



INSTITUTO GLOBAL DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CURSO DE CAPACITAÇÃO

Aplicação da Inteligência Artificial nas Licitações e Contratos Administrativos

Módulo II — Da Administração Pública do medo ao uso responsável da IA
generativa na Lei nº 14.133/2021

Robson Soares de Souza

@robsonsoares.adv

1ª EDIÇÃO • 2026

Ficha Técnica

Curso	Aplicação da Inteligência Artificial nas Licitações e Contratos Administrativos — Módulo II
Instrutor	Robson Soares de Souza — @robsonsoares.adv
Realização	Instituto Global de Administração Pública
Público-alvo	Servidores públicos municipais: agentes de contratação, pregoeiros, integrantes de comissões de contratação, controladores internos, procuradores e assessores jurídicos
Carga horária	12 horas-aula
Nível	Intermediário
Edição	1ª edição — 2026
Material didático	Apostila elaborada a partir do conteúdo programático do curso, com expansão doutrinária, legislativa e jurisprudencial

Nota sobre as fontes. A legislação citada nesta apostila foi conferida com a redação vigente em agosto de 2026, incluídas as alterações promovidas pela Lei nº 14.770/2023 na Lei nº 14.133/2021. As decisões judiciais e administrativas referidas foram verificadas em fontes oficiais (portais do STF, do TCU, do CNJ e do Conselho da Justiça Federal). As citações que não puderam ser confirmadas literalmente em fonte primária encontram-se indicadas no Apêndice A, com a respectiva ressalva metodológica.

Advertência. Este material tem finalidade exclusivamente didática. Não substitui a consulta à legislação, à jurisprudência atualizada e à orientação jurídica formal dos órgãos de assessoramento de cada ente público.

Sumário

Apresentação	4
Objetivos de aprendizagem	5
Capítulo 1 — A Administração Pública do “medo” e o direito de decidir.....	6
Capítulo 2 — LINDB e Lei nº 14.133/2021: o estatuto do gestor que decide.....	11
Capítulo 3 — Objetivos da licitação e governança das contratações	16
Capítulo 4 — O processo licitatório: formalização e fases	22
Capítulo 5 — Modalidades de licitação.....	28
Capítulo 6 — Procedimentos auxiliares	36
Capítulo 7 — Inteligência artificial generativa: fundamentos para o agente público.....	42
Capítulo 8 — IA aplicada às licitações e contratos: método, prompts e governança	47
Considerações finais.....	55
Gabarito comentado das questões de fixação	56
Referências.....	59
Glossário	61
Anexo A — Dispositivos legais essenciais.....	63
Apêndice A — Nota metodológica sobre citações não confirmadas	64

ELEMENTOS PRÉ-TEXTUAIS

Apresentação

Há uma pergunta que atravessa, hoje, todas as salas de licitação do país: *como decidir com segurança em um ambiente de controle intenso — e o que a inteligência artificial pode fazer para ajudar?* Este Módulo II do curso **Aplicação da Inteligência Artificial nas Licitações e Contratos Administrativos** nasce exatamente do encontro dessas duas inquietações. De um lado, o fenômeno que a doutrina batizou de “Administração Pública do medo”: gestores e servidores que deixam de decidir por receio da responsabilização, produzindo a chamada paralisia decisória. De outro, a chegada de ferramentas de inteligência artificial generativa que prometem — e, bem utilizadas, entregam — ganhos reais de produtividade, qualidade e segurança jurídica na instrução dos processos de contratação pública.

O percurso proposto parte do diagnóstico do medo administrativo e do seu antídoto normativo — a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com as balizas dos artigos 20, 22 e 28, incorporadas expressamente pelo artigo 5º da Lei nº 14.133/2021 — para, em seguida, revisitar a espinha dorsal da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC): objetivos do processo licitatório, governança das contratações, fases do procedimento, modalidades e procedimentos auxiliares. Sobre essa base, o material avança para o terreno novo: o funcionamento da IA generativa, um método de trabalho com as ferramentas de linguagem e a engenharia de prompts aplicada às licitações, incluindo modelos prontos para análise de processos licitatórios e para atuação preventiva do controle interno.

A apostila foi escrita para ser usada — riscada, anotada, consultada no dia a dia da repartição. Cada capítulo expande o conteúdo dos slides do curso em texto corrido, agrega exemplos práticos e casos hipotéticos ambientados na realidade municipal, transcreve os dispositivos legais essenciais e destaca, em quadros, aquilo que não pode ser esquecido. Ao final de cada capítulo, um resumo executivo, questões de fixação com gabarito comentado e indicações de leitura complementar ajudam a consolidar o aprendizado.

Uma advertência de método, que é também a tese central do curso: a inteligência artificial é **instrumento de apoio**, jamais autor final. Quem responde pelo ato administrativo é o agente público que o pratica — e é precisamente por isso que aprender a usar a IA com técnica, supervisão e espírito crítico deixou de ser curiosidade tecnológica para se tornar dever de diligência profissional.

Robson Soares de Souza

Instrutor

Objetivos de aprendizagem

Ao concluir este módulo, o participante deverá ser capaz de:

- Reconhecer o fenômeno da paralisia decisória (“Administração Pública do medo”) e seus efeitos sobre a eficiência administrativa, identificando as respostas normativas da LINDB e da Lei nº 14.133/2021;
- Aplicar os parâmetros dos artigos 20, 22 e 28 da LINDB à motivação dos atos administrativos em matéria de licitações e contratos, distinguindo erro grosseiro e dolo do erro escusável;
- Explicar os objetivos do processo licitatório (art. 11 da NLLC) e as responsabilidades da alta administração na governança das contratações;
- Descrever as fases do procedimento licitatório (art. 17) e a estrutura da Lei nº 14.133/2021;
- Diferenciar as modalidades de licitação (pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo) e identificar suas hipóteses de cabimento;
- Utilizar adequadamente os procedimentos auxiliares (credenciamento, pré-qualificação, PMI, sistema de registro de preços e registro cadastral), inclusive as regras de adesão à ata de registro de preços após a Lei nº 14.770/2023;
- Compreender os fundamentos da inteligência artificial generativa (machine learning, deep learning, transformers e LLMs) e suas limitações, em especial o risco de “alucinações”;
- Empregar método estruturado de trabalho com ferramentas de IA generativa, incluindo a construção de prompts técnicos para análise de processos licitatórios e para o controle interno preventivo;
- Identificar as balizas de governança do uso de IA no setor público brasileiro: supervisão humana obrigatória, vedação de citações inverídicas, proteção de dados e parâmetros da Resolução CNJ nº 615/2025 e dos enunciados da IV Jornada de Direito Processual Civil do CJE.

CAPÍTULO 1

A Administração Pública do “medo” e o direito de decidir

1.1 O diagnóstico: paralisia decisória

Todo servidor que atua em licitações conhece a cena. O processo está instruído, a demanda é legítima, a solução técnica está desenhada — e, ainda assim, a caneta trava. Pede-se mais um parecer, abre-se mais uma diligência, devolve-se o processo “para esclarecimentos”, transfere-se a decisão para o colegiado, para o superior, para o jurídico, para ninguém. O fenômeno tem nome: **paralisia decisória**, também descrita pela doutrina como “apagão das canetas” ou “crise da ineficiência pelo controle”, e constitui hoje um dos principais gargalos da gestão pública brasileira.¹

A lógica perversa que sustenta o fenômeno foi sintetizada em máximas repetidas nos corredores da Administração: “*quem não decide, não erra*”; “*dorme tranquilo quem indefere*”, aforismo atribuído ao administrativista Marcos Juruena Villela Souto; e a réplica lúcida do educador Hamilton Werneck — “*quem decide pode errar; quem não decide já errou*”.² O paradoxo é evidente: o servidor que indefere ou simplesmente não decide raramente é alcançado pelo controle, ao passo que aquele que age — ainda que de boa-fé e com resultado útil — expõe-se a múltiplas instâncias de fiscalização. A omissão, contudo, também tem custo: obras que não saem do papel, medicamentos que não chegam, contratos emergenciais celebrados a preços piores justamente porque a decisão ordinária foi adiada até virar urgência.

O ambiente institucional alimenta esse receio. O gestor municipal está sujeito, simultaneamente, ao controle interno do próprio ente, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público (estadual e, conforme o recurso, federal), ao Poder Judiciário, à Câmara de Vereadores e ao controle social — instâncias que não raro divergem entre si sobre a mesma questão jurídica. Essa sobreposição de órgãos de controle, cada qual com sua leitura, gera **insegurança jurídica**: a mesma conduta pode ser aprovada pelo controle interno, questionada pelo Tribunal de Contas e denunciada pelo Ministério Público. Parte da doutrina chegou a batizar de “doutrina ministerial” ou “doutrina do controle” a prática de orientar a gestão não pelo que a lei permite, mas pelo que o controlador tolera — invertendo a lógica constitucional segundo a qual administrar é função do gestor, e controlar, função de quem controla.

1. GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. *Revista Colunistas de Direito do Estado*, n. 71, jan. 2016. No mesmo sentido, com desenvolvimento monográfico: SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

2. Aforismos correntes na literatura sobre o tema, referidos no material do curso. A frase de Hamilton Werneck consta de sua obra pedagógica; a máxima “dorme tranquilo quem indefere” é tradicionalmente atribuída a Marcos Juruena Villela Souto. V. Apêndice A.

CONCEITO-CHAVE

Administração Pública do medo é a expressão utilizada pela doutrina para designar o estado de coisas em que agentes públicos, diante do risco percebido de responsabilização pessoal em múltiplas instâncias de controle, passam a adotar comportamentos autodefensivos — não decidir, decidir pelo caminho mais conservador ainda que menos eficiente, ou transferir a decisão — em prejuízo da efetividade das políticas públicas. O problema não é o controle em si, indispensável ao Estado Democrático de Direito, mas o seu exercício desproporcional, imprevisível ou punitivista.

CASO HIPOTÉTICO 1 — O PREGÃO QUE NINGUÉM HOMOLOGA

No Município de Vila Formosa, o pregão para aquisição de insulina foi concluído com economia de 18% sobre o preço de referência. Uma representação anônima, porém, alegou — sem prova — direcionamento do edital. O secretário de Saúde, temendo “aparecer no Tribunal de Contas”, recusa-se a homologar; o prefeito devolve o processo à procuradoria “por cautela”; a procuradoria pede nova pesquisa de preços. Três meses depois, o estoque de insulina se esgota e o Município celebra dispensa emergencial, pagando 27% acima do preço obtido no pregão paralisado. Resultado: o receio abstrato de responsabilização produziu exatamente o dano ao erário que se pretendia evitar — e agora com fornecimento descontínuo. O caso ilustra por que a omissão também é uma decisão, e frequentemente a pior delas.

1.2 As correntes atuais: presunção de inocência administrativa e crítica ao punitivismo de controle

Nos últimos anos, consolidou-se um movimento — legislativo, jurisprudencial e institucional — de reequilíbrio entre controle e gestão. No plano legislativo, a Lei nº 13.655/2018 introduziu na LINDB os artigos 20 a 30, criando verdadeiro estatuto da segurança jurídica na aplicação do direito público, e a Lei nº 14.230/2021 reformou a Lei de Improbidade Administrativa para exigir **dolo específico** como elemento subjetivo do ato ímprobo, afastando a improbidade culposa. É o que parte da doutrina vem chamando de afirmação de uma “**presunção de inocência administrativa**”: o gestor não pode ser tratado, de partida, como suspeito pelo só fato de gerir.

No plano jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal fixou, no Tema 1.199 da repercussão geral, a tese de que “é necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se — nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA — a presença do elemento subjetivo — DOLO”.³ Na mesma linha, ao julgar as

3. STF, ARE 843.989/PR (Tema 1.199), Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 18/08/2022.

ADIs 7.156 e 7.236 — ações diretas que impugnavam dispositivos da Lei nº 14.230/2021 —, o Plenário do STF concluiu o julgamento conjunto em 1º de julho de 2026 mantendo a exigência de dolo para a configuração do ato de improbidade, preservando o núcleo da reforma de 2021.⁴

No voto-vista proferido na ADI 7.236, o Ministro Gilmar Mendes registrou a preocupação — recorrente em sua jurisprudência — com a utilização abusiva da ação de improbidade administrativa como instrumento de perseguição política, especialmente contra ocupantes de cargos eletivos e do alto escalão da Administração, defendendo que o sistema sancionador seja reservado às condutas dolosas e relevantes, e não transformado em mecanismo de criminalização da gestão pública ordinária. A advertência dialoga com manifestações públicas de autoridades de controle na mesma direção: o Procurador-Geral de Justiça de Minas Gerais, Jarbas Soares Júnior, afirmou em entrevista que *“prefeitos e prefeitas não são bandidos”*, defendendo tratamento institucional respeitoso aos gestores municipais;⁵ e o Ministro do TCU Antônio Anastasia sustentou que *“o controle externo como um todo deve tentar distinguir o comportamento do gestor que tem má intenção, que tem má-fé e tem dolo, daquele que comete um erro. Este não pode ser punido, a ponto de afastar e aterrorizar servidores e gestores que ocupam cargos públicos”*.⁶

Registre-se, para o equilíbrio necessário: nada disso significa imunidade do gestor. Dolo, fraude, desvio e erro grosseiro continuam plenamente sancionáveis — e devem sê-lo. O que o novo arcabouço rejeita é a responsabilização objetiva ou por mera divergência de interpretação, que pune o agente de boa-fé e alimenta a paralisia. A distinção entre o gestor ímprobo e o gestor que erra honestamente é, hoje, a linha mestra do sistema de responsabilização — e é ela que abre espaço para o uso confiante, porém responsável, das ferramentas de apoio à decisão que estudaremos nos capítulos finais, entre elas a inteligência artificial.

