



Excelência em capacitação  
para o serviço público

---

CURSO 672 · EDIÇÃO 2026

# LICITAÇÕES NA PRÁTICA

**Aplicação da Jurisprudência  
dos Tribunais de Contas  
& Inteligência Artificial  
para Segurança Jurídica**

---

Lei nº 14.133/2021 · TCEMG · TCU · Casos Práticos

---

PALESTRANTE

**Dr. Robson Soares de Souza**

Procurador do Município de São Lourenço/MG  
Mestre e Doutorando em Direito Constitucional



Curso 672 · Edição 2026

---

# Licitações na Prática

Aplicação da Jurisprudência dos Tribunais de Contas e Inteligência Artificial para  
Garantia da Segurança Jurídica

<b>Palestrante</b>	Dr. Robson Soares de Souza Procurador do Município de São Lourenço/MG Mestre e Doutorando em Direito Constitucional
<b>Coordenação</b>	Instituto Global de Administração Pública
<b>Edição</b>	1ª edição · 2026
<b>Carga horária</b>	16 horas-aula
<b>Local</b>	Belo Horizonte / MG
<b>Público-alvo</b>	Servidores municipais, advogados públicos, controladores internos e gestores de contratos

---

*Material de uso restrito – distribuição condicionada à matrícula no curso 672.*

## PRELIMINAR

# Apresentação do Curso

---

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 — o Novo Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos —, ao se tornar de aplicação obrigatória a partir de 1º de janeiro de 2024, consolidou um novo paradigma na gestão de compras públicas no Brasil. Mais do que um diploma legal, a nova lei é um sistema que articula governança, planejamento, controle e responsabilização — exigindo do gestor público uma atuação tecnicamente qualificada, juridicamente fundamentada e constantemente alinhada às orientações dos tribunais de contas.

Esta apostila do **Curso 672 — Licitações na Prática: Aplicação da Jurisprudência dos Tribunais de Contas e Inteligência Artificial para Garantia da Segurança Jurídica**, ministrado pelo **Dr. Robson Soares de Souza** sob a chancela do **Instituto Global de Administração Pública**, foi elaborada para ser, ao mesmo tempo, um manual de consulta rápida no dia a dia da Administração e um material didático de aprofundamento teórico. Cada módulo articula a literalidade da norma, a posição doutrinária consolidada e a jurisprudência efetivamente verificada — em especial do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), do Tribunal de Contas da União (TCU), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF).

A escolha metodológica é deliberada: substituir a leitura abstrata da lei pela análise de casos concretos. Cada instituto — inexigibilidade, dispensa, definição do objeto, fiscalização, pagamentos, ordem cronológica — é apresentado primeiro pela *função* que desempenha no sistema, depois pelo *texto legal*, em seguida pela *doutrina* e, ao final, pelo *acórdão* que define como o instituto vem sendo aplicado nos municípios mineiros.

Boa leitura — e bom estudo.

---

**Dr. Robson Soares de Souza**

Belo Horizonte/MG, 2026

## PRELIMINAR

# Relevância para a Gestão Municipal

Os municípios brasileiros respondem por parcela expressiva do volume de contratações públicas no país — e são, concomitantemente, o ente federado com menor estrutura técnica para enfrentar a complexidade da Lei nº 14.133/2021. Esse desequilíbrio entre a *exigência normativa* e a *capacidade institucional* é, hoje, o principal vetor de irregularidades apuradas pelos tribunais de contas em sede de fiscalização concomitante e em processos de tomada de contas.

O fenômeno se manifesta em três camadas. A primeira é a do **planejamento**: estudos técnicos preliminares insuficientes, termos de referência genéricos e pesquisas de preço sem rastreabilidade. A segunda é a da **execução**: fiscalização meramente formal, ateste de notas fiscais sem verificação efetiva da entrega e descumprimento da ordem cronológica de pagamentos. A terceira é a do **controle**: ausência de segregação de funções, acumulação indevida de atribuições por servidores em regime de comissão e fragilidade do sistema de controle interno.

É nesse cenário que se justifica um curso preparatório voltado à atuação prática — capaz de transformar o operador municipal em agente apto a aplicar a norma com segurança jurídica, a responder a apontamentos do controle externo e a documentar adequadamente as decisões administrativas para fins de responsabilização objetiva e subjetiva.

## PRELIMINAR

# Objetivos de Aprendizagem

Ao final deste curso, o(a) participante deverá ser capaz de:

- **Compreender** a estrutura do sistema de controle externo e a função institucional dos tribunais de contas, em especial do TCEMG, identificando as classes processuais, as espécies de deliberação e o efeito vinculante das decisões.
- **Interpretar** a literalidade dos arts. 74, 75, 117 e 141 da Lei nº 14.133/2021, articulando texto legal, doutrina consolidada e jurisprudência verificada.
- **Identificar**, em situações concretas, as hipóteses de *inexigibilidade* (inviabilidade de competição) e de *dispensa* (oportunidade legal), aplicando corretamente os fluxos de motivação e de justificativa de preço.
- **Elaborar** termos de referência e estudos técnicos preliminares com nível de detalhamento suficiente para afastar a alegação de objeto genérico ou direcionado.
- **Operar** as rotinas de fiscalização e gestão de contratos (art. 117), com adequada segregação de funções entre fiscal técnico, fiscal administrativo e gestor.
- **Aplicar** a ordem cronológica de pagamentos (art. 141) e dominar as hipóteses excepcionais de quebra com a devida motivação documentada.
- **Avaliar** criticamente o uso de ferramentas de Inteligência Artificial em rotinas administrativas, preservando o dever de decisão humana motivada e a imparcialidade do agente público.
- **Reagir** tecnicamente a apontamentos do controle externo, estruturando defesas em conformidade com o devido processo legal e os princípios da ampla defesa e do contraditório.

## ÍNDICE GERAL

# Sumário

**PARTE I · ELEMENTOS PRÉ-TEXTUAIS**

Apresentação do Curso 5

Relevância para a Gestão Municipal 6

Objetivos de Aprendizagem 7

**PARTE II · MÓDULOS DO CURSO**

**01** Sistema de Controle Externo e o TCEMG —

**02** Anatomia do Acórdão e Tipos de Deliberação —

**03** Teses de Controle e Irregularidades em Municípios —

**04** Acórdãos Polêmicos e Casos para Reflexão —

**05** Inexigibilidade de Licitação · Art. 74 —

**06** Dispensa de Licitação · Art. 75 —

**07** Definição do Objeto e Termo de Referência —

**08** Fiscalização e Gestão de Contratos · Art. 117 —

**09** Pagamentos e Ordem Cronológica · Art. 141 —

**10** Lei 14.133/2021 e Inteligência Artificial —

**PARTE III · ELEMENTOS PÓS-TEXTUAIS**

Glossário Técnico —

Referências Bibliográficas —

Anexo I · Lei nº 14.133/2021 —

Anexo II · Modelo de Termo de Referência —

MÓDULO

---

# 01

## Sistema de Controle Externo e o TCEMG

---

A função institucional dos tribunais de contas, a estrutura processual do TCEMG e o efeito vinculante das deliberações sobre a Administração Pública municipal.



## MÓDULO 1 · TÓPICO 1.1

## A jurisprudência como bússola da gestão pública

## GANCHO · POR QUE ESTUDAR ACÓRDÃOS

**Gancho**

Quem responde por uma irregularidade não responde pela lei que *leu*, mas pela lei que *aplicou* — e a forma como a Administração aplica a lei é **moldada, no dia a dia, pelos acórdãos do tribunal de contas**. Um gestor que ignora essa jurisprudência opera no escuro: sabe o que a lei diz, mas não sabe o que o controle externo aceita.

A Constituição da República, em seu art. 70, atribui ao controle externo — exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do tribunal de contas — a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública. No plano estadual mineiro, esta competência é exercida pelo **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG)**, órgão que examina anualmente milhares de contratos, prestações de contas e atos de gestão dos 853 municípios mineiros.

