foi lançar luz sobre a relevância do tema, sem cair em tecnicismos excessivos. A mensagem central é clara: a gestão de riscos não é burocracia, mas estratégia. Ela permite que as Câmaras Municipais atuem de forma mais segura, eficiente e alinhada às expectativas da sociedade.

No futuro, será fundamental que pesquisas e relatos de boas práticas mostrem como diferentes municípios têm aplicado a gestão de riscos em seus processos de contratação. A troca de experiências pode revelar caminhos possíveis para municípios pequenos, médios e grandes. Além disso, universidades, escolas de governo e associações de legislativos locais podem desempenhar papel central na difusão do conhecimento e na formação de servidores especializados.

Ao final, a reflexão que se impõe é simples: gestores que abraçam a cultura do risco não apenas cumprem a lei, mas constroem instituições mais fortes, capazes de enfrentar crises e entregar resultados consistentes à sociedade. O Legislativo municipal, por sua proximidade com o cidadão e sua função política singular, tem a oportunidade de ser protagonista desse movimento. A gestão de riscos, portanto, não deve ser vista como um desafio distante, mas como um compromisso presente com a qualidade da democracia e com a eficiência do serviço público.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei Federal 14.133, de 01 de abril de 2021.

NIEBUHR, J. M. Licitação pública e contrato administrativo. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

RAMPINI, G. H. S. Impacto da Gestão de Riscos nos Resultados das Organizações. Curitiba: Editora Appris, 2023.

---

RAMPINI, G. H. S.; BERSSANETI, F. T. Implantação do Processo de Gestão de Riscos no Setor Público: Estudo de Caso em Organizações Militares. *Brazilian Journal of Business*, v. 4, n. 2, p. 827–844, 2022.

## **DO FILTRO OBJETIVO AO JUÍZO PRUDENCIAL: PRECEDENTES LEGISLATIVOS E O DUPLO DESAFIO DO CONTROLE PRÉVIO DE CONSTITUCIONALIDADE MUNICIPAL**

Guilherme Guimarães de Freitas<sup>14</sup>

### **INTRODUÇÃO**

O controle de constitucionalidade representa um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito, garantindo a supremacia da Constituição no ordenamento jurídico. No âmbito municipal, esse controle assume contornos peculiares, especialmente quando exercido de forma prévia pelos procuradores legislativos, que enfrentam o constante desafio de conciliar a análise técnico-jurídica com o respeito à autonomia parlamentar.

A atuação dos procuradores legislativos municipais no controle prévio de constitucionalidade está diretamente relacionada às competências institucionais atribuídas a esses órgãos. Na Câmara Municipal de Porto Alegre (CMPA), assim como em diversas outras casas legislativas, a Procuradoria exerce funções multifacetadas que vão desde a consultoria em procedimentos licitatórios e contratuais até questões relacionadas a servidores públicos. Contudo, destaca-se como atividade estratégica e distintiva a emissão de pareceres prévios em projetos de lei, independentemente de sua origem ou natureza.

---

<sup>14</sup> Procurador da Câmara Municipal de Porto Alegre e Mestre em Direito Público pela UFRGS.

A função de emissão de pareceres prévios, entretanto, não é uniformemente atribuída às procuradorias legislativas. Atualmente, das 27 procuradorias legislativas de capitais brasileiras, apenas 9 realizam pareceres prévios de maneira sistemática e obrigatória, enquanto 3 o fazem apenas quando provocadas. As demais não possuem essa atribuição expressamente definida.

Esta realidade heterogênea, combinada com estruturas geralmente enxutas ante o volume crescente de proposições, frequentemente resulta em análises mais superficiais do que o desejável. Tal contexto aponta para a necessidade de se desenvolver mecanismos e práticas que otimizem o trabalho de controle prévio tanto em seu aspecto formal quanto material.

O controle prévio exercido pelos procuradores legislativos apresenta essas duas dimensões fundamentais: o controle formal, que pode, por exemplo, ser sistematizado e facilitado através de precedentes legislativos objetivos; e o controle material, que representa um desafio mais complexo por sua frequente aproximação com o mérito legislativo. Este último aspecto exige do procurador uma delicada ponderação entre o rigor constitucional e o respeito à dinâmica democrática do parlamento, especialmente quando não há inconstitucionalidade manifesta. É justamente neste equilíbrio que reside o maior desafio da atuação dos procuradores legislativos.