Quadro 1.1 — Duas culturas de controle em contraste

Cultura do medo (punitivismo de controle)	Cultura da segurança jurídica (LINDB/NLLC)
Presume má-fé do gestor; toda irregularidade formal vira indício de desvio	Distingue dolo e erro grosseiro do erro escusável de boa-fé
Decide com base em “valores jurídicos abstratos” (moralidade, interesse público genérico)	Exige consideração das consequências práticas da decisão (art. 20 da LINDB)

4. STF, ADI 7.156/DF, Rel. Min. André Mendonça, e ADI 7.236/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento conjunto concluído pelo Tribunal Pleno em 1º/07/2026. No curso do julgamento, o voto-vista do Min. Gilmar Mendes, apresentado em 24/04/2025, destacou-se pela crítica ao uso desviado da ação de improbidade. V. Apêndice A quanto à literalidade das transcrições.

5. Entrevista à Rádio Itatiaia, 23/04/2025, conforme registrado no material do curso (v. Apêndice A). Jarbas Soares Júnior tomou posse como Procurador-Geral de Justiça do MPMG em dezembro de 2024.

6. Entrevista ao jornal Valor Econômico, 08/02/2022, conforme registrado no material do curso (v. Apêndice A).

Ignora as condições reais da gestão local	Considera os obstáculos e as dificuldades reais do gestor (art. 22 da LINDB)
Responsabiliza pessoalmente por qualquer opinião técnica	Responsabilização pessoal apenas por dolo ou erro grosseiro (art. 28 da LINDB)
Efeito: paralisia decisória, contratações emergenciais, ineficiência	Efeito: decisão motivada, tempestiva e controlável pelos seus fundamentos

Resumo executivo do Capítulo 1

- A “Administração Pública do medo” designa a paralisia decisória causada pelo receio de responsabilização pessoal em um sistema com múltiplos órgãos de controle e entendimentos divergentes.
- A omissão também é decisão — e frequentemente a mais danosa: gera emergências, preços piores e descontinuidade de serviços.
- O reequilíbrio veio da Lei nº 13.655/2018 (novos arts. 20 a 30 da LINDB) e da Lei nº 14.230/2021 (dolo específico na improbidade), cancelado pelo STF no Tema 1.199 e no julgamento das ADIs 7.156 e 7.236 (concluído em 1º/07/2026, mantida a exigência de dolo).
- Proteção ao gestor de boa-fé não é impunidade: dolo, fraude e erro grosseiro seguem sancionáveis.

Questões de fixação

1. Explique, com suas palavras, por que se afirma que “a omissão também é uma decisão” no contexto da paralisia decisória. Dê um exemplo concreto da realidade municipal.
2. Qual é o elemento subjetivo exigido para a configuração do ato de improbidade administrativa após a Lei nº 14.230/2021, e qual a posição do STF sobre o tema (Tema 1.199 e ADIs 7.156/7.236)?
3. Assinale a alternativa correta. A chamada “doutrina do controle” ou “doutrina ministerial” descreve: (a) a orientação da gestão pelo que a lei determina; (b) a prática de orientar decisões administrativas pelo que os órgãos de controle tolerariam, e não pelos critérios legais de mérito e legalidade; (c) a subordinação hierárquica dos Tribunais de Contas ao Ministério Público; (d) a delegação de competências decisórias ao controle interno.

Leitura complementar

- SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo*: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

- GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. *Revista Colunistas de Direito do Estado*, n. 71, 2016.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 843.989/PR — Tema 1.199 da repercussão geral (improbidade e dolo).

CAPÍTULO 2

LINDB e Lei nº 14.133/2021: o estatuto do gestor que decide

2.1 A ponte normativa: o artigo 5º da NLLC

A resposta legislativa à Administração do medo não ficou em declarações de princípio. A Lei nº 14.133/2021 construiu uma ponte expressa com a LINDB logo em seu artigo 5º, que arrola os princípios regentes das licitações e contratações e determina, ao final, a observância das disposições do Decreto-Lei nº 4.657/1942:

Lei nº 14.133/2021, art. 5º. “Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).”

A remissão não é ornamental. Significa que **toda decisão tomada com fundamento na NLLC deve ser lida com as lentes interpretativas da LINDB**: consideração das consequências práticas, motivação contextualizada, respeito às condições reais do gestor e responsabilização pessoal restrita ao dolo e ao erro grosseiro. O rol de princípios do art. 5º, por sua vez, é deliberadamente extenso — 21 princípios — e inclui novidades relevantes em relação à Lei nº 8.666/1993, como o **planejamento**, a **segregação de funções**, a **eficácia** e a própria **segurança jurídica**, todas com repercussão direta na estruturação dos processos de contratação e, como se verá no Capítulo 8, na definição de quem faz o quê quando ferramentas de IA entram no fluxo de trabalho.

2.2 Decidir considerando consequências: o artigo 20 da LINDB

O artigo 20 da LINDB dirige-se a todos os que decidem — administradores, controladores e juízes — e veda a decisão fundada exclusivamente em “valores jurídicos abstratos”:

LINDB, art. 20. “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.”

Na prática das licitações, o dispositivo tem dupla utilidade. Para o **gestor**, é um roteiro de motivação: a decisão de revogar um certame, de aplicar uma sanção ou de anular um contrato deve demonstrar por que a medida é necessária e adequada, cotejando as alternativas possíveis (convalidação, saneamento, apostilamento, negociação). Para a **defesa do gestor** perante os órgãos de controle, é um escudo: a invalidação de um ato administrativo pelo controlador também é decisão, e igualmente deve considerar consequências práticas — anular um contrato de merenda escolar em plena execução tem custos que o controlador precisa enfrentar na sua própria motivação.

2.3 O “primado da realidade” do gestor: o artigo 22

LINDB, art. 22. “Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.”

O artigo 22 introduz o que a doutrina chama de **primado da realidade**: o gestor não pode ser julgado como se atuasse em condições ideais de laboratório. Estrutura administrativa enxuta, ausência de corpo técnico especializado, orçamento contingenciado, prazos exíguos, pandemia, calamidade — tudo isso compõe as “circunstâncias práticas” que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente e que devem ser sopesadas por quem controla. Para o pequeno município, que muitas vezes não dispõe de engenheiro próprio nem de procuradoria estruturada, o dispositivo é de importância capital: o padrão de diligência exigível é o do gestor real, naquelas condições, e não o de uma Administração ideal.

CASO HIPOTÉTICO 2 — A PESQUISA DE PREÇOS POSSÍVEL

Em município de 8 mil habitantes, a agente de contratação instruiu a estimativa de preços de um pregão de gêneros alimentícios com o painel de preços estadual, duas cotações locais e uma ata de registro de preços vigente de município vizinho — não conseguiu a terceira cotação direta porque os fornecedores da região não respondem. O Tribunal de Contas aponta “pesquisa de preços deficiente”. À luz do art. 22 da LINDB, a defesa deve demonstrar as circunstâncias práticas (mercado local rarefeito, diligências documentadas nos autos, uso de fontes oficiais admitidas pela IN aplicável) que condicionaram a atuação. Se a servidora diligenciou o que estava ao seu alcance e documentou, não há erro grosseiro — há gestão em condições reais.

2.4 Dolo e erro grosseiro: o artigo 28 da LINDB e o regime da NLLC

LINDB, art. 28. “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.”

Eis a pedra angular do estatuto do gestor que decide. A responsabilização **pessoal** do agente público por suas decisões e opiniões técnicas exige **dolo** (vontade livre e consciente de praticar o ilícito ou assumir o risco do resultado) ou **erro grosseiro** — que a regulamentação federal define como o erro manifesto, evidente e inescusável, praticado com culpa grave, caracterizada por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.⁷ O erro escusável — a divergência razoável de interpretação, a falha operacional em contexto adverso, a decisão que se revelou equivocada apenas em retrospecto — não gera responsabilização pessoal.

A Lei nº 14.133/2021 internalizou o mesmo padrão no seu regime de responsabilidade. O artigo 73, tratando da contratação direta, dispõe que, “na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis”. A simetria é evidente e intencional: tanto na LINDB (para toda decisão pública) quanto na NLLC (para a contratação direta), o legislador reservou a responsabilização pessoal aos comportamentos qualificados — dolo, fraude, culpa grave — e blindou a decisão honesta e diligente.

ATENÇÃO — O QUE O ART. 28 NÃO FAZ

O art. 28 da LINDB **não impede**: (i) a invalidação do ato equivocado — o ato pode ser anulado mesmo sem responsabilização pessoal do agente; (ii) a responsabilização do ente público; (iii) a apuração disciplinar de infrações funcionais dolosas; (iv) o ressarcimento em caso de dano causado com dolo ou erro grosseiro. O que ele impede é que o servidor de boa-fé pague pessoalmente pela complexidade do sistema jurídico. Jurisprudência recente dos Tribunais de Contas continua reconhecendo erro grosseiro em condutas graves — por exemplo, o atesto de serviços não realizados pelo fiscal do contrato.⁸

Quadro 2.1 — Gradação do elemento subjetivo e consequências

Conduta	Caracterização	Consequência típica
Dolo		

7. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, art. 12, § 1º, que regulamenta os arts. 20 a 30 da LINDB.

8. Nesse sentido, TCU, Acórdão 6.138/2025 — Primeira Câmara (atesto de serviço não realizado caracteriza erro grosseiro) e Acórdão 605/2026 — Segunda Câmara, Rel. Min. Antonio Anastasia (responsabilização de fiscal por ressarcimento).

	Vontade consciente de violar a norma ou assumir o risco; má-fé, fraude, conluio	Responsabilização pessoal plena: improbidade (LIA, com dolo), sanções da NLLC, ressarcimento, esfera penal
Erro grosseiro (culpa grave)	Erro manifesto e inescusável; negligência, imprudência ou imperícia em grau elevado	Responsabilização pessoal perante o controle (LINDB, art. 28; NLLC, art. 73); não configura improbidade sem dolo
Erro escusável (culpa leve/simples)	Divergência interpretativa razoável; falha justificável nas circunstâncias do art. 22	Sem responsabilização pessoal; possível correção/invalidação do ato
Decisão regular que se revelou ruim	Escolha razoável ex ante, motivada, com resultado indesejado	Nenhuma; vedado o julgamento retrospectivo (“hindsight bias”)

Resumo executivo do Capítulo 2

- O art. 5º da NLLC incorpora expressamente a LINDB à aplicação da lei de licitações: os arts. 20, 22 e 28 são normas de regência de toda decisão em contratação pública.
- Art. 20: vedada a decisão baseada apenas em valores jurídicos abstratos; a motivação deve considerar consequências práticas e alternativas — inclusive a decisão do controlador que invalida atos.
- Art. 22: o gestor é julgado nas suas circunstâncias reais (primado da realidade), não em condições ideais.
- Art. 28: responsabilização pessoal só por dolo ou erro grosseiro (culpa grave — Decreto nº 9.830/2019, art. 12, § 1º); o art. 73 da NLLC replica o padrão para a contratação direta indevida.
- Motivar bem é a melhor defesa: decisão documentada, contextualizada e proporcional é decisão defensável.

Questões de fixação

1. Um controlador propõe a anulação de um contrato de transporte escolar em execução, invocando genericamente o “princípio da moralidade”. Que exigências o art. 20 da LINDB impõe a essa decisão invalidatória?
2. Diferencie erro grosseiro de erro escusável, indicando o parâmetro normativo que define o primeiro e um exemplo de cada na atividade de fiscalização contratual.
3. Certo ou errado: “Pelo art. 28 da LINDB, o parecerista jurídico jamais pode ser responsabilizado pessoalmente por suas opiniões técnicas.” Justifique.

Leitura complementar

- BRASIL. Decreto nº 9.830/2019 (regulamento dos arts. 20 a 30 da LINDB).
- BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, ed. especial LINDB, 2018.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023 — comentários aos arts. 5º e 73.

CAPÍTULO 3

Objetivos da licitação e governança das contratações

3.1 A estrutura da Lei nº 14.133/2021

Antes de examinar os objetivos do processo licitatório, convém visualizar o mapa da lei. A Lei nº 14.133/2021 organiza-se em cinco títulos: o Título I (arts. 1º a 10) traz disposições preliminares — âmbito de aplicação, princípios, definições e agentes públicos; o Título II (arts. 11 a 88) disciplina as licitações propriamente ditas — fase preparatória, critérios de julgamento, modalidades, fase externa, contratações diretas e procedimentos auxiliares; o Título III (arts. 89 a 154) rege os contratos administrativos — formalização, garantias, alocação de riscos, duração, execução, alterações, pagamentos e extinção; o Título IV (arts. 155 a 173) trata das irregularidades — infrações e sanções administrativas, impugnações, pedidos de esclarecimento e controle das contratações; e o Título V (arts. 174 a 194) cuida do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), dos crimes em licitações (incorporados ao Código Penal) e das disposições transitórias e finais.