Estudar a jurisprudência do TCEMG, portanto, não é uma atividade meramente acadêmica. Trata-se de exercício de **autodefesa institucional**: ao conhecer as teses já consolidadas pela Corte, o gestor pode antecipar pontos de atenção, ajustar suas rotinas administrativas e produzir, desde a fase de planejamento, documentação suficiente para afastar futura imputação de responsabilidade. Em outras palavras: a jurisprudência funciona como bússola — orienta decisões antes que elas sejam questionadas.

Este módulo apresenta a anatomia do sistema de controle externo, o desenho processual do TCEMG e o catálogo das principais teses que vêm reiteradamente sendo aplicadas contra municípios mineiros. O objetivo é converter jurisprudência em ferramenta de gestão.

## MÓDULO 1 · TÓPICO 1.2

## Composição e competência do TCEMG

O TCEMG é integrado por sete conselheiros, com mandato vitalício e prerrogativas equivalentes às dos desembargadores do Tribunal de Justiça. A Corte se organiza em **Pleno, Câmaras e relatorias**, com apoio do Ministério Público de Contas — órgão que, embora atue perante o tribunal, possui autonomia funcional nos termos da Lei Orgânica do MPMG e da legislação correlata. O exame dos atos de gestão municipal cabe, em regra, às câmaras especializadas, com recurso ao Pleno nas hipóteses previstas no Regimento Interno.

**CF/88 · Art. 71 (resumo da competência do TC)**

Compete ao Tribunal de Contas: (I) apreciar as contas anuais do Chefe do Poder Executivo; (II) julgar as contas dos demais administradores; (III) apreciar a legalidade de admissões, aposentadorias e pensões; (IV) realizar inspeções e auditorias; (VIII) aplicar aos responsáveis as sanções previstas em lei, incluindo multa proporcional ao dano ao erário; e (IX) assinar prazo para que o órgão adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade.

É essencial perceber que o tribunal de contas não exerce função jurisdicional em sentido estrito — suas decisões são **administrativas**, embora dotadas de eficácia executiva para fins de cobrança de débitos imputados (art. 71, § 3º, CF/88). Essa distinção tem implicações práticas: cabe ao Poder Judiciário, em via própria, exercer eventual controle de legalidade sobre as deliberações da Corte, mas, enquanto não revistas judicialmente, as decisões do TCEMG vinculam imediatamente o gestor responsável.

**MÓDULO 1 · TÓPICO 1.3**

## Classes processuais e tipos de deliberação

Compreender a anatomia processual do TCEMG é o primeiro passo para uma defesa eficaz. As principais classes processuais são: a **Prestação de Contas Anual (PCA)**, em que se examina globalmente a gestão; a **Tomada de Contas Especial (TCE)**, instaurada quando há indícios de dano ao erário; a **Denúncia**, formulada por qualquer cidadão; a **Representação**, oferecida por agentes legitimados (ex.: Ministério Público); a **Auditoria**, fiscalização iniciada de ofício; e a **Consulta**, em que se obtém resposta normativa abstrata.

**TIPOLOGIA DAS DELIBERAÇÕES**

- 1. Acórdão**  
Decisão final em processos de mérito (PCA, TCE, denúncia procedente). É a forma de deliberação que aplica sanções, imputa débito e julga regularidade da gestão.
- 2. Decisão monocrática**  
Despacho do conselheiro relator em medidas de natureza instrutória ou cautelar (ex.: suspensão de licitação).
- 3. Resolução**  
Ato normativo da Corte com caráter geral, regulamentando matéria de sua competência (ex.: instruções normativas sobre envio de informações ao SICOM).
- 4. Parecer prévio**  
Manifestação técnica nas contas anuais do Chefe do Executivo, submetida ao julgamento político da Câmara Municipal (art. 31, § 2º, CF/88).

**JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA – JUSBRASIL****TCE-MG · PLENO · CONSULTA Nº 1.148.649 · Rel. Cons. Durval Ângelo · j. 12/02/2025 (Câmara Municipal de Formiga) – jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tce-mg/3199979614**

“É legítimo que a Câmara Municipal, no exercício do controle externo da Administração Pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional. A Câmara Municipal, como órgão de controle, ao atuar na fiscalização das contratações de obras da Prefeitura, deve adotar os critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco, insertos no art. 170 da Lei nº 14.133/2021, visando garantir a segurança, solidez e funcionalidade das obras públicas.”

**Aplicação ao tópico:** fixa a articulação entre controle externo (Câmara, com auxílio do TC) e controle interno (Executivo) sob o regime da nova Lei de Licitações, demonstrando que o controle municipal não se esgota no Tribunal de Contas.

**MÓDULO 1 · TÓPICO 1.4**

## Efeito vinculante e responsabilização

Embora o tribunal de contas não profira sentenças jurisdicionais, o conjunto de seus acórdãos forma um **repertório de teses** que opera, na prática, como balizador da atuação administrativa. Uma vez consolidada determinada interpretação – por exemplo, sobre o que constitui fracionamento ilícito ou sobre o nível de detalhamento exigido em estudo técnico preliminar –, o gestor que adotar conduta diversa precisa **justificar pormenorizadamente** as razões do dissenso, sob pena de configurar erro grosseiro (art. 28 da LINDB).

**Estudo de caso · Município X**

**Cenário.** Município mineiro de 18 mil habitantes celebra contrato de fornecimento de medicamentos por dispensa de licitação (art. 75, II), justificando *urgência* sem instrução detalhada. Em fiscalização concomitante, o TCEMG identifica que aquisições semelhantes vinham sendo feitas há 6 meses, em parcelas, com mesmo fornecedor.

**Análise.** A repetição da contratação descaracteriza a alegação de urgência e configura fracionamento, vedado pelo art. 75, § 1º. A defesa do Secretário de Saúde precisaria demonstrar (a) imprevisibilidade da demanda; (b) ausência de planejamento alternativo viável; (c) tempo hábil para deflagração de pregão. Sem esses três elementos, há imputação de débito e multa.

**Lição prática.** A urgência, como justificativa, é *fato* – e fato se prova com cronograma, com pesquisa de preço, com comprovação de tentativas anteriores. A literalidade do art. 75, II não dispensa a Administração de produzir essa prova documental.

MÓDULO

---

# 02

## Anatomia do Acórdão e Tipos de Deliberação

---

Como ler um acórdão do tribunal de contas, separar relatório, voto e dispositivo, e extrair a tese aplicável ao caso concreto da gestão.



## MÓDULO 2 · TÓPICO 2.1

## A estrutura formal de um acórdão

## PROBLEMA · O ACÓRDÃO É LONGO, EU NÃO TENHO TEMPO

**Problema**

O servidor público típico recebe diligências, ofícios e intimações do tribunal de contas com prazos exíguos. Diante de um acórdão de 40, 60 ou 100 páginas, a primeira reação é delegar a leitura ou sintetizar mal o conteúdo. O resultado é uma defesa fora do alvo — atacando pontos não enfrentados ou ignorando a tese central da Corte.

Todo acórdão de tribunal de contas, por padrão, segue uma **estrutura tripartida**: (i) relatório; (ii) voto do relator; (iii) dispositivo. Conhecer essa anatomia é essencial para a leitura técnica do julgado — porque nem tudo o que está escrito tem o mesmo peso normativo.

**1. Relatório**

Síntese fática do caso. Nele, o relator descreve a tramitação processual, as alegações da defesa e a posição do MP de Contas. **Não é tese**: é histórico.

**2. Voto**

É o coração do julgado. Aqui o relator analisa as questões, fundamenta sua posição e formula a tese. Quando há divergência, há também voto-vista. **É a fonte da jurisprudência**.

**3. Dispositivo**

Parte conclusiva — diz o que foi decidido (julgar regular com ressalva, irregular, aplicar multa, etc.). É o comando vinculante imediato.

## MÓDULO 2 · TÓPICO 2.2

## Como extrair a tese aplicável

A leitura técnica de um acórdão exige **identificar a tese central** — aquela proposição jurídica que sustenta o dispositivo — e separá-la dos *obiter dicta*, ou seja, considerações laterais que não fundamentam a decisão. Apenas a tese central produz efeitos sobre casos análogos; o *obiter dictum* tem valor argumentativo, mas não vinculante.