## **1. PRECEDENTES LEGISLATIVOS COMO TÉCNICA DE CONTROLE FORMAL**

Diante do crescente volume de proposições e da necessidade de racionalizar a tramitação legislativa, a CMPA adotou uma solução inovadora: os Precedentes Legislativos. Criados

pela Mesa Diretora, funcionam como filtros objetivos para identificar e arquivar projetos com vícios formais de constitucionalidade evidentes, trazendo maior racionalidade e eficiência ao processo legislativo.

Atualmente a CMLPA possui três Precedentes Legislativos que atuam como mecanismos eficientes de controle prévio.

O Precedente nº 1, de 2008, determina o arquivamento de projetos meramente autorizativos, por não criarem obrigações nem efeitos concretos, configurando vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos poderes.

Por sua vez, o Precedente nº 2, de 2009, estabelece o arquivamento de projetos que proponham isenções de tarifa de transporte coletivo, por constituírem matéria de competência do Executivo (reserva da administração), além de implicarem renúncia de receita sem previsão de compensação financeira.

Já o Precedente nº 3, de 2017, define o arquivamento de projetos que invadam competências legislativas privativas ou concorrentes, bem como aqueles que atentem contra cláusulas pétreas.

Estes precedentes são aplicados no momento da elaboração dos pareceres prévios pela Procuradoria, especialmente por tratarem de inconstitucionalidades formais manifestas, bastando a verificação de sua incidência no caso concreto para possibilitar o seu pronto arquivamento.

Esse mecanismo tem contribuído significativamente para direcionar o trabalho parlamentar para iniciativas juridicamente viáveis, evitando o desperdício de recursos com a tramitação de proposições manifestamente inconstitucionais. Além



disso, confere maior eficiência ao trabalho dos procuradores legislativos, que podem fazer referência ao Precedente aplicável ao caso concreto, sem necessidade de exames mais aprofundados.

## **2. DIFICULDADES DO EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E POSSÍVEIS DIRETRIZES**

Se o controle formal encontra nos precedentes uma ferramenta eficiente, o maior desafio enfrentado no controle prévio de constitucionalidade reside na análise de seu aspecto material. A dificuldade principal decorre do entrelaçamento frequente entre a análise da constitucionalidade material e o próprio mérito legislativo, zona nebulosa que exige cautela do procurador legislativo.

É fundamental que a atuação da Procuradoria Legislativa reconheça e valorize a dinâmica democrática inerente ao Parlamento. O papel do procurador não pode ser percebido como um instrumento que tolhe ou desestimula a proposição de ideias legislativas, mas como uma garantia de segurança jurídica que respeite e potencialize a função democrática do Legislativo, verdadeiro espaço da representação popular.

Assim, quando pairam dúvidas sobre possível inconstitucionalidade material –casos em que a inconstitucionalidade não é manifesta –, a postura mais prudente do procurador legislativo deve ser possibilitar o prosseguimento da tramitação. Isso porque o Parecer Prévio não é vinculante e antecede outras etapas do controle, como a análise pela Comissão de Constituição e Justiça. Logo, em casos de dúvida razoável, é preferível deixar que o debate prossiga, indicando no Parecer Prévio a existência dessa dúvida quando pertinente, até mesmo como

forma de servir de subsídio para a qualificação do debate democrático pelos legisladores.

Portanto, o controle de constitucionalidade material exige do procurador legislativo uma abordagem equilibrada e multidimensional. Para auxiliar nessa tarefa complexa, algumas diretrizes práticas podem ser adotadas, conforme explanado a seguir.

Não raras vezes, a análise do controle material de constitucionalidade deve ir além da letra da proposição em análise, considerando o impacto social, econômico e político da proposta, especialmente em temas sensíveis como a regulamentação de atividades econômicas locais. Um exemplo prático desta necessidade pode ser observado em projetos que pretendem proibir determinadas atividades comerciais em áreas residenciais. Embora pareçam atender à competência municipal de interesse local, tais propostas podem violar o princípio constitucional da livre iniciativa se a restrição for desproporcional ou irrazoável.

Outra diretriz que deve ser utilizada é a jurisprudência consolidada, especialmente do Supremo Tribunal Federal, que constitui importante referencial para delimitar o que configura afronta material à Constituição. Contudo, quando não há posicionamento pacificado, mas apenas decisões isoladas em casos similares, o procurador deve apontar a discussão constitucional potencialmente envolvida sem, necessariamente, obstruir o debate na esfera político-legislativa. Postura que reconhece que o controle jurisdicional posterior representa uma salvaguarda adicional do sistema.