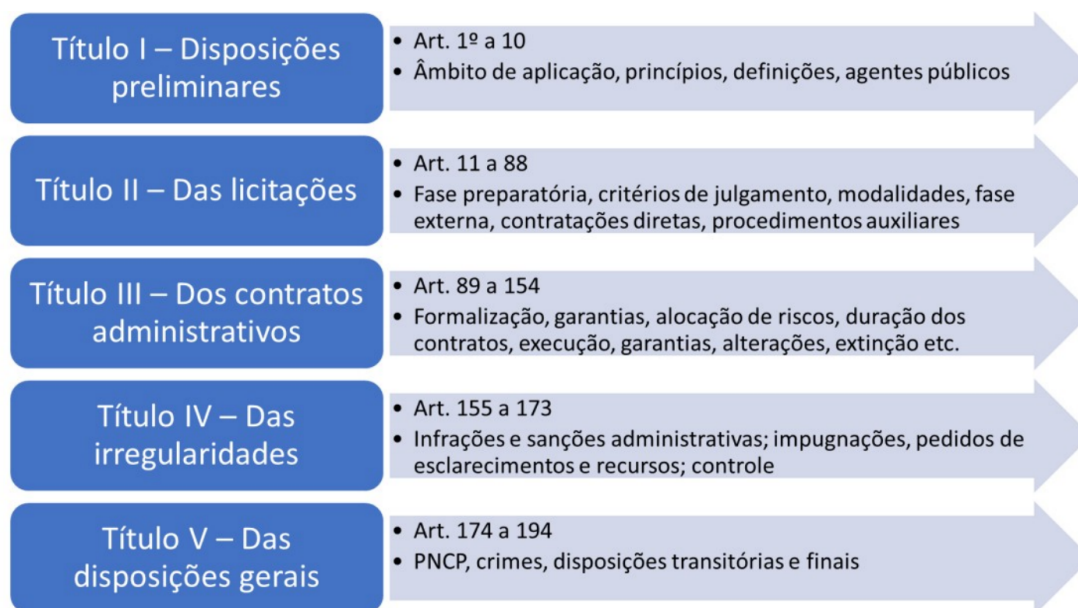


Figura 3.1 — Organização da Lei nº 14.133/2021. Fonte: TCESP.

3.2 Os objetivos do processo licitatório: o artigo 11

O artigo 11 da NLLC é a bússola finalística de todo o sistema. Diferentemente da Lei nº 8.666/1993 — que enunciava a licitação como destinada a garantir a isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa —, a nova lei articula quatro objetivos expressos:

Lei nº 14.133/2021, art. 11. “O processo licitatório tem por objetivos:

- I — assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II — assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III — evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV — incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.”

Repare-se na mudança de ênfase do inciso I: o que se busca não é a proposta formalmente mais vantajosa no papel, mas a apta a gerar o **resultado** de contratação mais vantajoso — inclusive considerando o **ciclo de vida do objeto**. Vantajosidade deixa de ser sinônimo de menor preço nominal: um equipamento mais barato na aquisição pode ser mais caro no ciclo de vida (consumo de energia, manutenção, insumos, descarte). É a consagração legislativa da distinção entre *vantajosidade* e *resultado*: licitação boa é a que termina em contrato bem executado, não a que apenas produz a menor cifra na sessão pública.

O conceito de **interesse público**, subjacente a todos os incisos, comporta aqui uma distinção didática relevante. O **interesse da Administração** (ou interesse público secundário instrumental) corresponde às necessidades diretas e imediatas do aparato administrativo — comprar bem, pagar menos, receber no prazo. O **interesse social** (objetivos indiretos e mediatos) transcende a conveniência administrativa: desenvolvimento nacional sustentável, fomento à inovação, função social da contratação, progresso social. E a própria arquitetura do art. 11 admite que, em hipóteses legalmente previstas — margens de preferência, tratamento favorecido a ME/EPP, critérios de sustentabilidade —, o interesse social prevaleça sobre a mera economicidade imediata, como critério legítimo de avaliação da vantajosidade.

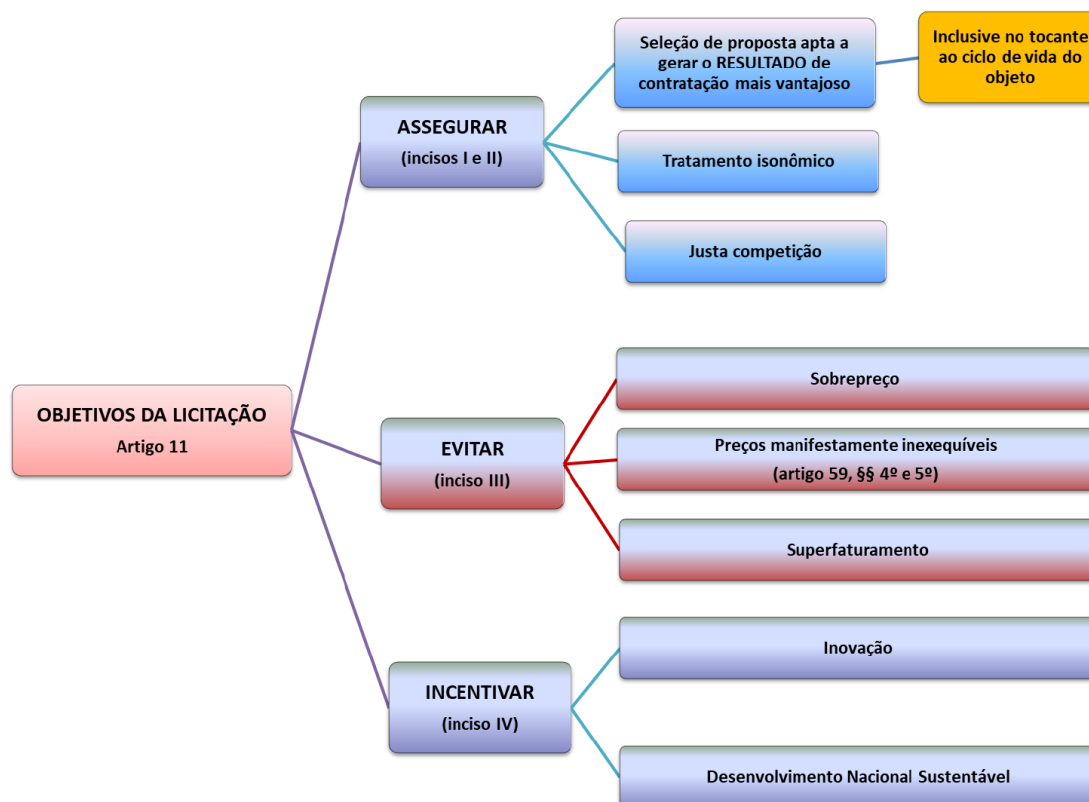


Figura 3.2 — Objetivos da licitação (art. 11 da NLCC): assegurar, evitar e incentivar. Fonte: TCESP.

Os objetivos do art. 11 conectam-se, ainda, a três finalidades de fundo que percorrem toda a lei: o **combate à corrupção** (transparência, PNCP, segregação de funções, programas de integridade), a vedação ao **desperdício de recursos públicos** (planejamento, estudo técnico preliminar, gestão por resultados) e o controle de **sobrepço e superfaturamento** — este último objeto de definições legais precisas no art. 6º, LVI e LVII, distinguindo o preço superior ao referencial na fase de contratação (sobrepço) do dano efetivo verificado na liquidação e execução (superfaturamento).

3.3 O modelo gerencial e a governança: o parágrafo único do artigo 11

Se o caput do art. 11 diz *o que* a licitação deve alcançar, o parágrafo único diz *quem* responde por criar as condições para isso — e inaugura, em sede legal, a governança das contratações públicas:

Art. 11, parágrafo único. “A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.”

O dispositivo desloca o centro de gravidade da responsabilidade. A qualidade das contratações deixa de ser problema exclusivo da comissão de licitação e passa a ser dever estrutural da **alta administração** — no município, o prefeito e os secretários. A eles cabe implementar processos e estruturas de **gestão de riscos** e **controles internos**, sob o tríplice comando de *avaliar, direcionar e monitorar* (o ciclo clássico da governança corporativa aplicado ao setor público), com quatro finalidades: alcançar os objetivos do caput, promover ambiente íntegro e confiável, alinhar as contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA) e promover eficiência, efetividade e eficácia — os “três Es” do modelo gerencial.

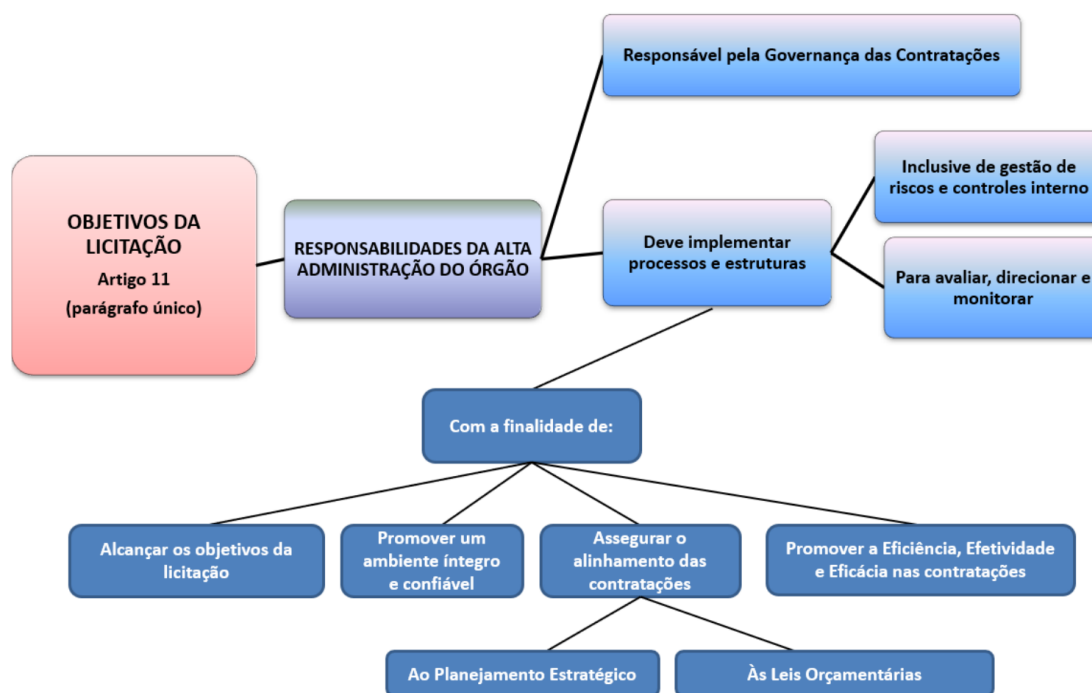


Figura 3.3 — Responsabilidades da alta administração (art. 11, parágrafo único). Fonte: TCESP.

CONCEITO-CHAVE — GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES

Governança das contratações é o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle destinados a **avaliar, direcionar e monitorar** a função de compras públicas do ente. Não se confunde com a gestão (executar os processos) nem com o controle interno (verificar a conformidade): a governança está acima de ambos, definindo diretrizes, estruturas e responsabilidades. Consequência prática relevante: a omissão da alta administração em estruturar minimamente a função de contratações — sem plano de contratações anual, sem gestão de riscos, sem capacitação dos agentes — passa a ser, ela própria, uma irregularidade imputável aos dirigentes, e não aos servidores operacionais.

CASO HIPOTÉTICO 3 — GOVERNANÇA QUE PROTEGE

O Município de Ribeirão do Campo institui, por decreto, seu plano de contratações anual, matriz de riscos padrão para objetos recorrentes, designação formal de agentes de contratação com capacitação certificada e fluxo de instrução com listas de verificação (checklists). Dois anos depois, um contrato de obra apresenta falhas de fiscalização. Na apuração, a existência de estrutura de governança documentada permite: (i) localizar com precisão o elo falho (o fiscal não seguiu o checklist existente); (ii) proteger a alta administração, que demonstrou ter cumprido seu dever estrutural do art. 11, parágrafo único; (iii) afastar o erro grosseiro dos demais agentes, que atuaram conforme os fluxos. Governança não é burocracia a mais — é a distribuição racional (e defensável) de responsabilidades.

Resumo executivo do Capítulo 3

- A NLLC organiza-se em cinco títulos: disposições preliminares; licitações; contratos; irregularidades; PNCP e disposições finais.
- O art. 11 fixa quatro objetivos: resultado mais vantajoso (inclusive ciclo de vida), isonomia e justa competição, vedação de sobrepreço/inexequibilidade/superfaturamento e incentivo à inovação e ao desenvolvimento nacional sustentável.
- Vantajosidade $\neq$ menor preço nominal: o foco legal é o resultado da contratação ao longo do ciclo de vida do objeto.
- Interesse da Administração (necessidades imediatas) distingue-se do interesse social (objetivos mediatos), que pode legitimamente prevalecer como critério de avaliação nas hipóteses legais.
- O parágrafo único do art. 11 atribui à alta administração a governança das contratações: avaliar, direcionar e monitorar, com gestão de riscos e controles internos, alinhamento ao planejamento e aos “três Es”.

Questões de fixação

1. Por que se afirma que o art. 11, I, da NLLC superou a equação “vantajosidade = menor preço”? O que significa considerar o “ciclo de vida do objeto”?
2. Diferencie sobrepreço de superfaturamento e indique em que fase da contratação cada um se manifesta.
3. A quem a lei atribui a responsabilidade pela governança das contratações e quais são os três verbos que sintetizam essa função? Cite duas consequências práticas dessa atribuição para os municípios.