## PERCEPÇÃO · DISTINGUISHING

**Percepção**

Em um sistema baseado em precedentes (ainda que *persuasivos*, como os do TC), a distinção fática entre o caso julgado e o caso novo é a principal estratégia de defesa. Antes de invocar um acórdão a seu favor — ou de temer um acórdão contra si —, verifique se o **contexto fático** é o mesmo: ente federado, valor da contratação, modalidade, fase do procedimento, qualificação do agente.

**JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA – JUSBRASIL**

**TCE-MG · 2ª CÂMARA · PCTAS EXEC. MUNICIPAL Nº 1.148.090 · Rel. Cons. em Exerc. Hamilton Coelho · j. 30/09/2025 (Pref. Mun. de Ibiracatu, exercício 2022) –**

[jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tce-mg/5093505313](https://jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tce-mg/5093505313)

“PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS. ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES SEM RECURSOS DISPONÍVEIS SUCEDIDA DE REALIZAÇÃO DE DESPESAS. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. CRITÉRIOS DE MATERIALIDADE, RISCO E RELEVÂNCIA. ÍNDICES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. DESCUMPRIMENTO DO PISO SALARIAL NACIONAL DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA. APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVA. RECOMENDAÇÕES.”

**Aplicação ao tópico:** anatomia clássica de uma deliberação de PCTAS – achados, dosimetria por proporcionalidade/razoabilidade, dispositivo (aprovação com ressalva) e recomendações. Permite ao aluno identificar, na ementa, todos os elementos do acórdão estudados no tópico.

**MÓDULO 2 · TÓPICO 2.3**

## Súmulas, prejudgados e enunciados administrativos

Além dos acórdãos individuais, alguns tribunais de contas consolidam suas teses em **súmulas** e **prejudgados**. A súmula, no plano federal e em alguns estaduais, é enunciado de aplicação obrigatória pela Administração fiscalizada – o que aproxima sua eficácia da de uma norma interna. O prejudgado, por sua vez, é fixado em incidente específico para uniformizar a interpretação. No TCEMG, o exame da consulta produz parecer normativo que vincula o ente consulente e funciona como diretriz para casos análogos.

*“A coerência da Administração Pública não é um luxo estilístico – é um dever. Decidir hoje em sentido contrário ao que se decidiu ontem, sobre a mesma matéria, sem motivação suficiente, viola o princípio da segurança jurídica em sua dimensão objetiva.”*

– Adaptado de doutrina sobre precedentes administrativos.

MÓDULO

---

# 03

## Teses de Controle e Irregularidades em Municípios

---

Catálogo das teses recorrentes que vêm sendo aplicadas pelo TCEMG aos municípios mineiros e o mapeamento das irregularidades mais frequentes em prestações de contas.



## MÓDULO 3 · TÓPICO 3.1

## Catálogo das teses recorrentes

A análise sistemática dos acórdãos do TCEMG revela um conjunto de **teses recorrentes** aplicadas a municípios. Esse catálogo de teses funciona como um *checklist* preventivo: ao examinar um processo administrativo em andamento, o gestor pode confrontá-lo com cada tese e, antes do controle externo intervir, ajustar o que precisa ser ajustado.

### TESES CENTRAIS – GESTÃO DE PESSOAS

- **Acumulação ilícita de funções** – servidores em cargo comissionado acumulando atribuições típicas de carreiras técnicas (engenharia, contabilidade, jurídica), em violação ao princípio da segregação de funções.
- **Cargos em comissão sem definição de atribuições** – designação de assessores cujas atribuições efetivas não guardam correlação com as funções de chefia, direção e assessoramento previstas em lei.
- **Burla ao concurso público** – contratações temporárias reiteradamente prorrogadas, transformando excepcionalidade em regra, ou contratação por meio de associações/cooperativas para suprir necessidade permanente.

### TESES CENTRAIS – LICITAÇÕES E CONTRATOS

- **Fracionamento de despesas** – divisão artificial do objeto para enquadrar o valor abaixo do limite da dispensa (art. 75, I e II, da Lei nº 14.133/2021).
- **Termo de referência genérico ou direcionado** – descrição do objeto que não permite a precificação adequada ou que, ao contrário, reproduz catálogo de fornecedor específico.
- **Pesquisa de preços insuficiente** – uso isolado de fonte única (ex.: três orçamentos colhidos pelo próprio fornecedor) ou ausência de comparação com bancos de preços públicos.
- **Fiscalização meramente formal** – designação de fiscal que não comparece à execução, ateste de notas sem verificação física e ausência de relatórios.

### TESES CENTRAIS – EXECUÇÃO FINANCEIRA

- **Quebra da ordem cronológica de pagamentos** sem motivação expressa nem publicidade da exceção (art. 141 da Lei nº 14.133/2021).
- **Empenhos por estimativa convertidos em despesa global sem instrumento contratual.**
- **Pagamento sem regular liquidação** (art. 63 da Lei 4.320/64).

**JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA – JUSBRASIL**

**TCE-MG · 1ª CÂMARA · DENÚNCIA Nº 1.170.938 · Rel. Cons. Agostinho Patrus · j. 23/09/2025 (Pref. Mun. de Santa Vitória) – jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tce-mg/5037887018**

“DENÚNCIA. REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE CONCRETO BETUMINOSO E LIGANTE. AGLUTINAÇÃO INDEVIDA DE ITENS NO MESMO LOTE. CRITÉRIO DE JULGAMENTO MENOR PREÇO GLOBAL. IMPROCEDÊNCIA. ÓBICES DE ORDEM OPERACIONAL, TÉCNICA E ECONÔMICA AO PARCELAMENTO DO OBJETO. NATUREZA DO OBJETO. AMPLIAÇÃO DAS VANTAGENS ECONÔMICAS PARA A ADMINISTRAÇÃO. ARQUIVAMENTO. (1) Serão divididas as obras, os serviços e as compras em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, sem perda da economia de escala. (2) O gestor público possui certa margem de discricionariedade sobre a necessidade de parcelamento do objeto.”

**Aplicação ao tópico:** tese clássica de controle municipal – parcelamento versus aglutinação. Mostra que o TCE reconhece a discricionariedade técnica do gestor, desde que devidamente justificada nos autos com estudos de mercado e ganhos de escala documentados.

**MÓDULO 3 · TÓPICO 3.2**

## Tipologia das responsabilizações

As irregularidades acima podem desencadear três frentes de responsabilização – frequentemente concorrentes:

- 1. Responsabilidade administrativa**  
Multa, devolução de valores e julgamento das contas pelo TCEMG. Regida pela Lei Orgânica do TCEMG e pelo Regimento Interno.
- 2. Responsabilidade civil**  
Ressarcimento ao erário por meio de Ação Civil Pública (Lei 8.429/92, com a redação da Lei 14.230/21) ou ação regressiva.
- 3. Responsabilidade penal**  
Crime de responsabilidade (Decreto-Lei 201/67) e tipos específicos da Lei nº 14.133/2021 (arts. 337-E a 337-P do CP, incluídos pela Lei 14.133).

*“A responsabilidade do agente público não decorre da violação abstrata da norma, mas da prática de ato que cause dano ou risco juridicamente relevante. O dolo específico ou o erro grosseiro são os critérios separadores entre o gestor responsabilizado e o gestor absolvido.”*

– Síntese da Lei nº 13.655/2018 (LINDB), arts. 22 e 28.

MÓDULO

---

# 04

## Acórdãos Polêmicos e Casos para Reflexão

---

Análise de decisões controvertidas, dissensos doutrinários e situações em que a posição do TCEMG mudou ao longo do tempo – indispensável para antecipar o controle externo.



## MÓDULO 4 · TÓPICO 4.1

## Por que estudar dissensos jurisprudenciais

### Gancho

Há campos em que a jurisprudência **não está consolidada**. Quando isso ocorre, o gestor não tem como ‘se proteger’ simplesmente alinhando-se à tese majoritária — porque a tese majoritária pode ser revista. Estudar os dissensos permite construir motivação **antecipada** para qualquer uma das posições.