Projetos que suscitam dúvidas sobre sua constitucionalidade material frequentemente estimulam debates públicos

enriquecedores para a sociedade. Nesse contexto, quando a inconstitucionalidade não for manifesta, o procurador deve atuar como moderador técnico, não como censor de ideias. Essa postura, no mais das vezes, permite que a sociedade civil também participe do processo de controle constitucional através do debate público em suas mais variadas formas.

Por fim, o equilíbrio entre segurança jurídica e liberdade política é essencial para que o Legislativo se mantenha como espaço plural e criativo, respeitando simultaneamente os limites constitucionais. Nessa linha, o procurador pode recomendar ajustes técnicos que preservem o objetivo político da proposição enquanto asseguram sua compatibilidade constitucional. Essa abordagem colaborativa reconhece tanto a legitimidade democrática do parlamentar quanto a necessidade de observância dos parâmetros constitucionais.

## CONCLUSÃO

A atuação do procurador legislativo no controle de constitucionalidade representa, essencialmente, um exercício de equilíbrio. De um lado, existe a responsabilidade de garantir a integridade do ordenamento jurídico; de outro, o dever de respeitar e preservar a essência do processo democrático.

Mecanismos como os precedentes legislativos podem contribuir para a eficiência e qualidade do trabalho, desde que implementados de forma a não comprometer a autonomia parlamentar. Os precedentes mostram-se especialmente úteis nas situações de controle formal de constitucionalidade, notadamente quando se estiver diante de hipóteses de inconstitucionalidades manifestas.

No terreno da constitucionalidade material, contudo, residem os maiores desafios, exigindo análises que transcendam a letra da lei e considerem o contexto sociopolítico mais amplo. Nesses casos, a missão do procurador não é obstruir o processo legislativo, mas iluminar o caminho da legalidade e da constitucionalidade, facilitando o debate democrático e oferecendo expertise jurídica para, sempre que possível, aprimorar as proposições legislativas.

O trabalho dos procuradores legislativos, embora frequentemente invisível aos olhos do público, é fundamental para a construção de uma democracia mais sólida e de um ordenamento jurídico mais coerente. Somos guardiões não apenas da Constituição, mas também do próprio processo democrático, contribuindo diariamente para a consolidação do Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição Federal do Brasil, 1988.

## A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM CONFORMIDADE NA CONTRATAÇÃO DE SIS- TEMAS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Juliana de Fátima Moreira Costa<sup>15</sup>

### INTRODUÇÃO

Estamos vivendo um movimento de transformação tecnológica intensa que ultrapassa muitas vezes o próprio senso de percepção humano. Está cada vez mais difícil entender se o cenário que é apresentado trata-se de algo relacionado a inteligência artificial ou se é real. Ao que se deu início em documentos físicos hoje se resume ao tratamento de tantos dados, que alimentam máquinas, criam processos e otimizam as rotinas.

Aquilo que aparentemente eram apenas bancos de dados armazenados em bases digitais, hoje se convertem em tarefas administrativas e facilitam a gestão das informações. O crescimento das informações, alimentadas por grande parte destes dados trouxe um aprofundamento na resolução das tarefas cotidianas. E as máquinas começaram a fazer parte deste processo, se adaptando e aprendendo cada vez mais, avançando na complexidade e no reconhecimento de certos padrões. Este aprendizado trouxe a característica da tomada de decisão, ainda muitas vezes limitada, mas que acabou ganhando a confiança de muitos entes públicos e privados.

---

<sup>15</sup> Mestra em Direito, Justiça e Desenvolvimento com pesquisa científica em Proteção de Dados. Advogada na área de Tecnologia, inovação e inteligência artificial, especialista em Compliance pela PUC Minas, com larga experiência nos setores público e privado.

Assim, o que era estático e linear, gerando uma previsibilidade, de repente criou dinamismo, adaptabilidade e consegue, assim, responder melhor e de maneira mais assertiva os cidadãos, pensando em maior segurança, otimização de processos e algo que é primordial na Administração Pública: eficiência.