Leitura complementar

- TCESP. *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos — cartilha de orientação*. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (material que originou os esquemas reproduzidos neste capítulo).
- NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022 — capítulo sobre os objetivos da licitação.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança organizacional*. 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

CAPÍTULO 4

O processo licitatório: formalização e fases

4.1 A formalização do procedimento

Todo processo de contratação pública é, antes de tudo, um processo administrativo formal: nasce de uma necessidade documentada, desenvolve-se por atos encadeados e desemboca em um contrato (ou em uma ata de registro de preços). Na fase preparatória, a instrução gravita em torno de documentos que a lei nomeia e ordena: o **documento de formalização de demanda** (DFD), que traduz a necessidade da unidade requisitante; o **estudo técnico preliminar** (ETP), que analisa a viabilidade e as alternativas de solução; a **análise de riscos**; o **termo de referência** (TR) ou, em obras e serviços de engenharia, o anteprojeto, o projeto básico e o projeto executivo; a **estimativa de despesa**, calculada na forma do art. 23; o **edital** e a minuta contratual, submetidos ao parecer jurídico do art. 53; e a designação dos agentes que conduzirão o certame, com observância do princípio da segregação de funções.

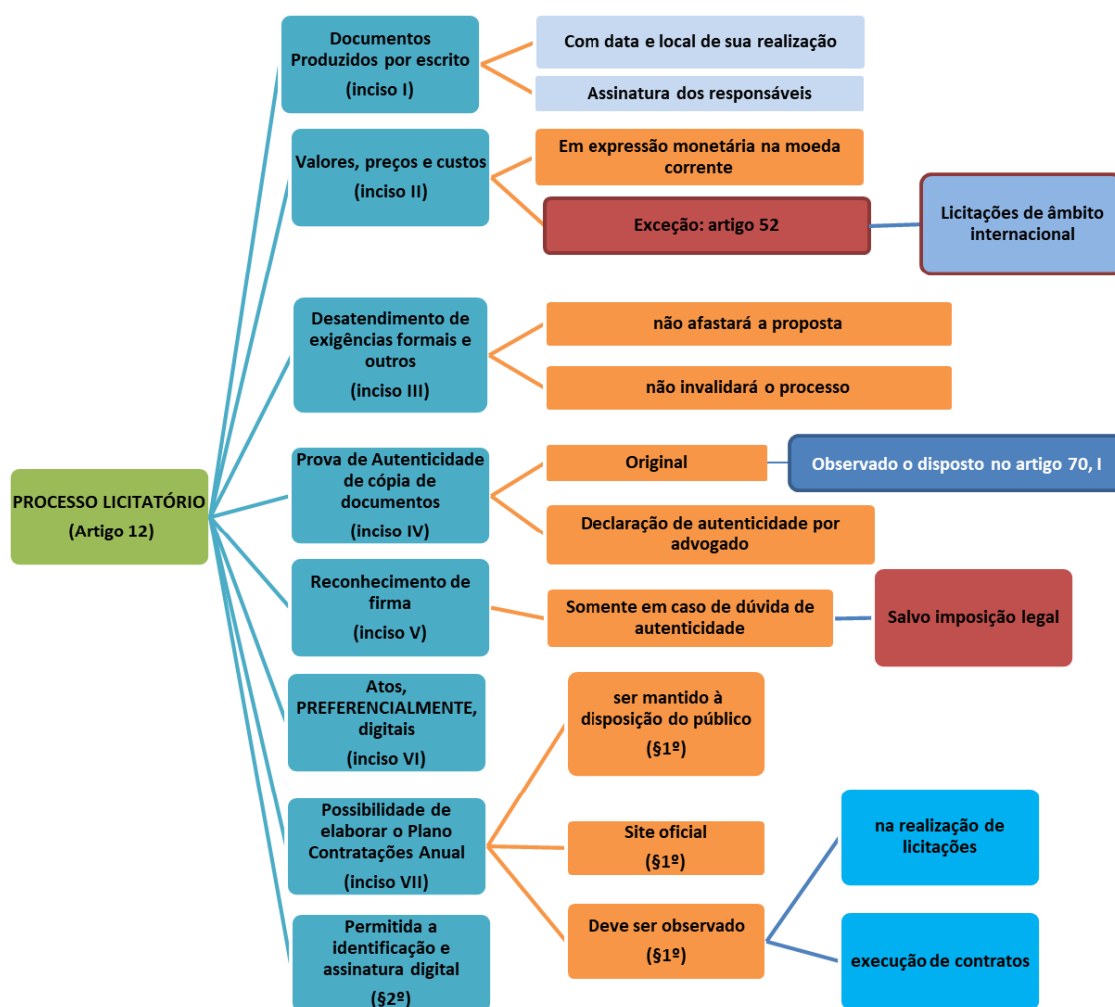


Figura 4.1 — Formalização do procedimento licitatório. Fonte: Cartilha TCESP.

4.2 A contratação direta e sua instrução (art. 72)

Nem toda contratação pública passa por licitação. A NLLC disciplina a **contratação direta** nas hipóteses de **inexigibilidade** (art. 74 — inviabilidade de competição, em rol exemplificativo: fornecedor exclusivo, serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com notória especialização, artistas consagrados, credenciamento, aquisição/locação de imóvel com características singulares) e de **dispensa** (art. 75 — rol taxativo: pequeno valor, emergência, licitação deserta ou fracassada, entre outras). A contratação direta, contudo, não é contratação informal: o art. 72 exige processo instruído com documentação equivalente à da licitação — DFD, ETP e análise de riscos quando cabíveis, estimativa de despesa, parecer jurídico, comprovação dos requisitos de habilitação, razão da escolha do contratado, justificativa de preço e autorização da autoridade competente — e o parágrafo único impõe a divulgação e manutenção do ato no sítio eletrônico oficial.

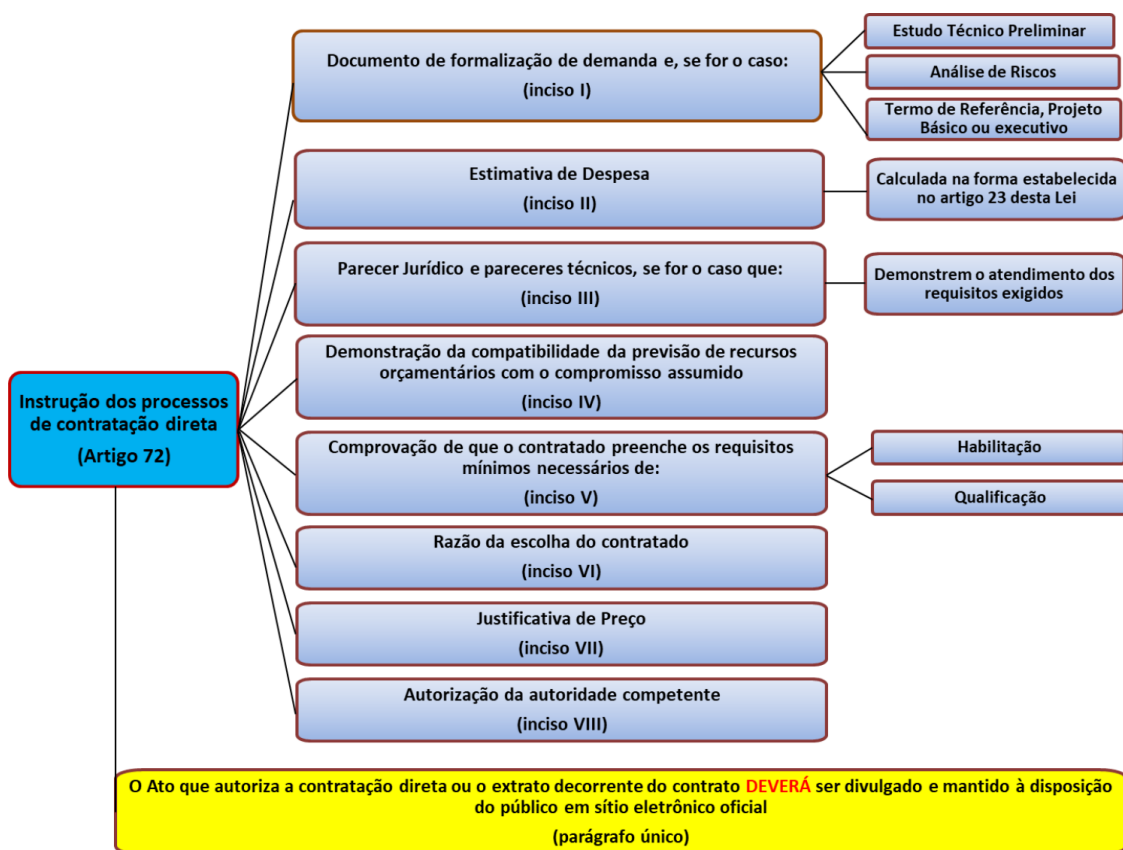


Figura 4.2 — Instrução dos processos de contratação direta (art. 72). Fonte: Cartilha TCESP.

VALORES ATUALIZADOS — DISPENSA POR PEQUENO VALOR (2026)

Os limites de dispensa do art. 75, I e II, da NLLC são atualizados anualmente por decreto federal. Para 2026, o Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025, fixou **R\$ 130.984,20** para obras, serviços de engenharia e serviços de manutenção de veículos automotores (inciso I) e **R\$ 65.492,11** para outros serviços e compras (inciso II), atualizando também os demais valores monetários da lei na forma do art. 182.⁹ Lembrete: mesmo dentro do limite de valor, a dispensa exige a instrução completa do art. 72, a vedação ao fracionamento indevido (soma dos objetos de mesma natureza no exercício) e a preferência pelo sistema de dispensa eletrônica.

CASO HIPOTÉTICO 4 — DISPENSA MAL INSTRUÍDA É PORTA DE RESPONSABILIZAÇÃO

Uma secretaria municipal contrata por dispensa, “por pequeno valor”, serviços de manutenção predial por R\$ 60 mil, sem ETP simplificado, sem justificativa de preço (juntou uma única cotação do próprio contratado) e fracionando objeto idêntico já contratado dois meses antes por outros R\$ 55 mil. Aqui não há erro escusável: a soma dos objetos da mesma natureza no exercício ultrapassa o limite, a instrução do art. 72 foi ignorada e o fracionamento indevido é vedação clássica. É exatamente o cenário do art. 73 da NLLC: contratação direta indevida com erro grosseiro (ou dolo, se demonstrada a intenção), com responsabilidade solidária do contratado e do agente pelo dano.

4.3 As fases do procedimento: o artigo 17

Consolidando a inversão de fases que o pregão popularizou, o art. 17 sequencia o processo licitatório em sete fases:

Art. 17. “O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência: I — preparatória; II — de divulgação do edital de licitação; III — de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; IV — de julgamento; V — de habilitação; VI — recursal; VII — de homologação.”

A ordem legal traz duas opções estruturais importantes. Primeira: a **habilitação sucede o julgamento** — examina-se a documentação apenas do licitante mais bem classificado, com economia processual evidente; a inversão (habilitação antes do julgamento) é excepcional e depende de previsão expressa no edital, mediante motivação (art. 17, § 1º).

9. Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025, que atualiza os valores monetários da Lei nº 14.133/2021 para o exercício de 2026, conforme o art. 182 da mesma lei. Recomenda-se sempre conferir o decreto de atualização vigente no exercício.

Segunda: a **fase recursal é unificada** — em regra, um único momento recursal após a habilitação, com registro prévio da intenção de recorrer, o que abrevia substancialmente o procedimento.

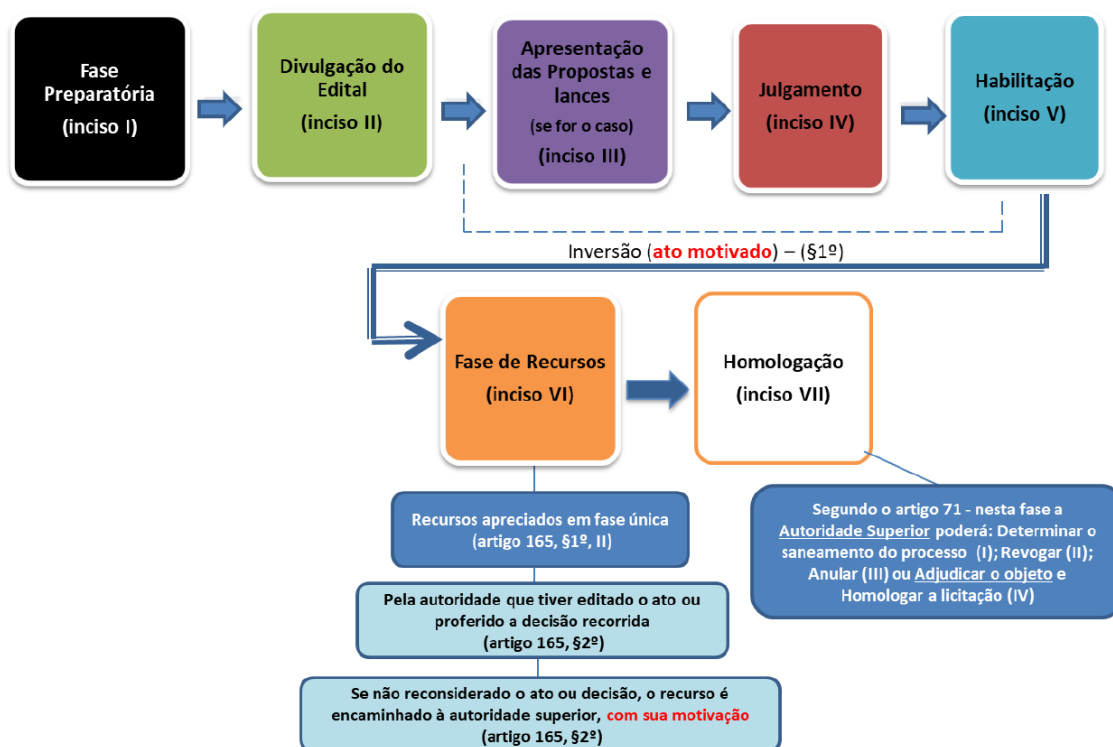


Figura 4.3 — Fases do procedimento licitatório (art. 17). Fonte: TCESP.