A função do gestor é decidir e documentar. Quando a jurisprudência é vacilante, a documentação precisa ser **ainda mais robusta**: não basta dizer ‘adotei a interpretação X’; é necessário demonstrar que (a) o tema é controvertido; (b) a interpretação adotada é tecnicamente sustentável; (c) há razões de interesse público que a justificam.

## MÓDULO 4 · TÓPICO 4.2

## Casos práticos para reflexão

### Caso 1 · Adesão a ata de registro de preços de outro ente

**Hipótese.** Município mineiro de pequeno porte deseja aderir, na qualidade de ‘carona’, a ata de registro de preços formalizada por município de grande porte em outro estado.

**Tensão.** Há acórdãos restritivos quanto à adesão interestadual e quanto à compatibilidade do quantitativo. A doutrina diverge sobre a distância máxima e a adequação do objeto.

**Diretriz.** Documentar exaustivamente: vantajosidade comprovada por pesquisa de preços paralela; declaração do fornecedor de capacidade de atendimento; justificativa técnica para a adesão; verificação dos fundamentos da ARP original. Sem essa instrução, a adesão é presumidamente irregular.

### Caso 2 · Sistema integrado de gestão e Inteligência Artificial

**Hipótese.** Município contrata, por inexigibilidade (art. 74, I), software proprietário de IA para gestão tributária.

**Tensão.** A inviabilidade de competição precisa ser *técnica*, não *conveniente*. A oferta no mercado de soluções equivalentes inviabiliza a inexigibilidade — empurrando o caso para licitação técnica e preço ou pregão eletrônico, conforme o caso.

**Diretriz.** Anexar pesquisa de mercado tecnológico (matriz de funcionalidades), declaração de exclusividade *recente* (a expedida há mais de 12 meses tende a ser desconsiderada), e justificativa técnica do gestor responsável.

**JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA – JUSBRASIL**

**TCU · PLENÁRIO · ACÓRDÃO Nº 886/2025 (REPRESENTAÇÃO) · Rel. Min. Jorge Oliveira · j. 23/04/2025 (Consórcio Nordeste – ventiladores pulmonares Covid-19) –**  
[jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tcu/3510705271](https://jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tcu/3510705271)

*“REPRESENTAÇÃO ACERCA DE SUPOSTAS IRREGULARIDADES NO CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE 300 VENTILADORES PULMONARES PELO CONSÓRCIO NORDESTE DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19. ADIANTAMENTO DO PAGAMENTO. INDÍCIOS DE INCAPACIDADE DA EMPRESA CONTRATADA PARA O FORNECIMENTO. AUSÊNCIA DE PESQUISA DE PREÇOS. DANO CAUSADO PELA AUSÊNCIA DE ENTREGA DOS VENTILADORES. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA APRESENTADA PELOS GESTORES POR INEXIGIBILIDADE DE CONDUTA DIVERSA. CONVERSÃO DOS AUTOS EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL EXCLUSIVAMENTE EM RELAÇÃO À EMPRESA. (1) O processo de responsabilização passa pela caracterização da irregularidade, pela identificação do responsável e sua conduta, pelo nexo de causalidade entre a conduta e o resultado ilícito e, por fim, pela apreciação de sua culpabilidade.”*

**Aplicação ao tópico:** caso polêmico paradigmático – pandemia, urgência sanitária, adiantamento de pagamento e dano efetivo. Excelente para discutir como contexto excepcional dialoga com culpabilidade (art. 28, LINDB) e repartição de responsabilidades entre agentes públicos e contratado.

MÓDULO

---

# 05

## Inexigibilidade de Licitação • Art. 74

---

Hipóteses, requisitos e jurisprudência consolidada sobre a inviabilidade de competição como pressuposto da contratação direta.



## MÓDULO 5 · TÓPICO 5.1

## A inviabilidade de competição como pressuposto

## CONCEITO · INEXIGIBILIDADE ≠ DISPENSA

**Conceito**

A **inexigibilidade** pressupõe *inviabilidade de competição* — não é uma escolha do gestor, é uma constatação fática. A **dispensa**, ao contrário, pressupõe *viabilidade* de competição que a lei autoriza ser afastada por razões de oportunidade, valor ou urgência. Confundir os dois institutos é erro grave que leva à anulação do procedimento.

A nova lei de licitações estrutura a inexigibilidade no art. 74 com rol exemplificativo (caput) e três hipóteses típicas (incisos I a III). Isso significa que outras situações de inviabilidade real podem ser enquadradas, **desde que devidamente fundamentadas**. A construção argumentativa deve sempre passar por três etapas: (i) identificação do objeto; (ii) demonstração da singularidade ou exclusividade; (iii) justificativa do preço.

**Lei 14.133/2021 · Art. 74 (transcrição parcial)**

É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: I — aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos; II — contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública; III — contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização [...].

## MÓDULO 5 · TÓPICO 5.2

## Fornecedor exclusivo (inciso I)

A exclusividade pode ser **técnica** (única empresa capaz de fornecer o bem ou serviço) ou **comercial** (única empresa autorizada a comercializar no território). Em ambos os casos, é exigida prova documental: declaração de exclusividade emitida pelo fabricante, registro junto a órgão regulador, atestado de associação representativa do segmento. A exclusividade **não pode ser presumida**: deve ser provada na fase de instrução.

**ATENÇÃO · PRAZO DE VALIDADE DA EXCLUSIVIDADE**

Documento de exclusividade muito antigo é, em regra, rejeitado pelo controle externo. Embora a Lei nº 14.133 não estabeleça prazo de validade expresso, a prática consolidada pelos tribunais é exigir documento expedido em **período próximo à contratação** (até 12 meses anteriores). Recomenda-se anexar, ainda, pesquisa de mercado paralela que demonstre a inexistência de outros fornecedores.

### Caso prático · Software de prefeitura

**Cenário.** Município contrata, por inexigibilidade, renovação de licença anual de software de gestão orçamentária e contábil utilizado há 12 anos pela prefeitura.

**Análise.** A migração de sistema é tecnicamente complexa e a dependência operacional é um fato — mas a *existência de mercado* de soluções equivalentes torna duvidosa a inexigibilidade. A jurisprudência majoritária classifica essa situação como hipótese de **licitação por técnica e preço**, com critério de julgamento que ponderem custos de migração.

**Diretriz para a defesa, se questionado.** Demonstrar que (a) a migração comprometeria continuidade do serviço; (b) há cronograma para licitação plena no exercício seguinte; (c) o preço pago é compatível com o praticado por entes congêneres.

### MÓDULO 5 · TÓPICO 5.3

## Notória especialização (inciso III)

A contratação de serviços técnicos de natureza intelectual exige a conjugação de dois requisitos: (a) o serviço deve ser **singular** — não corriqueiro; (b) o profissional ou empresa deve ter **notória especialização**. Notoriedade se prova com publicações, estudos, atuação reconhecida e histórico profissional inequívoco. Não basta ser bom — é preciso ser *reconhecidamente* bom.

### JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — JUSBRASIL

**TCU · PLENÁRIO · ACÓRDÃO Nº 1.372/2024 (DENÚNCIA) · Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa · j. 10/07/2024 (Conselho Regional de Medicina/PA) —**  
[jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tcu/2597379497](https://jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tcu/2597379497)

*“DENÚNCIA. CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA SINGULARIDADE DOS SERVIÇOS PACTUADOS. NÃO CARACTERIZAÇÃO DAS HIPÓTESES DE INEXIGIBILIDADE DE DISPUTA. OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL E LEGAL DA OBRIGATORIEDADE GERAL DE LICITAR. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO À ENTIDADE PARA QUE SE ABSTENHA DE PRORROGAR O CONTRATO.”*

**Aplicação ao tópico:** trata exatamente do núcleo do art. 74 da Lei nº 14.133/2021 — exigência cumulativa de notória especialização, singularidade do objeto e inviabilidade de competição. A ausência de comprovação da singularidade descaracteriza a hipótese de inexigibilidade e atinge tanto o gestor quanto o parecerista que chancelou a contratação direta.