Quando estes processos são utilizados no Poder Público, a utilização da inteligência artificial pode acelerar, adiantar e resolver a demanda de muitos cidadãos, auxiliando, através da análise de padrões nas solicitações, na resolução de questões que demorariam mais do que o dobro do tempo para serem resolvidas. O processo de decisão se torna acelerado. Um exemplo disso seria a realização do processamento de benefícios sociais.

A Inteligência artificial hoje nada mais é do que o conjunto de soluções criadas, visando imitar a inteligência humana exibida por sistemas de software. Imitar, através do desempenho de tarefas humanas, as quais envolvem a necessidade de aprendizagem, adaptação, criatividade e solução de problemas<sup>16</sup>.

Os sistemas de inteligência artificial, até então utilizados de maneira ainda tímida, têm funcionado para otimizar trabalhos, fluxos e detectar fraudes. Possuem também o benefício na atuação em medidas preventivas, ao invés de reativas, quando procura realizar análise de perfis, por exemplo.

O Brasil, um país vanguardista na utilização desta tecnologia, ainda discute uma regulamentação neste sentido. Paira no Senado Federal, aguardando sanção presidencial, o Projeto de Lei nº 2338 de 2023.

---

<sup>16</sup> Rich; Knight; Nair, 2009, p. 826 apud Silva; Silva; Rabêlo, 2021.

Assim como a austera ausência de regulamentação, há também ausência de conhecimento técnico adequado. E não é por falta de curiosidade. A crescente persecução pela solução de eficiência que ocorre através do surgimento desenfreado de sistemas e de softwares, esbarra nos critérios de desenvolvimento destes: como alimentá-los da maneira adequada e como garantir sua efetiva transparência.

Mesmo sem existir um Marco Legal de IA vigente, o projeto de Lei nº 2338/2023 é substancial no sentido de estar alinhado a outras diretrizes e princípios, garantias constitucionais e regulatórias. O aumento da eficiência pública deverá alcançar todos os entes da federação, o garantindo agilidade inclusive na hora de atender demandas mais complexas.

Desse modo, além da obediência a Constituição, um sistema de IA deve estar em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, Lei de Acesso a Informação e Marco Civil da Internet, sem contar as atividades necessárias para a execução destes softwares e toda a governança que deve permear seus cenários, tendo em vista a constante e necessária prestação de contas aos titulares e conforme o interesse público.

De acordo com o art. 1º do PL 2338, o objetivo da lei é “proteger os direitos fundamentais, estimular a inovação responsável e a competitividade, e garantir a implementação de sistemas seguros e confiáveis, em benefício da pessoa humana, do regime democrático e do desenvolvimento social, científico, tecnológico e econômico.<sup>17</sup>”.

No entanto, ainda mais importante, é entender quais são os principais pontos a serem considerados pela Administração

---

<sup>17</sup> Projeto de Lei nº 2338/2023. Dispõe sobre a Inteligência Artificial. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233>. Acesso em 12/09/2025.

Pública quando definem a contratação desses sistemas para garantir a eficiência e otimizar seus processos: categorização de riscos, organização de um programa de governança estratégico e orientado para os objetivos daquele órgão, avaliações de impacto algorítmico quando necessário, interpretação conforme o direito das pessoas ou dos grupos afetados e demais cuidados inerentes aos usos da tecnologia.

Igualmente imprescindível é a referência a criação de um Sistema Nacional de Regulação e Governança de Inteligência Artificial (SIA), com coordenação da própria Autoridade Nacional de Proteção de Dados e participação de autoridades de cada setor. É importante o acompanhamento da Administração Pública nesse sentido.

## **1. CONTRATAÇÃO DOS SISTEMAS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL PELO PODER PÚBLICO**

Não menos importante são as tratativas para a contratação dos sistemas de IA pela Administração Pública. Sabe-se que ela demanda um planejamento mais rigoroso, considerando a complexidade dos softwares e os salutaros requisitos normativos. Para que ocorra a elaboração de um Estudo Técnico Preliminar, assim como quando definidos ou o Projeto Básico ou o Termo de referência, deverão ser observados critérios de privacidade, segurança e, um dos principais, a interoperabilidade entre esses sistemas. Até que isso ocorra, é importante consultar outras soluções, assim como realizar uma avaliação de impacto inicial, o que seria desde já considerada uma boa prática.

Esta avaliação de impacto inicial busca gerenciar a gestão de riscos desde já, aproveitando o incentivo da própria lei de licitações (Lei nº 14.133/2021), através da busca de melhores soluções disponíveis, sem deixar de prevenir eventuais e futuras



falhas de segurança, vieses algorítmicos, impactos éticos, responsabilidade civil e jurídica, analisando contratos, avaliações de terceiros quando aplicável, e viabilizando soluções efetivas.