4.4 Forma eletrônica preferencial e certificação

O § 2º do art. 17 estabelece que as licitações serão realizadas **preferencialmente sob a forma eletrônica**, admitida a forma presencial **desde que motivada**, devendo a sessão pública ser registrada em ata e **gravada em áudio e vídeo**. O § 5º reforça: na hipótese excepcional de licitação presencial, a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada, e a gravação juntada aos autos após o encerramento. A preferência pelo eletrônico não é capricho tecnológico — amplia a competição (fornecedores de qualquer lugar do país), reduz custos de participação, dificulta conluíus presenciais e produz trilha de auditoria completa. Para os municípios, a integração com o PNCP e com plataformas eletrônicas (próprias ou disponibilizadas por outros entes) tornou-se o caminho ordinário; a licitação presencial sobrevive como exceção motivada e integralmente gravada.

O § 6º do art. 17 faculta ainda à Administração exigir **certificação por organização independente acreditada pelo Inmetro** como condição para aceitação de estudos, anteprojetos, projetos básicos e executivos; conclusão de fases ou de objetos de contratos; e material e corpo técnico apresentados por empresa para fins de habilitação. Trata-se de instrumento de garantia de qualidade que transfere a verificação técnica a entidade acreditada — útil, por

exemplo, na recepção de projetos complexos de engenharia que a estrutura municipal não teria condições de auditar tecnicamente.

Quadro 4.1 — As sete fases do art. 17 e seus marcos

Fase	Conteúdo essencial
1. Preparatória	Planejamento: DFD, ETP, análise de riscos, TR/projetos, estimativa de preços, edital, parecer jurídico, designação de agentes
2. Divulgação do edital	Publicação no PNCP (e no site oficial do ente); prazos mínimos do art. 55 conforme objeto e critério
3. Propostas e lances	Recebimento de propostas; disputa por lances (modos aberto, fechado ou combinados), quando for o caso
4. Julgamento	Classificação conforme o critério do edital; negociação de condições mais vantajosas; verificação de exequibilidade
5. Habilitação	Exame dos requisitos jurídicos, técnicos, fiscais/sociais/trabalhistas e econômico-financeiros — em regra, só do primeiro classificado
6. Recursal	Fase única de recursos, com intenção registrada e prazos legais
7. Homologação	Controle final de legalidade e mérito pela autoridade superior; adjudicação do objeto

Resumo executivo do Capítulo 4

- A fase preparatória é documental por essência: DFD, ETP, análise de riscos, TR/projetos, estimativa de despesa, edital e parecer jurídico.
- Contratação direta (inexigibilidade — art. 74; dispensa — art. 75) exige instrução completa do art. 72 e divulgação em site oficial; para 2026, os limites de dispensa por valor foram atualizados pelo Decreto nº 12.807/2025.
- Contratação direta indevida com dolo, fraude ou erro grosseiro gera responsabilidade solidária do contratado e do agente (art. 73).
- O art. 17 sequencia sete fases, com habilitação após o julgamento (inversão excepcional motivada) e fase recursal unificada.
- Forma eletrônica é a regra; a presencial exige motivação e gravação integral em áudio e vídeo; certificação acreditada pelo Inmetro pode ser exigida (art. 17, § 6º).

Questões de fixação

1. Relacione três documentos obrigatórios da instrução da contratação direta (art. 72) e explique a função de cada um.
2. Em que consiste a “inversão de fases” consagrada pelo art. 17 e qual é a vantagem prática de habilitar apenas o licitante mais bem classificado?
3. Um pregoeiro pretende realizar licitação presencial “por tradição local”. Quais requisitos a NLLC impõe para a validade dessa opção?

Leitura complementar

- BRASIL. Lei nº 14.133/2021, arts. 17 a 88 (leitura integral recomendada dos arts. 72 a 75).
- TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 14. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024 — comentários aos arts. 17 e 72 a 75.
- Decreto nº 12.807/2025 (valores atualizados para 2026).

CAPÍTULO 5

Modalidades de licitação

5.1 O rol taxativo do artigo 28

Art. 28. “São modalidades de licitação: I — pregão; II — concorrência; III — concurso; IV — leilão; V — diálogo competitivo.

§ 1º Além das modalidades referidas no caput deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 desta Lei.

§ 2º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no caput deste artigo.”

Três notas de leitura. Primeira: desapareceram a **tomada de preços** e o **convite**, modalidades da Lei nº 8.666/1993 definidas por faixas de valor — na NLLC, a escolha da modalidade decorre da **natureza do objeto e do critério de julgamento**, não do valor estimado. Segunda: o **pregão**, antes regido por lei própria (Lei nº 10.520/2002), foi incorporado ao corpo da lei geral. Terceira: o § 2º veda expressamente tanto a criação de modalidades novas por entes subnacionais quanto a combinação das existentes — regra de segurança jurídica que impede “pregões-concorrências” híbridos inventados em regulamentos locais. Os procedimentos auxiliares do art. 78 (Capítulo 6) não são modalidades: são instrumentos que gravitam em torno delas.

5.2 Pregão

O pregão é a modalidade **obrigatória** para a aquisição de **bens e serviços comuns** — aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado (art. 6º, XLI) —, sempre com critério de julgamento de **menor preço ou maior desconto** (art. 29). Serviços comuns de engenharia (manutenções, reformas padronizáveis) também se licitam por pregão; obras, não. O rito é o rito comum da lei (art. 17), com disputa de lances em modo aberto, fechado ou combinado, e concentra as virtudes que o consagraram: celeridade, competição ampla e inversão de fases.

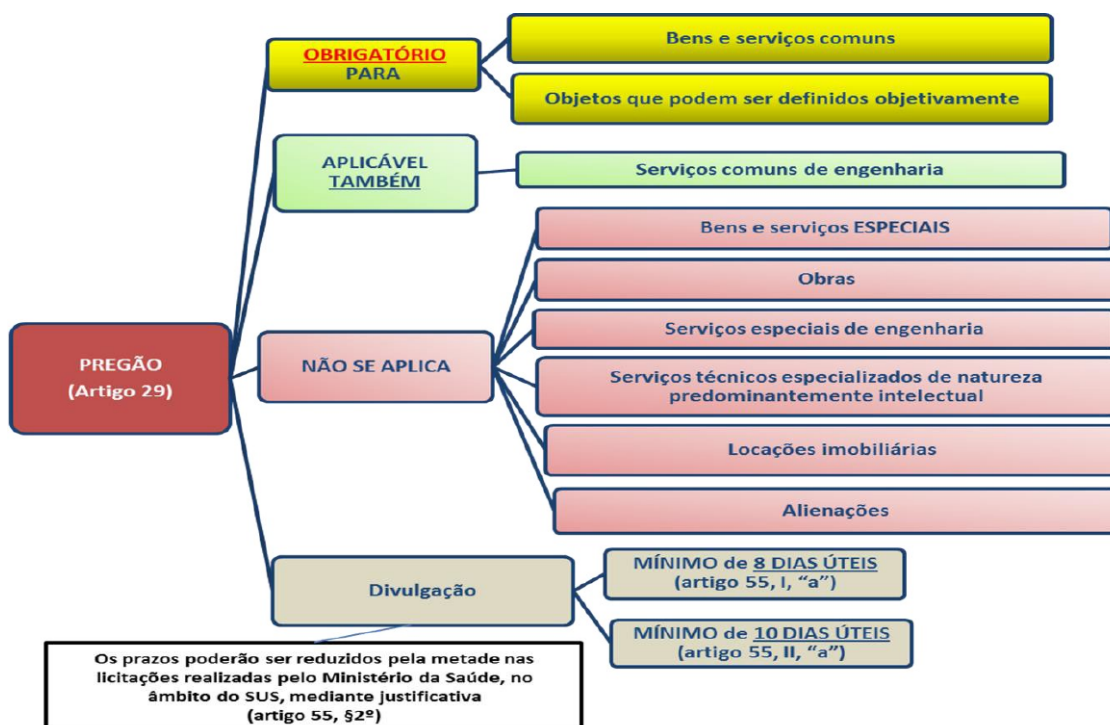


Figura 5.1 — Pregão: procedimento. Fonte: TCESP.

5.3 Concorrência

A concorrência é a modalidade para a contratação de **bens e serviços especiais** e de **obras e serviços comuns e especiais de engenharia** (art. 6º, XXXVIII), admitindo os critérios de julgamento de menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico e maior desconto. Compartilha com o pregão o mesmo rito procedimental do art. 17 — a diferença está no objeto (complexo/especial) e no leque de critérios de julgamento. É a modalidade natural das obras públicas, dos serviços técnicos especializados sem inviabilidade de competição e das contratações que demandam ponderação de técnica e preço.

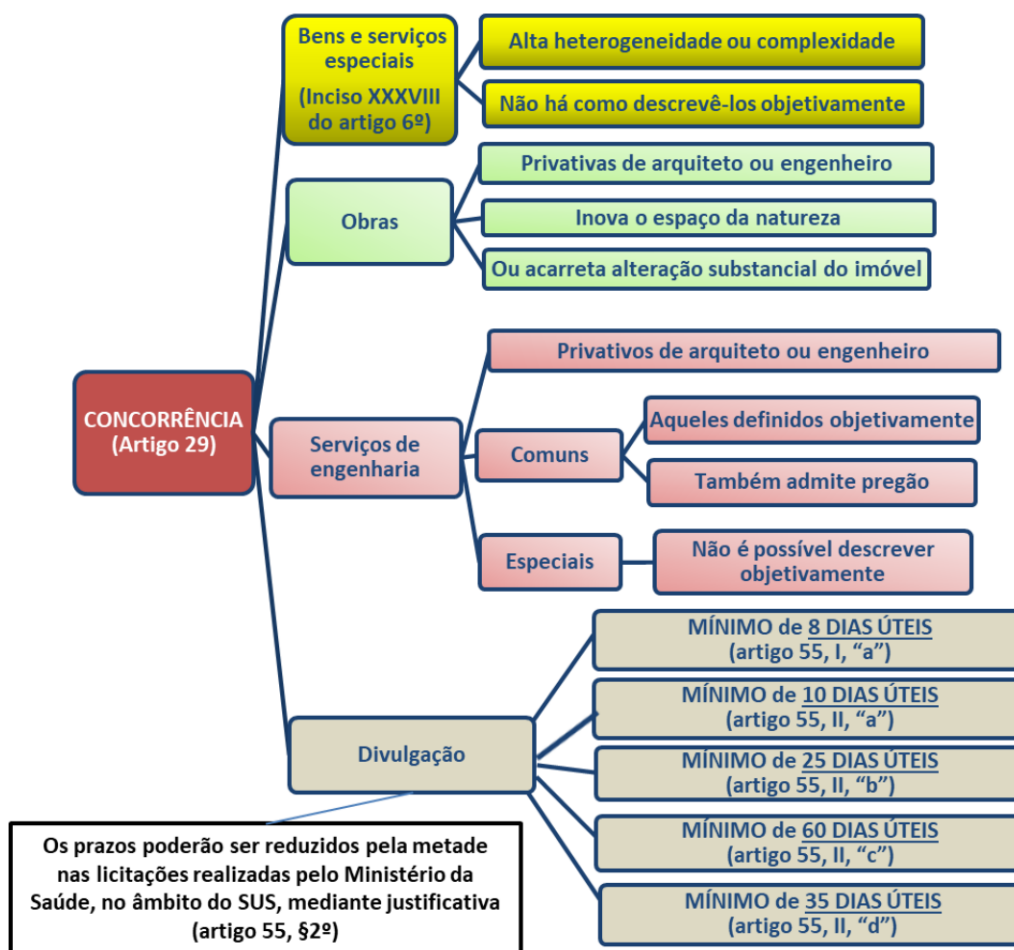


Figura 5.2 — Concorrência: procedimento. Fonte: TCESP.

5.4 Concurso

O concurso é a modalidade para a escolha de **trabalho técnico, científico ou artístico**, cujo critério de julgamento será o de **melhor técnica ou conteúdo artístico**, com concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor (art. 6º, XXXIX). O edital deve indicar a qualificação exigida, as diretrizes e formas de apresentação do trabalho e as condições de realização e premiação (art. 30). Exemplos típicos: concurso de projetos arquitetônicos, de soluções urbanísticas, de obras artísticas para espaços públicos. Nos termos do art. 93, § 1º, o vencedor cede à Administração os direitos patrimoniais relativos ao projeto, na forma do edital.