MÓDULO

---

# 06

## Dispensa de Licitação • Art. 75

---

Hipóteses de dispensa autorizadas pela Lei nº 14.133/2021, limites de valor anual, vedação ao fracionamento e a construção de motivação suficiente.



## MÓDULO 6 · TÓPICO 6.1

## Dispensa por valor (incisos I e II)

A dispensa em razão do valor — talvez a hipótese mais utilizada nos municípios — comporta dois grupos: (i) **obras e serviços de engenharia** até o limite legalmente atualizado; (ii) **demais bens e serviços** até limite menor. Os valores são reajustados periodicamente por decreto. Aplicar valor desatualizado é causa de irregularidade.

### Lei 14.133/2021 · Art. 75, I e II (resumo)

É dispensável a licitação: I — para contratação que envolva valores inferiores a [limite atualizado por decreto] no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores; II — para contratação que envolva valores inferiores a [limite atualizado por decreto] no caso de outros serviços e compras. § 1º Para fins de aferição dos limites, consideram-se as despesas realizadas no exercício, observada a vedação ao fracionamento.

## MÓDULO 6 · TÓPICO 6.2

## Vedação ao fracionamento

### PROBLEMA · A TENTATIVA DO FRACIONAMENTO

#### Problema

É comum, na rotina municipal, dividir uma necessidade anual em múltiplas dispensas para escapar do pregão. Essa prática é **vedada** pelo art. 75, § 1º, e configura irregularidade automática quando detectada — independentemente de prejuízo concreto ao erário.

O fracionamento se afere por **somatório anual** de despesas com o mesmo objeto, ainda que os contratos sejam formalmente distintos e celebrados em datas diferentes. O TCEMG vem aplicando a tese de forma rigorosa: a defesa que alega ‘surgimento posterior da necessidade’ precisa demonstrar imprevisibilidade real — o que é difícil quando há série histórica indicando demanda regular.

#### Caso prático · Aquisição de combustível

**Cenário.** Prefeitura realiza, ao longo do exercício, três dispensas distintas de combustível — uma a cada quadrimestre — alegando, em cada uma, ‘necessidade imprevista’.

**Análise.** Combustível é insumo de demanda permanente, mensurável por histórico. A repetição configura fracionamento. A defesa precisaria demonstrar (a) frota nova de aquisição inesperada; (b) impossibilidade técnica de pregão tempestivo; (c) tentativa frustrada de licitação anterior. Sem isso, imputação certa.

**Boa prática.** Programar pregão eletrônico de registro de preços anual ou bianual, com lotes trimestrais, eliminando a tentação do fracionamento.

**JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA – JUSBRASIL****TCE-MG · PLENO · CONSULTA Nº 1.161.167 · Rel. Cons. Agostinho Patrus · j. 30/10/2024 (quarteirização de combustível e manutenção da frota) –**[jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tce-mg/2883959395](https://jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tce-mg/2883959395)

“CONSULTA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE GERENCIAMENTO DA MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DA FROTA DE VEÍCULOS. POSSIBILIDADE. LICITUDE DA QUARTEIRIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PARA O GERENCIAMENTO DO FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEL E DA MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DOS VEÍCULOS QUE COMPÕEM A FROTA, INCLUINDO O PROVIMENTO DE PEÇAS, ACESSÓRIOS E MÃO DE OBRA. INDICAÇÃO DAS EMPRESAS PELO GESTOR. IMPOSSIBILIDADE. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR PARA JUSTIFICAR A VANTAJOSIDADE DA QUARTEIRIZAÇÃO. OBRIGATORIEDADE. DETALHAMENTO DO OBJETO E ESTIMATIVA QUANTITATIVA NO TR. OBRIGATORIEDADE. OBRIGAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS.”

**Aplicação ao tópico:** consagra a alternativa lícita à dispensa por valor: a quarteirização é admitida desde que o ETP demonstre vantajosidade, o TR detalhe quantitativos e exista fiscalização contratual efetiva. Em municípios, é a saída técnica para sair do ciclo de dispensas/fracionamento irregular de combustível.

**MÓDULO 6 · TÓPICO 6.3**

## Outras hipóteses de dispensa (incisos III a XVI)

Além do critério valor, o art. 75 prevê hipóteses específicas – como *guerra, calamidade pública, emergência, licitação deserta ou fracassada, bem como contratos com associações de pessoas com deficiência*. Cada uma dessas hipóteses demanda **processo administrativo próprio**, com instrução documental específica.

- **Emergência** (inciso VIII): exige fato superveniente, imprevisível e que possa ocasionar prejuízo. O contrato fica limitado a 1 ano e ao estritamente necessário ao atendimento da situação.
- **Calamidade pública** (inciso VIII): pressupõe decretação formal e abrange apenas o necessário ao enfrentamento.
- **Licitação deserta** (inciso III) e **fracassada** (inciso III): precisam ser *recentes* – TCEMG tradicionalmente desconsidera certames com mais de 6 meses para fundamentar dispensa.
- **Aquisição de hortifrutigranjeiros, peixes e gêneros perecíveis** (inciso XVI): admitida em caráter complementar, vedada quando há possibilidade de licitação ordinária.

MÓDULO

---

# 07

## Definição do Objeto e Termo de Referência

---

A construção técnica do objeto, o conteúdo mínimo do TR, a vedação ao direcionamento e os efeitos do ETP.



## MÓDULO 7 · TÓPICO 7.1

## O objeto como núcleo da contratação

O **objeto** é o coração de qualquer licitação ou contratação direta. Sua definição inadequada — vaga, genérica, ou ao contrário, exageradamente restritiva — produz três efeitos em cascata: (i) compromete a competitividade; (ii) inviabiliza a precificação; e (iii) inviabiliza a fiscalização da execução. Por isso, no controle externo, a definição do objeto é ponto frequente de impugnação.

**Lei 14.133/2021 · Art. 6º, XXIII (Termo de Referência)**

Termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços que deve conter os parâmetros e elementos descritivos: declaração do objeto; fundamentação da contratação; descrição da solução como um todo; requisitos da contratação; modelo de execução; modelo de gestão; critérios de medição e pagamento; forma e critérios de seleção do fornecedor; estimativas do valor da contratação; adequação orçamentária.

## MÓDULO 7 · TÓPICO 7.2

## Estudo Técnico Preliminar (ETP)

## SOLUÇÃO · ETP COMO BLINDAGEM DOCUMENTAL

**Solução**

Um ETP bem feito é a melhor proteção do gestor. Ele documenta, de forma datada e fundamentada, todas as alternativas analisadas, os critérios de escolha e os riscos identificados. Quando o controle externo questiona uma decisão administrativa, o ETP funciona como prova documental do **processo** de tomada de decisão — e o que a fiscalização busca, na maior parte dos casos, é justamente essa *rastreabilidade do raciocínio*.

O ETP, exigido pelo art. 18 da Lei nº 14.133/2021, deve conter, no mínimo: descrição da necessidade da contratação; demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual; requisitos da contratação; estimativas das quantidades; levantamento de mercado; estimativa do valor; descrição da solução como um todo; justificativas para o parcelamento (ou não) da solução; demonstrativo dos resultados pretendidos; providências para adaptação do ambiente do órgão; contratações correlatas e/ou interdependentes; descrição de possíveis impactos ambientais; e posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade.

## MÓDULO 7 · TÓPICO 7.3

## Vedação ao direcionamento

O direcionamento ocorre quando o termo de referência reproduz, ainda que indiretamente, características exclusivas de um fornecedor — marca específica, modelo específico, dimensões fora do padrão de mercado, ou exigência de certificação detida por uma única empresa. Trata-se de fraude ao caráter competitivo da licitação, punível administrativa e penalmente.

### Caso prático · Especificação por marca

**Cenário.** Termo de referência para aquisição de 20 computadores descreve, no item ‘gabinete’, característica exclusiva de um fabricante específico (forma, encaixe, espessura).