Ainda existe um receio por parte da Administração Pública em relação a utilização da inteligência Artificial. Recente informação passada no decorrer da última audiência pública da Comissão de Ciência, Tecnologia e Inovação da Câmara dos Deputados, “uma entre dez prefeituras brasileiras usa inteligência artificial, e também um entre quatro órgãos públicos federais.”<sup>18</sup>.

No entanto, apesar dos cuidados, a utilização traz mais benefícios do que malefícios em um primeiro momento, observando que o avanço exigirá muitos e profundos estudos sobre o assunto. De forma prática, o conhecimento e a estrutura ainda são insuficientes para uma implementação adequada nos critérios de sua utilização, pois ainda pende conhecimento técnico e infraestrutura para tanto.

Os aspectos técnicos e éticos demandam atenção redobrada. A mitigação de vieses algorítmicos, a garantia de transparência e explicabilidade, a proteção da segurança de dados e da privacidade, a interoperabilidade com a infraestrutura existente e a clara definição da responsabilidade civil e jurídica são

---

<sup>18</sup> Câmara dos Deputados. Uso de inteligência artificial na administração pública já traz benefícios, diz especialista. Disponível em:

<

elementos cruciais para o sucesso e a legitimidade da IA no setor público.

Antes mesmo de pensar em contratar, a Administração Pública deverá estar envolta em um ambiente de governança em IA. Precisa se preparar internamente, elaborar políticas próprias, que garantam a transparência, explicabilidade, possíveis impactos, limites e finalidades, material de conscientização, treinamentos e cursos, adotar a cibersegurança e aumentar ainda mais a responsabilidade administrativa, informando os Titulares sobre a proteção dos direitos dos seus dados, evitando vieses e qualquer tipo de discriminação algorítmica, dando autonomia às decisões humanas e capacitando seus servidores.

Além da participação da sociedade civil e dos servidores, a garantia de realização de rotinas de auditoria dos algoritmos e da adoção de padrões internacionais amplia ainda mais a confiabilidade nas contratações. A adoção dessas tecnologias exige uma abordagem cuidadosa e estratégica para garantir a conformidade legal, a ética e a segurança.

## CONCLUSÃO

Assim, mesmo que com cautela significativa, é importante que o Poder Público não se olvide de inovar cada vez mais em prol do próprio interesse público. Mesmo que ainda não haja precisão na descrição de um sistema de IA por completo, dentro dos limites legais e éticos, além das normativas internacionais sobre a questão, é possível assumir uma certa responsabilidade sem um risco tão alto. As revisões humanas ainda permanecem e deverão permanecer por muito tempo como suporte das decisões em uma IA. Além disso, é necessário que nas contratações haja estrutura necessária para que o processo seja todo documentado, transparente e inovador.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2021-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2021-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2338/2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2487262>. Acesso em: 11 set. 2025.

Câmara dos Deputados. Uso de inteligência artificial na administração pública já traz benefícios, diz especialista. Disponível em:

<

CLP. Guia IA. Disponível em: <https://guiaia.clp.org.br/>. Acesso em: 11 set. 2025.

---

European Commission. Artificial Intelligence Act. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/artificial-intelligence-act>. Acesso em: 11 set. 2025.

GOV.BR. IA Generativa no Serviço Público. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/infraestrutura-nacional-de-dados/inteligencia-artificial-1/ia-generativa-no-servico-publico.pdf>. Acesso em: 11 set. 2025.

OCDE. Recomendação do Conselho sobre Inteligência Artificial. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>. Acesso em: 11 set. 2025.

RICH, Elaine. KNIGHT, Kevin e NAIR. Shivashankar B. Artificial Intelligence, 2009.

## O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NOS MUNICÍPIOS PEQUENOS

Fabio Paulo Reis de Santana<sup>19</sup>

Previsto no ordenamento jurídico brasileiro desde o Decreto-Lei 2.300 de 21 de novembro de 1986, o Sistema de Registro de Preços (SRP) ganhou mais espaço na nova Lei de Licitações e Contratos – Lei 14.133/2021, dado que as legislações anteriores deixavam sua disciplina a cargo dos regulamentos.