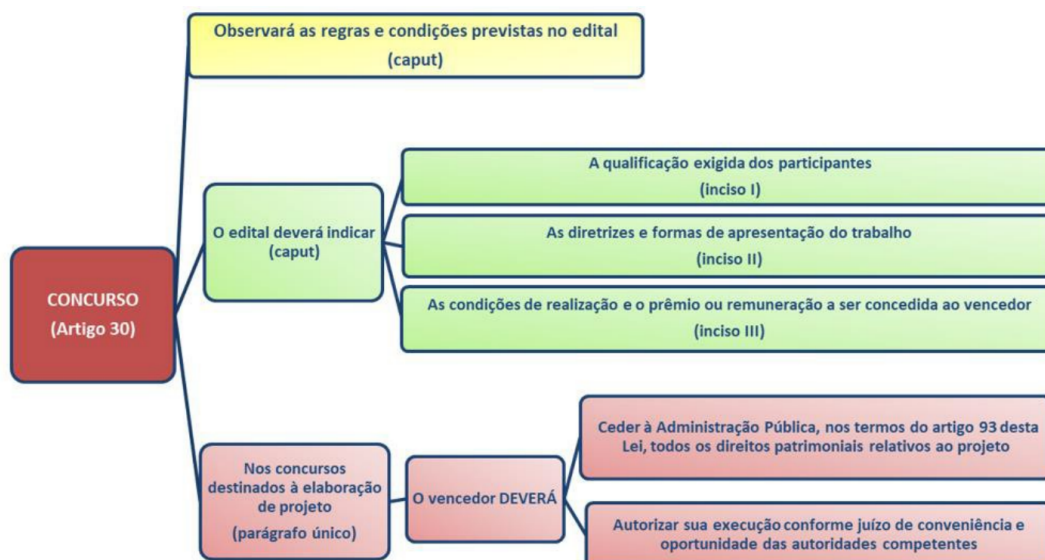


Figura 5.3 — Concurso: hipóteses e regras gerais. Fonte: TCESP.

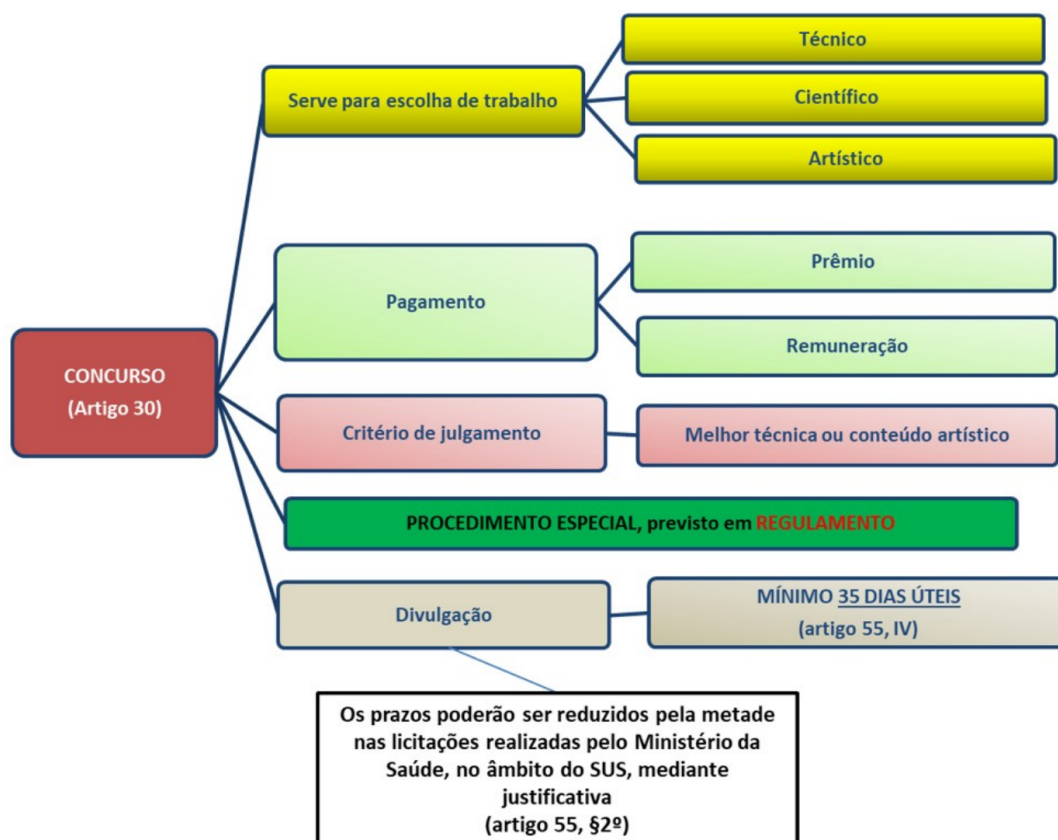


Figura 5.4 — Concurso: procedimento. Fonte: TCESP.

5.5 Leilão

O leilão é a modalidade para a **alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos**, a quem oferecer o **maior lance** (art. 6º, XL). O art. 31 permite que o leilão seja cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado, e dispensa

registro cadastral prévio, fases de habilitação (ressalvadas exigências pontuais) e a elaboração de projeto — o edital concentra as informações sobre os bens, visitação, lances e pagamento. Para os municípios, é a via ordinária de desfazimento de frota inservível, sucata, imóveis desafetados e bens apreendidos, sempre precedida da avaliação e da demonstração do interesse público na alienação (art. 76).

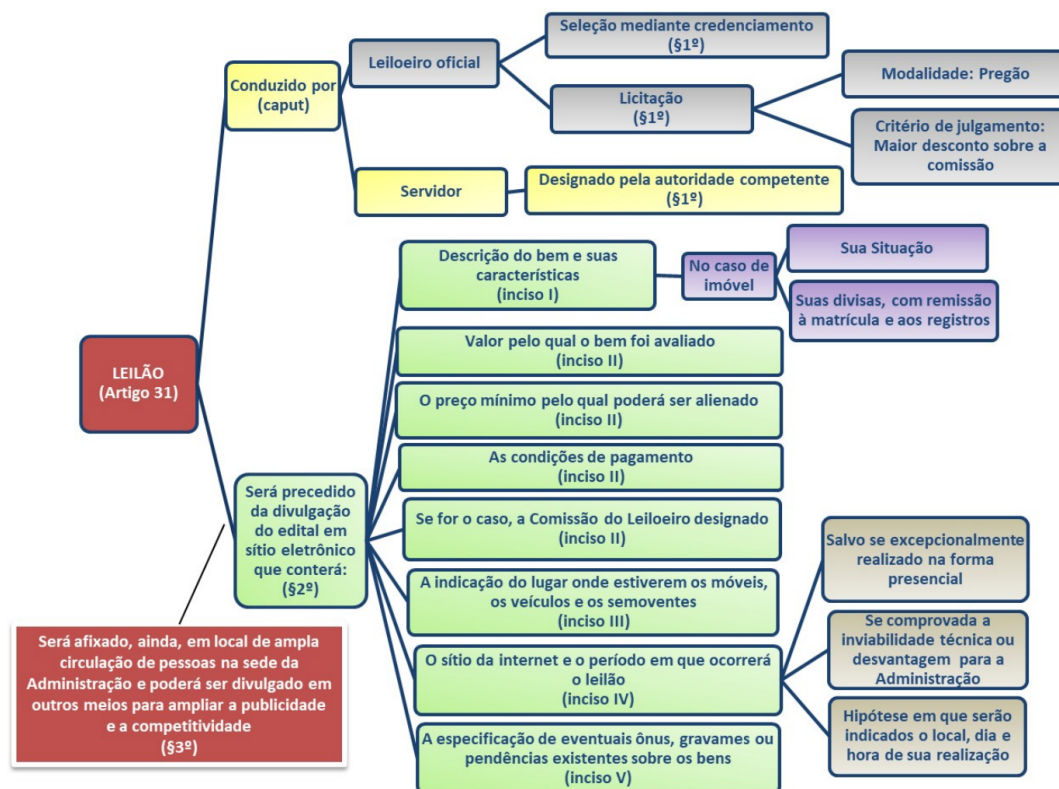


Figura 5.5 — Leilão: hipóteses e regras gerais. Fonte: TCESP.

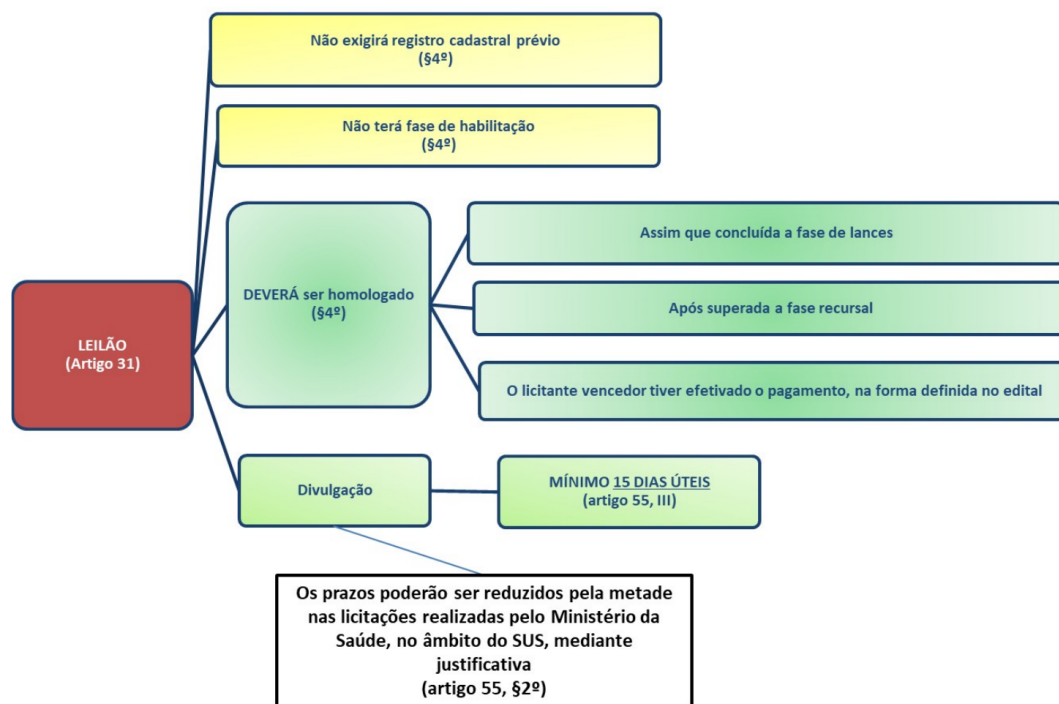


Figura 5.6 — Leilão: procedimento. Fonte: TCESP.

5.6 Diálogo competitivo

Grande novidade da NLLC, inspirada no direito europeu, o diálogo competitivo é a modalidade em que a Administração **dialoga com licitantes previamente selecionados** mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos (art. 6º, XLII). Seu cabimento é restrito (art. 32) às contratações que envolvam **inovação tecnológica ou técnica, impossibilidade de a necessidade ser satisfeita sem adaptação das soluções de mercado ou impossibilidade de definição precisa das especificações técnicas** — e às hipóteses em que a Administração precise definir e identificar os meios e alternativas (solução técnica mais adequada, requisitos técnicos, estrutura jurídica ou financeira do contrato).

O procedimento tem duas grandes etapas. Na **fase de diálogo**, o edital de pré-seleção é divulgado com prazo mínimo de 25 dias úteis para manifestação de interesse; admitem-se todos os interessados que preencham os critérios objetivos; as reuniões são registradas em ata e gravadas em áudio e vídeo; é vedada a divulgação discriminatória de informações e a revelação de soluções propostas ou informações sigilosas de um licitante aos demais sem consentimento. Concluído o diálogo — em decisão fundamentada que identifique a(s) solução(ões) —, abre-se a **fase competitiva**: novo edital com a especificação da solução e os critérios objetivos de julgamento, e prazo não inferior a 60 dias úteis para as propostas dos pré-selecionados. A condução cabe a comissão de contratação composta por, no mínimo, 3

servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes, admitida a contratação de assessoramento técnico (art. 32, § 1º, XI).

CASO HIPOTÉTICO 5 — ESCOLHENDO A MODALIDADE CERTA

O Município de Santa Luzia do Norte precisa: (a) comprar 40 computadores; (b) contratar a construção de uma UBS; (c) selecionar projeto arquitetônico para a nova praça central; (d) vender 12 veículos inservíveis da frota; (e) contratar solução de mobilidade urbana inteligente cuja especificação técnica a equipe não consegue definir com precisão, pois o mercado oferece arquiteturas muito distintas. Respostas: (a) pregão — bem comum; (b) concorrência — obra; (c) concurso — trabalho técnico/artístico com prêmio; (d) leilão — móveis inservíveis, maior lance; (e) diálogo competitivo — impossibilidade de especificação precisa e necessidade de construir a solução com o mercado (art. 32, I, “c” e II).

Quadro 5.1 — Modalidades em síntese

Modalidade	Objeto	Crítérios de julgamento	Traço distintivo
Pregão	Bens e serviços comuns (inclusive serviços comuns de engenharia)	Menor preço ou maior desconto	Obrigatório para objeto comum; disputa por lances
Concorrência	Bens/serviços especiais; obras e serviços de engenharia	Menor preço; melhor técnica ou conteúdo artístico; técnica e preço; maior retorno econômico; maior desconto	Mesmo rito do pregão, objeto complexo
Concurso	Trabalho técnico, científico ou artístico	Melhor técnica ou conteúdo artístico	Prêmio ou remuneração ao vencedor; cessão de direitos patrimoniais
Leilão	Alienação de imóveis e móveis inservíveis ou apreendidos	Maior lance	Sem habilitação ordinária; leiloeiro oficial ou servidor designado
Diálogo competitivo	Inovação; impossibilidade de solução de mercado sem adaptação; especificações indefiníveis	Definidos para a fase competitiva	Fase de diálogo gravada + fase competitiva; comissão com ao menos 3 efetivos

Resumo executivo do Capítulo 5

- Cinco modalidades taxativas (art. 28); vedadas criação de novas e combinação entre elas; tomada de preços e convite foram extintos.
- A escolha da modalidade decorre da natureza do objeto e do critério de julgamento, não do valor.
- Pregão: bens e serviços comuns, menor preço/maior desconto. Concorrência: objetos especiais e engenharia, cinco critérios possíveis.
- Concurso: trabalho técnico/científico/artístico com prêmio. Leilão: alienações, maior lance.
- Diálogo competitivo: cabimento restrito (art. 32), fase de diálogo gravada, fase competitiva com prazo mínimo de 60 dias úteis e comissão de pelo menos 3 servidores efetivos.