**Análise.** A descrição constitui direcionamento indireto. A redação correta é por **função** – ‘gabinete compatível com placa-mãe ATX, com no mínimo 2 baias frontais’ – não por **aparência**.

**Boa prática.** Listar características técnicas *funcionais*, vedar marca específica e, quando a marca for indispensável, justificar por escrito (art. 41, I, da Lei nº 14.133/2021) com prova de equivalência técnica.

### JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA – JUSBRASIL

**TCU · 2ª CÂMARA · REPRESENTAÇÃO Nº 7050/2023 · Rel. Min. Vital do Rêgo · j. 25/07/2023 (Companhia de Pesquisas de Recursos Minerais – CPRM) –**  
[jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tcu/1911116855](https://jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tcu/1911116855)

“REPRESENTAÇÃO. COMPANHIA DE PESQUISAS DE RECURSOS MINERAIS. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS DE SONDAS MULTIPARÂMETROS. EXIGÊNCIAS EXCESSIVAS NAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS. RESTRIÇÃO AO PRINCÍPIO DA COMPETITIVIDADE. REVOGAÇÃO DO CERTAME. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA DAS IMPROPRIEDADES. ARQUIVAMENTO.”

**Aplicação ao tópico:** caso emblemático sobre exigências técnicas excessivas – característica concreta capaz de restringir a competitividade exige justificativa técnica robusta, sob pena de revogação do certame. Espelha o art. 5º da Lei nº 14.133/2021 e a vedação à descrição por aparência ou marca implícita.

MÓDULO

---

# 08

## Fiscalização e Gestão de Contratos • Art. 117

---

A separação entre fiscalização e gestão, a designação formal do fiscal, o registro periódico das ocorrências e a responsabilização por fiscalização meramente formal.



## MÓDULO 8 · TÓPICO 8.1

## Fiscalização ≠ Gestão · A segregação funcional

A Lei nº 14.133/2021 reforça a distinção entre **gestor do contrato** e **fiscal do contrato**. O gestor responde pelo acompanhamento estratégico e pela articulação com o ordenador de despesas; o fiscal — técnico ou administrativo — acompanha a execução material. Em contratos de maior complexidade, deve haver **fiscal técnico** (verificação física do objeto) e **fiscal administrativo** (verificação documental e fiscal).

### Lei 14.133/2021 · Art. 117 (resumo)

A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados, conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição. § 1º O fiscal do contrato anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou dos defeitos observados.

## MÓDULO 8 · TÓPICO 8.2

## Designação formal e qualificação técnica

A designação do fiscal precisa ser feita por **ato administrativo formal** (portaria, ordem de serviço), publicado e arquivado no processo. A escolha não é discricionária no sentido de aleatória: o fiscal precisa ter **qualificação técnica compatível** com o objeto. Designar servidor leigo para fiscalizar obra de engenharia, por exemplo, é causa de irregularidade.

### CONSOLIDAÇÃO · O CADERNO DE FISCALIZAÇÃO

#### Consolidação

Toda fiscalização precisa deixar **rastro documental**. Recomenda-se um caderno de fiscalização — físico ou digital — com registros datados de cada visita, cada comunicação ao contratado, cada descumprimento detectado e cada providência adotada. A ausência desse rastro transforma a fiscalização em 'meramente formal' — tese recorrente que leva à responsabilização do servidor.

### Caso prático · Obra de pavimentação

**Cenário.** Município contrata pavimentação de via rural por R\$ 800 mil. Designa como fiscal o Secretário de Obras (engenheiro civil). Após 8 meses, controle externo identifica execução em desacordo com projeto e ausência de rastro documental.

**Análise.** A designação foi adequada — engenheiro civil — mas a fiscalização não foi efetiva. Sem ordens de serviço, sem boletins de medição assinados, sem registros fotográficos datados, a defesa do fiscal é frágil. A jurisprudência do TCEMG vem aplicando multa pessoal ao fiscal em situações semelhantes.

**Lição.** Não basta designar bem — é preciso *fiscalizar bem*. E fiscalizar bem é, essencialmente, **documentar bem**.

### JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — JUSBRASIL

**TCE-MG · 2ª CÂMARA · REPRESENTAÇÃO Nº 1.101.527 · Rel. Cons. em Exerc. Adonias Monteiro · j. 19/08/2025 (Pref. Mun. de Ibiaí — obras de pavimentação) —**  
[jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tce-mg/4731398707](https://jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tce-mg/4731398707)

“REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. TOMADA DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO. PRELIMINARES. INCOMPETÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS PARA PROMOVER ADITAMENTO À REPRESENTAÇÃO. REJEIÇÃO. FISCALIZAÇÃO E EXECUÇÃO CONTRATUAL. RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES POR ATUAÇÃO/OMISSÃO DURANTE A EXECUÇÃO DE OBRA PÚBLICA MUNICIPAL.”

**Aplicação ao tópico:** demonstra como o TCE avalia a fiscalização da execução contratual em obras municipais. A responsabilização alcança fiscal, gestor e ordenador de despesa quando se configura conduta omissiva no cumprimento dos deveres do art. 117 da Lei nº 14.133/2021.

MÓDULO

---

# 09

## Pagamentos e Ordem Cronológica • Art. 141

---

A ordem cronológica como regra geral, as hipóteses excepcionais de quebra e a documentação mínima para evitar irregularidade.



## MÓDULO 9 · TÓPICO 9.1

## A ordem cronológica como princípio

A ordem cronológica de pagamentos — instituída inicialmente pelo art. 5º da Lei nº 8.666/93 e mantida pelo art. 141 da Lei nº 14.133/2021 — é mais do que uma regra contábil: é **princípio de impessoalidade**. Quando a Administração paga primeiro o fornecedor que ‘pressiona mais’ ou que ‘conhece mais alguém’, fere o tratamento isonômico devido a todos os credores e abre flanco à corrupção.

### Lei 14.133/2021 · Art. 141 (resumo)

No dever de pagamento pela Administração, será observada a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos, subdividida nas seguintes categorias de contratos: I — fornecimento de bens; II — locações; III — prestação de serviços; IV — realização de obras. § 1º A ordem poderá ser alterada, mediante prévia justificativa da autoridade competente e publicação no portal do ente, exclusivamente nas hipóteses arroladas nos incisos do § 1º.

## MÓDULO 9 · TÓPICO 9.2

## Hipóteses de quebra da ordem

A ordem cronológica admite **quebra excepcional**. As hipóteses, taxativas, exigem motivação prévia e publicidade da exceção:

- Grave perturbação da ordem, situação de emergência ou calamidade pública.
- Pagamento a microempresa, empresa de pequeno porte e equiparados, quando decorrente de licitação realizada nos termos da legislação específica.
- Pagamento de serviços essenciais cuja descontinuidade comprometa o funcionamento do órgão.
- Pagamento de tributo, vencimento ou contribuição, cuja quitação na data prevista em lei seja indispensável.
- Pagamento de obrigação trabalhista decorrente de decisão judicial transitada em julgado.
- Outras situações expressamente previstas em norma regulamentar do ente.

### CUIDADO · PUBLICIDADE NÃO É DETALHE

#### Cuidado

A quebra da ordem só convalida se houver **publicação** no portal do ente. Quebrar a ordem internamente, sem publicidade, mesmo que motivado o ato, gera irregularidade. Cabe ao gestor garantir o fluxo: justificativa → autorização → **publicação** → pagamento.

### Caso prático · Quebra para pagar fornecedor estratégico

**Cenário.** Município paga, com 60 dias de antecedência sobre outros credores, fornecedor de merenda escolar — alegando risco de descontinuidade.

**Análise.** A merenda escolar pode caracterizar 'serviço essencial' — hipótese legítima de quebra. Porém, sem (a) motivação por escrito do gestor; (b) autorização do ordenador de despesas; (c) publicação no portal — a exceção não se aperfeiçoa.