O SRP se apresenta como um procedimento auxiliar da contratação, insculpido no artigo 78, inciso IV, da nova Lei, cujos contornos são definidos pelos artigos 82 a 86, contendo algumas previsões (e eventuais lacunas) que precisam ser investigadas sob a ótica dos municípios pequenos.

A adesão à ata de registro de preços (ARP) – também conhecida como “carona” – costumava ser vista com desconfiança por alguns entes federativos e tribunais de contas, que ora vedavam (por exemplo, o Decreto do Estado do Paraná nº 7.303/2021 e o Acórdão nº 1.572/2022 – TCE/PR) ora lhe impunham jurisprudência restritiva (por exemplo, o Acórdão nº 855/2013 – TCU).

A nova Lei, de maneira muito salutar, previu expressamente a possibilidade de adesão à ata de registro de preços (ARP) entre órgãos e entidades da Administração Pública e mais recentemente, com o advento da Lei nº 14.770/2023, passou a dispor, de forma inequívoca, a possibilidade de adesão à ata formalizada por órgão ou entidade gerenciadora municipal, desde que o SRP tenha sido realizado mediante licitação.

---

<sup>19</sup> Professor de direito administrativo da PUC-SP

Como sabido, o Estado brasileiro é constituído por 5.568 municípios e, de acordo com o censo demográfico feito pelo IBGE em 2022, apenas 319 municípios possuem população superior a 100 mil habitantes<sup>20</sup>.

Nesse cenário, a ampla maioria dos municípios precisa se associar para a defesa e realização de objetivos de interesse comum, tais como serviços públicos, obras de infraestrutura, dentre outros, o que ocorre na forma definida pela Lei dos Consórcios Públicos – Lei 11.107/2005, que prevê a constituição de associação pública ou de pessoa jurídica de direito privado pelos municípios consorciados.

Assim, os consórcios públicos podem prever a possibilidade de os municípios integrantes figurarem como *órgãos participantes* de certames públicos voltados à formalização de ARPs gerenciadas pelos consórcios, desde que tenha sido precedida de licitação, como estabelece a nova Lei de Licitações.

Além de participante, o ente municipal interessado pode, caso o edital assim permita, aderir à ata realizada pelo consórcio, na qualidade de *órgão não participante*, tanto daquelas atas em que não integrar quanto daquelas em que figurar como órgão participante, porém relativamente aos itens em que não participou, com base no artigo 31, parágrafo 4º, do Decreto Federal nº 11.462/2023, salvo disposição em contrário no regulamento do município ou do consórcio.

A nova Lei permite, em boa hora, que o edital preveja a possibilidade de o licitante oferecer proposta em quantitativo inferior ao estipulado no edital, viabilizando a ampliação da

---

<sup>20</sup> Disponível em: [https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/?utsource=ibge&utm\\_medium=home&utm\\_campaign=portal](https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/?utsource=ibge&utm_medium=home&utm_campaign=portal)

competição para abarcar fornecedores menores, como sói acontecer nos municípios pequenos.

Cabe destacar que a nova Lei no artigo 82, inciso VIII, veda a participação do órgão ou entidade em mais de uma ARP com o mesmo objeto no prazo de validade da ata, salvo na hipótese de registro de quantitativo inferior ao previsto em edital.

Nesse caso, é indispensável planejamento da Administração municipal para não elaborar uma ARP própria com o mesmo objeto da ARP já realizada pelo consórcio público em que figura como órgão participante.

Todavia, a nova Lei autoriza no artigo 83 a realização de licitação específica, mesmo possuindo ARP vigente do objeto, desde que devidamente motivada, pois a ARP não obriga a Administração a contratar.

Assim, as ferramentas potencializadas pela nova Lei ao Sistema de Registro de Preços permite que seja conferida celeridade e segurança às contratações públicas dos municípios pequenos.

---

# ANAIS DO 2º CONGRESSO BRASILEIRO DA ADVOCACIA PÚBLICA DO LEGISLATIVO MUNICIPAL

**COORDENADORES**  
**FABIO PAULO REIS DE SANTANA**  
**GABRIEL HENRIQUE SILVA RAMPINI**

**REALIZAÇÃO:**



CENTRO DE ESTUDOS  
JURÍDICOS INDEPENDENTES

---

**PATROCINADORES:**



FABIO SANTANA  
ADVOGADOS



MIND  
Goods & Services



LILIANE  
SOBREIRA



---

**APOIADORES:**