Questões de fixação

1. Por que a NLLC extinguiu as modalidades definidas por valor (convite e tomada de preços) e qual é o novo critério de escolha da modalidade?
2. Um município pode criar, por lei local, modalidade licitatória híbrida combinando pregão e concorrência? Fundamente.
3. Liste as três condições alternativas do art. 32, I, que autorizam o diálogo competitivo e indique duas garantias procedimentais da fase de diálogo.

Leitura complementar

- BRASIL. Lei nº 14.133/2021, arts. 28 a 33 (modalidades) e arts. 29 a 31.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024 — capítulo de licitação (modalidades).
- TCESP. Cartilha da Nova Lei de Licitações (esquemas procedimentais reproduzidos neste capítulo).

CAPÍTULO 6

Procedimentos auxiliares

6.1 O rol do artigo 78

Art. 78. “São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei: I — credenciamento; II — pré-qualificação; III — procedimento de manifestação de interesse; IV — sistema de registro de preços; V — registro cadastral.”

Os procedimentos auxiliares não são modalidades de licitação: são **instrumentos de apoio** que antecedem, preparam ou racionalizam as contratações. Alguns viabilizam contratações diretas em condições padronizadas (credenciamento), outros antecipam etapas de certames futuros (pré-qualificação, registro cadastral), outros captam inteligência do mercado (PMI) ou organizam compras futuras e compartilhadas (sistema de registro de preços). O critério de julgamento eventualmente aplicável a esses procedimentos observará o disposto no regulamento (art. 78, § 1º).

6.2 Credenciamento

Credenciamento é o **processo administrativo de chamamento público** em que a Administração convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, **se credenciem** no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados (art. 6º, XLIII). Tecnicamente, o credenciamento conduz a uma **inexigibilidade de licitação** (art. 74, IV): como todos os que preenchem os requisitos são admitidos, não há competição a travar — há adesão a condições padronizadas.

O art. 79 admite o credenciamento em três hipóteses: **(i) contratação paralela e não excludente** — quando é viável e vantajoso contratar simultaneamente vários credenciados em condições padronizadas (ex.: consultas médicas especializadas, exames laboratoriais, serviços de guincho); **(ii) contratação com seleção a critério de terceiros** — quando a escolha do contratado cabe ao beneficiário direto da prestação (ex.: o paciente escolhe, na rede credenciada, o prestador); e **(iii) mercados fluidos** — quando a flutuação constante de preços e condições inviabiliza a seleção por licitação (ex.: aquisição de passagens aéreas, certos insumos de cotação volátil). O parágrafo único impõe regras de transparência e gestão: edital de chamamento permanente à disposição no sítio oficial; critérios objetivos de distribuição da demanda quando não for possível contratar todos simultaneamente; condições padronizadas e valor definido no edital (com registro das cotações de mercado no momento de cada contratação nos mercados fluidos); vedação de subcontratação sem autorização expressa; e possibilidade de denúncia do credenciamento por qualquer das partes nos prazos do edital.

CASO HIPOTÉTICO 6 — CREDENCIAMENTO NA SAÚDE MUNICIPAL

Município com fila de exames de imagem credencia todas as clínicas da região que aceitem a tabela de valores fixada em edital permanente, distribuindo a demanda por rodízio objetivo e publicando mensalmente as convocações. Nenhuma clínica pode exigir exclusividade, e o município pode escolher entre as credenciadas (hipótese do art. 79, II). O que invalidaria o modelo: tabela sem pesquisa que a lastreie, distribuição de demanda sem critério objetivo (favorecimento), ou uso do credenciamento para objeto em que caberia competição por preço — se as empresas disputariam ofertar menos, o instrumento correto é a licitação, não o credenciamento.

6.3 Pré-qualificação

A pré-qualificação é o **procedimento seletivo prévio à licitação**, convocado por edital, destinado à análise antecipada das condições de habilitação, total ou parcial, dos interessados — ou da conformidade técnica de bens (art. 6º, XLIV; art. 80). Ela pode selecionar **licitantes** que reúnam condições de habilitação para futuras licitações (inclusive vinculadas a programas de obras ou serviços objetivamente definidos) e **bens** que atendam às exigências técnicas e de qualidade. O procedimento fica **permanentemente aberto** à inscrição de interessados (art. 80, § 2º); quando aberta a licitantes, podem ser dispensados os documentos que já constem do registro cadastral (§ 1º, I); o edital indicará as informações mínimas do objeto e a modalidade, forma e critérios da futura licitação (§ 3º). A utilidade prática é dupla: acelera certames futuros (habilitação já examinada) e filtra tecnicamente bens complexos antes da disputa de preços — a licitação subsequente pode ser restrita aos pré-qualificados, nos termos do § 10 do art. 80.

6.4 Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)

Pelo PMI, a Administração **solicita à iniciativa privada**, mediante procedimento aberto iniciado por edital de chamamento público, a propositura e a realização de **estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras** que contribuam com questões de relevância pública (art. 81). Os estudos vinculados à contratação e úteis à licitação ficam à disposição dos interessados, e o **vencedor da futura licitação ressarcir os dispêndios** ao autor dos estudos, conforme o edital (§ 1º). O § 2º blinda a isenção do instrumento: a realização dos estudos **não atribui preferência** ao realizador no processo licitatório, **não obriga** o poder público a licitar e **não gera, por si só, direito a ressarcimento** — que será devido somente pelo vencedor da licitação, vedada em qualquer hipótese a cobrança de valores do poder público. O PMI é especialmente útil a municípios sem corpo técnico para

estruturar projetos complexos (iluminação pública, resíduos sólidos, mobilidade), desde que conduzido com transparência para evitar captura do edital pelos autores dos estudos.

6.5 Sistema de Registro de Preços (SRP)

O SRP é o **conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços** relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras (art. 6º, XLV). Seu produto é a **ata de registro de preços**: documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram objeto, preços, fornecedores, órgãos participantes e condições (art. 6º, XLVI). Três papéis institucionais estruturam o sistema: o **órgão gerenciador**, que conduz o procedimento e gerencia a ata; os **órgãos participantes**, que integram os procedimentos iniciais e a ata; e os **órgãos não participantes** — os popularmente chamados “caronas” —, que não participaram do registro mas podem aderir posteriormente (art. 6º, XLVII a XLIX).

O art. 82, § 5º, autoriza o SRP para bens e serviços, **inclusive obras e serviços de engenharia**, observadas condições cumulativas: realização prévia de ampla pesquisa de mercado; seleção conforme procedimentos regulamentares; desenvolvimento obrigatório de rotina de controle; atualização periódica dos preços registrados; definição do período de validade do registro; e inclusão, na ata, dos licitantes que aceitarem cotar em preços iguais aos do vencedor (cadastro de reserva). O § 6º permite, na forma de regulamento, o uso do SRP **nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa**, para aquisição de bens ou contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade — inovação relevante para compras centralizadas de objetos singulares. E o art. 83 enuncia a regra de ouro do sistema: a existência de preços registrados **implica compromisso de fornecimento** nas condições estabelecidas, **mas não obriga a Administração a contratar** — facultada licitação específica, devidamente motivada.

CONCEITO-CHAVE — INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS (IRP)

Na fase preparatória do registro de preços, o órgão gerenciador **deve** realizar procedimento público de **intenção de registro de preços**, pelo prazo mínimo de **8 dias úteis**, para possibilitar a participação de outros órgãos ou entidades e dimensionar a estimativa total de quantidades (art. 86, caput). A IRP é dispensável quando o gerenciador for o único contratante (§ 1º). Quem participa desde a IRP é órgão participante — com direitos plenos sobre a ata; quem fica de fora só poderá aderir depois como não participante, sujeito aos requisitos (mais rígidos) da adesão tardia.

6.5.1 Adesão à ata (“carona”) e os limites da Lei nº 14.770/2023

A adesão tardia — o “carona” — é admitida com três requisitos cumulativos (art. 86, § 2º): **justificativa da vantagem da adesão**, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público; **demonstração de compatibilidade dos valores registrados com os preços de mercado** (art. 23); e **prévias consulta e aceitação do órgão gerenciador e do fornecedor**. A Lei nº 14.770/2023 redesenhou o mapa federativo das adesões, dando nova redação ao § 3º do art. 86:

Art. 86, § 3º. “A faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida: I — por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital; ou II — por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora municipal, desde que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação.” (*Redação dada pela Lei nº 14.770/2023.*)

Em síntese: qualquer ente pode aderir a atas **federais, estaduais e distritais**; municípios podem aderir a atas de **outros municípios**, desde que a ata municipal tenha origem em **licitação** (não em contratação direta); e permanece **vedada aos órgãos e entidades federais a adesão a atas gerenciadas por órgão estadual, distrital ou municipal** (art. 86, § 8º). Persistem, ainda, os limites quantitativos regulamentares por órgão aderente e para o total de adesões, bem como a impossibilidade de adesões que desnaturem o planejamento original da ata.

CASO HIPOTÉTICO 7 — CARONA BEM E MAL UTILIZADA

A Secretaria de Educação de um município pretende aderir à ata de pregão eletrônico de mobiliário escolar gerenciada por município vizinho. Verifica: a ata nasceu de licitação (requisito da Lei nº 14.770/2023 para atas municipais), os preços seguem compatíveis com painel oficial, o gerenciador e o fornecedor aceitaram, e a justificativa demonstra a vantagem (entrega imediata ante o início do ano letivo). Adesão regular. Situação oposta: aderir a ata de outro ente para objeto que o município já sabia necessário desde o ano anterior, apenas para pular o próprio planejamento, com quantitativo que esgota o limite de adesões da ata — aqui a “carona” vira burla ao dever de licitar e ao planejamento, com risco de responsabilização.

6.6 Registro cadastral

O registro cadastral é o **banco de dados de fornecedores** que simplifica a atividade administrativa: os interessados são inscritos e classificados por categorias, subdivididas em grupos, segundo a qualificação técnica e econômico-financeira avaliada, funcionando como

habilitação prévia para certames futuros. A NLLC determina que os órgãos e entidades utilizem o **sistema de registro cadastral unificado disponível no PNCP**, para efeito de cadastro unificado de licitantes (art. 87), e admite que a Administração realize **licitação restrita a fornecedores cadastrados**, atendidos os critérios, condições e limites regulamentares e assegurada ampla publicidade dos procedimentos de cadastramento.

O art. 88 detalha a dinâmica: a inscrição e a atualização podem ser requeridas **a qualquer tempo**, com fornecimento dos elementos de habilitação previstos na lei; o inscrito é classificado por categorias e grupos segundo regras objetivas divulgadas em sítio eletrônico oficial e recebe **certificado renovável**; a atuação do contratado no cumprimento de obrigações será **avaliada pelo contratante**, com emissão de documento comprobatório baseado em indicadores objetivos, anotando-se desempenho e eventuais penalidades no registro (§ 3º); essa anotação de desempenho fica condicionada à implantação e regulamentação do **cadastro de atesto de cumprimento de obrigações**, apto ao registro objetivo e impessoal, viabilizando medidas de incentivo aos licitantes com ótimo desempenho (§ 4º); e o registro pode ser alterado, suspenso ou cancelado a qualquer tempo se o inscrito deixar de satisfazer as exigências (§ 5º). Desenha-se, assim, um embrião de **reputação contratual objetiva** do fornecedor — com potencial enorme quando combinado com as ferramentas de análise de dados e IA examinadas nos próximos capítulos.

Quadro 6.1 — Procedimentos auxiliares em síntese

Instru- mento	Função	Pontos de atenção
Credenci- amento	Contratar todos os interessados aptos, em condições padronizadas (inexigibilidade)	Hipóteses do art. 79 (paralela, seleção por terceiros, mercados fluidos); edital permanente; distribuição objetiva da demanda
Pré-quali- ficação	Antecipar habilitação de licitantes ou conformidade técnica de bens	Permanentemente aberta; licitação futura pode ser restrita aos pré-qualificados
PMI	Obter estudos e projetos da iniciativa privada	Sem preferência, sem obrigação de licitar, ressarcimento só pelo vencedor
SRP	Registrar preços para contratações futuras (pregão, concorrência ou contratação direta)	IRP mínima de 8 dias úteis; compromisso do fornecedor sem obrigação de contratar; regras de carona (Lei nº 14.770/2023)
Registro cadastral	Cadastro unificado de fornecedores no PNCP, com avaliação de desempenho	Classificação objetiva por categorias; certificado renovável; anotação de desempenho condicionada a regulamentação

Resumo executivo do Capítulo 6

- Procedimentos auxiliares (art. 78) apoiam e racionalizam contratações — não são modalidades.
- Credenciamento: chamamento público permanente; três hipóteses legais; conduz a inexigibilidade.
- Pré-qualificação: habilitação antecipada de licitantes ou bens, permanentemente aberta.
- PMI: estudos privados sem preferência nem ônus para o poder público; ressarcimento pelo vencedor da licitação.
- SRP: ata como compromisso do fornecedor sem obrigação de contratar; IRP de 8 dias úteis; carona exige justificativa de vantagem, preços compatíveis e aceite de gerenciador e fornecedor; Lei nº 14.770/2023 — municípios aderem a atas municipais só se nascidas de licitação; União não adere a atas subnacionais.
- Registro cadastral unificado no PNCP, com avaliação objetiva de desempenho do contratado.