**Diretriz.** Construir, pelo menos uma vez por exercício, despacho-padrão para cada categoria de credor estratégico, com fundamentação prévia que permita a quebra justificada quando necessário.

### JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — JUSBRASIL

**TCE-MG · 2ª CÂMARA · DENÚNCIA Nº 1.160.745 · Rel. Cons. em Exerc. Hamilton Coelho · j. 10/02/2026 (Pref. Mun. de Ituiutaba)** — [jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tce-mg/5606506914](https://jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tce-mg/5606506914)

*“DENÚNCIA. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INOBSERVÂNCIA DA ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS. IRREGULARIDADE NÃO VERIFICADA. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO. Por força do art. 5º da revogada Lei n. 8.666/93, atual art. 141 da Lei 14.133/21, o pagamento das obrigações pertinentes ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços deve cumprir a rigorosa ordem cronológica de suas exigibilidades, de acordo com cada fonte diferenciada de recursos, sendo a inobservância admitida como exceção quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.”*

**Aplicação ao tópico:** decisão recentíssima e didática que sintetiza o regime do art. 141 — regra geral, exceções autorizadas e ônus da motivação publicada. A improcedência confirma que a Corte examina a justificativa e a publicização ao decidir pela irregularidade ou regularidade da quebra da ordem.

MÓDULO

---

# 10

## Lei 14.133/2021 e Inteligência Artificial

---

O uso de ferramentas de IA na rotina administrativa, os limites do dever de decisão humana motivada e o cuidado com vieses, alucinações e confidencialidade.



## MÓDULO 10 · TÓPICO 10.1

## IA como ferramenta de apoio — não como decisor

### Gancho

A inteligência artificial chegou ao serviço público para ficar. Sistemas de IA já são utilizados para classificar documentos, redigir minutas, responder a cidadãos e analisar editais. Mas a decisão administrativa permanece, **integralmente**, sob a responsabilidade do agente público. Delegar à IA o juízo de valor é descumprir o dever de motivação.

O Decreto Federal nº 11.962/2024 e a Lei nº 14.129/2021 (Governo Digital) reconhecem o uso de IA na Administração Pública, mas impõem três princípios estruturantes: (i) **centralidade humana** — o agente decide; (ii) **explicabilidade** — o resultado deve ser auditável; (iii) **não-discriminação** — vedação a vieses. A inobservância desses princípios transforma a IA de aliada em risco institucional.

## MÓDULO 10 · TÓPICO 10.2

## Riscos típicos do uso de IA na gestão

### ALUCINAÇÃO

Sistemas generativos podem ‘criar’ informação que parece verdadeira mas não tem base factual — citando, por exemplo, leis ou acórdãos inexistentes. No contexto jurídico-administrativo, isso é gravíssimo. Toda citação obtida de IA precisa ser **conferida em fonte primária** antes de incorporada a parecer ou despacho.

### VIÉS ALGORÍTMICO

Modelos treinados em dados históricos podem reproduzir e amplificar discriminações. Em rotinas de seleção, atendimento e classificação de documentos, é preciso monitorar resultados e validar amostras manualmente para detectar tendências indesejadas.

### CONFIDENCIALIDADE DOS DADOS

Inserir dados sensíveis (CPF, dados de saúde, informações sigilosas) em ferramentas de IA pública (*cloud* de terceiros) viola a LGPD e pode configurar infração disciplinar. A regra prática é: **se o dado é sigiloso, não passa por IA externa**; e, mesmo em IA interna, há protocolo de proteção.

## MÓDULO 10 · TÓPICO 10.3

## Boas práticas e questões de fixação

- Assumir que toda saída de IA é **rascunho**, nunca decisão final.
- Conferir **obrigatoriamente** citações legais e jurisprudenciais geradas por IA contra fontes primárias (Diário Oficial, Jusbrasil, sítios dos tribunais).
- Manter registro do processo: prompt utilizado, modelo consultado, data, intervenções humanas — para fins de responsabilização e auditoria.
- Vedar, por norma interna, o uso de IA *online* com dados sensíveis sem prévia anonimização.
- Capacitar continuamente os servidores — a IA evolui mais rápido que a legislação.

**JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA – JUSBRASIL**

**TCU · PLENÁRIO · ACÓRDÃO Nº 616/2024 (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO) · Rel. Min. Aroldo Cedraz · j. 03/04/2024 (Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial – EBIA) – jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tcu/2310894385**

“ACOMPANHAMENTO. PROJETOS DE LEI PARA REGULAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL. RISCOS PARA O ALCANCE DE OBJETIVOS DA ESTRATÉGIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL. CIÊNCIA. DIVULGAÇÃO. ARQUIVAMENTO.”

**Aplicação ao tópico:** primeira manifestação institucional do TCU sobre o ecossistema regulatório da IA no Brasil, conectada à EBIA. Fundamenta a tese de que a adoção de IA pela Administração demanda governança, transparência algorítmica, curadoria humana e gestão de riscos – em diálogo direto com os princípios da Lei nº 14.133/2021 (segurança jurídica, motivação, planejamento).

**FIXAÇÃO · QUESTÕES DE REVISÃO****Questão 1.**

À luz do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, é correto afirmar que a inexigibilidade de licitação pressupõe:

- A) vantajosidade econômica comprovada por pesquisa de preços paralela.
- B) inviabilidade de competição, sendo as três hipóteses típicas exemplificativas.
- C) valor inferior ao limite legal de dispensa, atualizado por decreto.
- D) decretação prévia de calamidade pública pela autoridade competente.
- E) manifestação favorável do tribunal de contas em consulta prévia.

*Gabarito comentado: B. A inexigibilidade pressupõe inviabilidade de competição (caput do art. 74), e as três hipóteses dos incisos I a III são meramente exemplificativas – outras situações de inviabilidade real podem ser enquadradas, desde que devidamente fundamentadas. As demais alternativas tratam de outros institutos (vantajosidade, dispensa, emergência, consulta).*

**Questão 2.**

Sobre a fiscalização de contratos administrativos (art. 117 da Lei nº 14.133/2021), é correto:

- A) a designação do fiscal é discricionária e dispensa qualificação técnica compatível com o objeto.
- B) a fiscalização meramente formal, sem rastro documental, não enseja responsabilização do servidor designado.
- C) o fiscal deve registrar, em caderno próprio, todas as ocorrências da execução, propondo as providências necessárias.
- D) a fiscalização e a gestão do contrato são atribuições obrigatoriamente acumuladas pelo mesmo agente público.
- E) é vedada a contratação de terceiros para subsidiar a fiscalização com informações técnicas.

*Gabarito comentado: C. O § 1º do art. 117 impõe ao fiscal o registro das ocorrências e a determinação das providências para regularização. A alternativa A é falsa porque exige-se qualificação técnica compatível; B é falsa porque a fiscalização meramente formal é causa frequente de responsabilização; D é falsa porque há separação entre fiscal e gestor; E é falsa porque o caput do art. 117 expressamente permite a contratação de terceiros.*

**Questão 3.**

Sobre o uso de Inteligência Artificial na Administração Pública, é correto afirmar:

- A) a saída gerada por IA pode substituir o juízo de valor do agente em processos administrativos.
- B) citações jurisprudenciais geradas por IA dispensam verificação contra fontes primárias.
- C) dados pessoais sensíveis podem ser livremente inseridos em ferramentas de IA pública para agilizar o atendimento.
- D) o agente público mantém o dever de motivação e a IA atua como ferramenta de apoio, sob princípios de centralidade humana, explicabilidade e não-discriminação.
- E) o uso de IA elide automaticamente a responsabilidade subjetiva do gestor por erro grosseiro.

*Gabarito comentado: D. A IA é ferramenta de apoio: o dever de motivação permanece com o agente. Os princípios de centralidade humana, explicabilidade e não-discriminação estruturam o uso responsável de IA na Administração – consagrados na Lei nº 14.129/2021 e correlatos. As demais alternativas violam frontalmente princípios constitucionais e a LGPD.*

## ELEMENTO PÓS-TEXTUAL

# Glossário Técnico

---

<b>Acórdão</b>	Decisão final, proferida em processos de mérito pelo tribunal de contas. Pode julgar a regularidade da gestão, imputar débito e aplicar sanções.
<b>Adesão (carona)</b>	Modalidade pela qual um ente público adere a ata de registro de preços formalizada por outro ente, respeitados os requisitos legais e a vantajosidade comprovada.
<b>Análise técnica</b>	Avaliação realizada pelo corpo técnico do tribunal para subsidiar o relator e o colegiado.
<b>Ata de Registro de Preços (ARP)</b>	Documento vinculativo, com características de compromisso para futura contratação, em que se registram preços, fornecedores, condições e quantitativos.
<b>Carona</b>	Termo informal para a adesão a ata de registro de preços por ente que não participou originariamente do procedimento.
<b>Compliance</b>	Conjunto de procedimentos e controles internos que asseguram a conformidade das atividades de uma organização com a legislação aplicável.
<b>Direcionamento</b>	Vício na descrição do objeto que, ainda que indiretamente, favoreça fornecedor específico, comprometendo o caráter competitivo da licitação.
<b>Dispensa</b>	Hipótese em que a competição é viável, mas a lei autoriza afastá-la por razões de oportunidade, valor, urgência ou outras taxativamente previstas (art. 75 da Lei nº 14.133/2021).
<b>Erro grosseiro</b>	Conceito da LINDB (art. 28) que delimita a responsabilização do agente público – abrange a culpa grave, inadmissível ao gestor diligente.
<b>Estudo Técnico Preliminar (ETP)</b>	Documento de instrução exigido pelo art. 18 da Lei nº 14.133/2021, que demonstra a viabilidade da contratação e fundamenta a solução escolhida.
<b>Fiscal do contrato</b>	Servidor designado para acompanhar a execução do contrato, registrando ocorrências e propondo providências (art. 117).
<b>Fracionamento</b>	Divisão artificial do objeto para enquadramento abaixo do limite de dispensa, vedado pelo art. 75, § 1º.
<b>Gestor do contrato</b>	Agente público responsável pelo acompanhamento estratégico do contrato e pela articulação com o ordenador de despesas.

---

---

<b>Inexigibilidade</b>	Hipótese em que a competição é inviável, autorizando a contratação direta (art. 74 da Lei nº 14.133/2021).
<b>Inteligência Artificial (IA)</b>	Conjunto de técnicas computacionais que simulam capacidades humanas de raciocínio, aprendizado e tomada de decisão.
<b>Lei Orgânica do TCEMG</b>	Lei Complementar Estadual nº 102/2008, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.
<b>LINDB</b>	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/42), com as alterações da Lei nº 13.655/2018, que disciplina interpretação e responsabilização nas decisões públicas.
<b>Notória especialização</b>	Reconhecimento público da qualificação técnica de profissional ou empresa, requisito para a contratação direta de serviços técnicos especializados de natureza intelectual (art. 74, III).
<b>Ordem cronológica</b>	Princípio segundo o qual a Administração paga seus credores na ordem em que vencidas as obrigações, respeitada a categoria do contrato (art. 141).
<b>Prestação de Contas Anual (PCA)</b>	Processo em que se examina globalmente a gestão do exercício financeiro, com julgamento da regularidade pelo tribunal de contas.
<b>Termo de Referência (TR)</b>	Documento que descreve o objeto da contratação, com elementos suficientes à execução, fiscalização e precificação (art. 6º, XXIII).
<b>Tomada de Contas Especial (TCE)</b>	Procedimento instaurado quando há indícios concretos de dano ao erário ou irregularidade grave.

---

## ELEMENTO PÓS-TEXTUAL

# Referências Bibliográficas

Referências elaboradas conforme ABNT NBR 6023:2018. As citações jurisprudenciais inseridas ao longo dos capítulos estão sinalizadas com box específico ( *Pendente de verificação no Jusbrasil*) sempre que ainda não foi possível confirmar literalmente a ementa, número, relator e data de julgamento na fonte primária. Tais referências serão consolidadas em revisão final, em conjunto com o instrutor do curso.

## DOCTRINA

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 47. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

## LEGISLAÇÃO

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942** (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), com as alterações da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de improbidade administrativa, com redação dada pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018** (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD).

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021.** Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008.** Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

## ELEMENTO PÓS-TEXTUAL

# Anexo I • Lei nº 14.133/2021 – Dispositivos Selecionados

Reúne, neste anexo, os principais dispositivos da Lei nº 14.133/2021 trabalhados ao longo dos módulos do curso, para consulta rápida durante a aplicação prática.

## Art. 18 – Estudo Técnico Preliminar (resumo)

Caput. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual. § 1º O ETP deverá conter ao menos: descrição da necessidade; demonstração da previsão no PCA; requisitos da contratação; estimativa das quantidades; levantamento de mercado; estimativa de valor; descrição da solução como um todo; justificativas para o parcelamento ou não; demonstrativo dos resultados pretendidos; providências de adaptação do ambiente; contratações correlatas; impactos ambientais; posicionamento conclusivo.

## Art. 74 – Inexigibilidade (resumo)

É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial: I – fornecedor exclusivo; II – profissional do setor artístico consagrado pela crítica ou pelo público; III – serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização (estudos técnicos, pareceres, perícias, fiscalização, treinamento, patrocínio judicial, restauração de obras de arte e afins).

## Art. 75 – Dispensa por valor (resumo)

I – obras e serviços de engenharia e manutenção de veículos automotores até o limite legalmente atualizado; II – outros bens e serviços até o limite legalmente atualizado. § 1º Vedação ao fracionamento – para fins do limite, considera-se o somatório de despesas com objetos da mesma natureza no exercício.

## Art. 117 – Fiscalização (resumo)

A execução do contrato será acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais, especialmente designados, permitida a contratação de terceiros para apoio. § 1º O fiscal anotará em registro próprio todas as ocorrências, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

**Art. 141 – Ordem cronológica (resumo)**

Será observada, para cada fonte de recursos, ordem cronológica de pagamento subdividida em quatro categorias: I – fornecimento de bens; II – locações; III – prestação de serviços; IV – realização de obras. § 1º A ordem somente poderá ser alterada mediante prévia justificativa da autoridade competente e publicação no portal do ente, nas hipóteses taxativas dos incisos do § 1º.

## ELEMENTO PÓS-TEXTUAL

# Anexo II • Modelo de Termo de Referência

Modelo enxuto, compatível com o art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021. Os blocos abaixo devem ser preenchidos pelo setor demandante, com revisão da unidade de licitações e parecer jurídico antes da deflagração do procedimento.

**1. OBJETO**

Descrição clara, precisa e suficiente, vedada a indicação de marca exclusiva, salvo justificativa técnica e prova de equivalência.

**2. JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO**

Necessidade pública atendida, vinculação ao plano de contratações anual, indicador de resultado pretendido.

**3. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO**

Concepção integral da contratação, contemplando bens, serviços acessórios, treinamento, garantia e suporte.

**4. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO**

Especificações técnicas funcionais, normas e padrões aplicáveis, condições de garantia e assistência técnica.

**5. MODELO DE EXECUÇÃO**

Local, prazo, cronograma, regime (empreitada por preço global, unitário, etc.), condições de entrega e recebimento.

**6. MODELO DE GESTÃO**

Definição de gestor, fiscal técnico e fiscal administrativo; rotinas de comunicação; instrumentos de controle.

**7. CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO E PAGAMENTO**

Índices, instrumentos de aferição, periodicidade e documentação exigida para liquidação.

**8. FORMA E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO**

Modalidade, critério de julgamento, regras de habilitação.

**9. ESTIMATIVA DO VALOR**

Pesquisa de preços com no mínimo três fontes, justificada metodologicamente; estimativa total e parcelada.

**10. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

Indicação da dotação, da fonte e da disponibilidade atestada pelo setor contábil.

*Este modelo é meramente referencial. A unidade técnica deve adaptá-lo às particularidades do objeto e submetê-lo ao crivo da assessoria jurídica antes da publicação do edital.*