Questões de fixação

1. Por que o credenciamento é tratado como hipótese de inexigibilidade de licitação? Cite as três hipóteses do art. 79 com um exemplo municipal para cada.
2. A ata de registro de preços obriga a Administração a contratar? Fundamente com o art. 83 e explique o que é o cadastro de reserva.
3. Um município pretende aderir, como não participante, a uma ata gerenciada por outro município e formalizada por dispensa de licitação. A adesão é possível? E se a ata fosse de um Estado? Fundamente com o art. 86, § 3º, na redação da Lei nº 14.770/2023.

Leitura complementar

- BRASIL. Lei nº 14.133/2021, arts. 78 a 88; Lei nº 14.770/2023.
- Decreto federal nº 11.462/2023 (regulamento do SRP na esfera federal — referência útil para regulamentos municipais).
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico*. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

CAPÍTULO 7

Inteligência artificial generativa: fundamentos para o agente público

7.1 Do aprendizado de máquina aos grandes modelos de linguagem

Para usar bem a inteligência artificial, o agente público não precisa programar — mas precisa entender, em linhas gerais, o que há por trás da tela. A base é o **aprendizado de máquina** (*machine learning*): em vez de receber regras explícitas (“se X, então Y”), o sistema aprende padrões a partir de grandes volumes de dados e passa a fazer previsões ou classificações sobre casos novos. Uma camada acima está o **aprendizado profundo** (*deep learning*), que emprega redes neurais artificiais com muitas camadas, capazes de extrair representações cada vez mais abstratas — é a tecnologia por trás do reconhecimento de imagens, da transcrição de voz e da tradução automática moderna.

O salto que nos trouxe até aqui tem data e nome: em 2017, pesquisadores propuseram a arquitetura **Transformer**, cujo coração são os **mecanismos de atenção** — a capacidade de o modelo ponderar, ao processar cada palavra, quais outras partes do texto são relevantes para interpretá-la, mesmo em documentos longos e complexos.¹⁰ Sobre essa arquitetura foram construídos os **grandes modelos de linguagem** (*Large Language Models* — LLMs), treinados sobre volumes imensos de texto para prever a próxima palavra de uma sequência — e que, nessa tarefa aparentemente simples, desenvolvem competências emergentes de redação, resumo, análise, tradução e raciocínio. O LLM é o “produto final” que o usuário encontra em ferramentas como ChatGPT, Claude, Gemini e similares.

CONCEITO-CHAVE — IA PREDITIVA × IA GENERATIVA

IA não generativa (preditiva ou discriminativa) classifica, identifica e prevê *sem criar conteúdo novo*: aponta a probabilidade de um edital conter cláusula restritiva, classifica despesas, reconhece padrões de conluio, prevê demanda de estoque. **IA generativa** *cria* a partir das informações: redige minutas, resume processos, elabora relatórios, propõe quesitos. A distinção importa juridicamente: a IA predictiva típica apoia triagem e fiscalização (e erra apontando falsos positivos/negativos); a generativa produz textos que parecem prontos — e por isso exige revisão humana substancial antes de qualquer uso oficial, sob pena de incorporar erros com aparência de verdade.

Exemplo eloquente de IA predictiva a serviço do controle: o Tribunal de Contas da União mantém um ecossistema de ferramentas batizadas com nomes próprios — **ALICE**

(análise de editais e atas de licitação, com apontamento de riscos), **ADELE** (dinâmica de lances em pregões eletrônicos), **MARINA** (riscos em contratos do Executivo federal), **CARINA** (varredura de aquisições no Diário Oficial), **SOFIA** (apoio à elaboração de instruções e relatórios), **ÁGATA** (bases de treinamento para classificação automática) e **MONICA** (painel de aquisições públicas) —, além do **ChatTCU**, assistente generativo interno.¹¹ A mensagem para o gestor municipal é dupla: o controle já usa IA para ler os seus editais — e as mesmas técnicas podem (e devem) ser usadas preventivamente pela própria Administração.

7.2 Sincronização: cognição humana + capacidade computacional

O modelo mental correto para o uso profissional da IA não é o da substituição, mas o da **sincronização**: unir a cognição humana — que domina o contexto local, os fins públicos, a sensibilidade jurídica e a responsabilidade pela decisão — à capacidade computacional da máquina, que lê milhares de páginas em segundos, não se cansa, não esquece o que está no processo e formula hipóteses à exaustão. Nessa divisão de trabalho, a IA evolui de mera **ferramenta de produtividade** (digitar mais rápido, resumir, formatar) para algo próximo de um **parceiro intelectual**: um interlocutor incansável que ajuda a testar teses, antecipar objeções do controle, identificar lacunas de instrução e estruturar documentos — sempre sob supervisão e decisão finais humanas.

A contrapartida é conhecer as limitações estruturais da tecnologia. LLMs produzem texto **probabilístico**: eles geram a continuação mais plausível, não necessariamente a verdadeira. Disso decorrem as chamadas “**alucinações**” — respostas fluentes, bem escritas e falsas, incluindo jurisprudência inexistente, números de processos inventados e doutrinas apócrifas. Decorrem também vieses herdados dos dados de treinamento, sensibilidade à formulação da pergunta e desconhecimento de fatos posteriores ao treinamento (mitigado, mas não eliminado, por ferramentas de busca). Nenhum desses defeitos é razão para não usar; todos são razões para usar **com método** — o que veremos no próximo capítulo — e para jamais delegar à máquina a autoria final do ato administrativo.

10. VASWANI, Ashish et al. Attention is all you need. In: *Advances in Neural Information Processing Systems* 30 (NIPS 2017). Long Beach: NeurIPS, 2017.

11. BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Uso de inteligência artificial aprimora processos internos no Tribunal de Contas da União*. Portal TCU, notícia de 22/02/2024. Disponível em: portal.tcu.gov.br.

CASO REAL DE ADVERTÊNCIA — CITAÇÕES INVENTADAS POR IA

A Justiça do Trabalho já sancionou o uso descuidado de IA generativa em juízo: no julgamento do RR-0000284-92.2024.5.06.0351, a 6ª Turma do TST (Rel. Des. convocado Fabrício Gonçalves, j. 10/03/2026) aplicou multa por litigância de má-fé de 1% sobre o valor da causa a parte cujo recurso citava precedentes inexistentes gerados por inteligência artificial, com expedição de ofícios à OAB e ao MPF.¹² Transposto para a Administração: um parecer, uma defesa perante o Tribunal de Contas ou uma resposta a impugnação que cite jurisprudência “alucinada” expõem o servidor exatamente ao tipo de erro grosseiro que o art. 28 da LINDB não perdoa — o erro manifesto e evitável pela diligência mínima de conferir a fonte.

7.3 O quadro normativo em construção

O Brasil ainda **não possui lei geral de inteligência artificial**. O PL nº 2.338/2023, que institui o marco legal da IA com abordagem baseada em risco, foi aprovado pelo Senado Federal em 10/12/2024 e tramita desde março de 2025 na Câmara dos Deputados, onde comissão especial analisa a matéria — sem votação concluída até o fechamento desta edição (agosto de 2026).¹³ Enquanto não sobrevém a lei geral, o uso público de IA é balizado por normas setoriais e infralegais — com destaque, no Judiciário, para a **Resolução CNJ nº 615/2025** (Capítulo 8) — e pelas normas gerais já vigentes que o gestor não pode esquecer: a **LGPD** (Lei nº 13.709/2018), aplicável sempre que dados pessoais transitarem por ferramentas de IA; a Lei de Acesso à Informação; e o próprio regime de responsabilidade da LINDB. Em matéria de licitações, nada impede — antes recomenda — que o ente edite **regulamento local de uso responsável de IA**, definindo ferramentas admitidas, vedações (dados sigilosos e pessoais em serviços externos), obrigação de revisão humana e registro de uso.

Quadro 7.1 — Glossário mínimo da IA para o agente de contratação

Termo	Definição operacional
Machine learning	Técnica em que o sistema aprende padrões a partir de dados, em vez de seguir regras programadas caso a caso
Deep learning	Aprendizado de máquina com redes neurais profundas (muitas camadas), apto a tarefas perceptivas e linguísticas complexas
Transformer (2017)	

12. TST, RR-0000284-92.2024.5.06.0351, 6ª Turma, Rel. Des. convocado Fabrício Gonçalves, j. 10/03/2026. No mesmo sentido, o Enunciado 2 da IV Jornada de Direito Processual Civil do CJF (v. Capítulo 8).

13. Câmara dos Deputados, Comissão Especial sobre Inteligência Artificial (PL 2338/23). Andamento disponível em: camara.leg.br. Consulta em ago. 2026.

	Arquitetura baseada em mecanismos de atenção, capaz de processar textos longos relacionando cada trecho aos demais
LLM	Grande modelo de linguagem treinado para prever texto; base das ferramentas generativas de mercado
IA preditiva/discriminativa	Classifica e identifica sem criar conteúdo (ex.: robôs de triagem de editais do TCU)
IA generativa	Cria conteúdo novo (texto, imagem, código) a partir de instruções — os “prompts”
Prompt	Instrução dada ao modelo; sua qualidade determina em grande medida a qualidade da resposta
Alucinação	Resposta fluente porém falsa (fatos, números de processos, citações inexistentes); risco central do uso jurídico

Resumo executivo do Capítulo 7

- Cadeia tecnológica: machine learning → deep learning → arquitetura Transformer (2017, mecanismos de atenção) → LLMs, o produto final que o usuário acessa.
- IA preditiva classifica e tria (é a lógica dos robôs do TCU — ALICE, ADELE, SOFIA e afins); IA generativa cria conteúdo e exige revisão humana substancial.
- Modelo mental correto: sincronização entre cognição humana e capacidade computacional — da ferramenta de produtividade ao parceiro intelectual, nunca ao autor final.
- Alucinações são risco estrutural: citar jurisprudência inventada já rendeu multa por má-fé no TST e configura erro evitável pela diligência mínima de conferência.
- Não há lei geral de IA no Brasil (PL 2.338/2023 em tramitação na Câmara); aplicam-se LGPD, LINDB e normas setoriais — e recomenda-se regulamento local de uso responsável.

Questões de fixação

1. Diferencie IA preditiva de IA generativa e dê um exemplo de aplicação de cada uma na área de licitações.
2. O que são “alucinações” de modelos de linguagem e por que elas representam risco jurídico específico para pareceres e defesas perante órgãos de controle?
3. Certo ou errado: “Como o Brasil ainda não tem lei geral de IA, o uso de ferramentas generativas pela Administração municipal é juridicamente livre de balizas.” Justifique.

Leitura complementar

- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Notícia “Uso de inteligência artificial aprimora processos internos no TCU” (22/02/2024) e materiais públicos sobre ALICE/SOFIA/MONICA.
- BRASIL. Lei nº 13.709/2018 (LGPD), especialmente arts. 6º, 7º e 20 (decisões automatizadas).
- Senado Federal/Câmara dos Deputados. PL nº 2.338/2023 (marco legal da IA) — texto aprovado no Senado e tramitação na Câmara.

CAPÍTULO 8

IA aplicada às licitações e contratos: método, prompts e governança

8.1 Método antes da ferramenta: como explorar o máximo das funcionalidades

A experiência prática com ferramentas de IA generativa no serviço público autoriza uma conclusão que orienta todo este capítulo: **o método de uso é mais importante do que o plano contratado ou a ferramenta escolhida**. Sete diretrizes de método, trabalhadas no curso, merecem registro:

1. **Processo contínuo, não resposta pronta.** A ferramenta funciona melhor como diálogo iterativo: a primeira resposta é apenas o ponto de partida, a ser criticado, refinado e complementado.
2. **Continuidade de conta.** Usar sempre a mesma conta institucional permite continuidade, reaproveitamento de ideias e ganho de eficiência ao longo do tempo.
3. **Organização por projetos.** Separar temas em projetos (ou pastas de conversas) mantém o foco e evita misturar assuntos em conversas longas — um projeto para editais, outro para contratos, outro para defesas.
4. **Trabalho por etapas.** Resultados melhores surgem ao decompor a tarefa: primeiro análise, depois ajustes, depois refinamentos progressivos — em vez de pedir “o documento pronto” de uma vez.
5. **Assistente, nunca autor final.** A IA apoia o raciocínio; a autoria e a responsabilidade permanecem integralmente com o agente público.
6. **Revisões e reanálises.** Submeter o próprio produto a novas rodadas de crítica (inclusive pedindo à ferramenta que aponte fragilidades) eleva a qualidade e aproveita o conteúdo já produzido.
7. **Método acima do plano.** O valor real extraído da ferramenta depende da disciplina de uso — prompts estruturados, conferência de fontes, registro do que foi gerado — mais do que de recursos premium.

ANATOMIA DE UM BOM PROMPT TÉCNICO

Os prompts profissionais compartilham uma estrutura reconhecível: **(1) Papel** — “atue como assistente jurídico especializado em...”; **(2) Missão/objetivo** — o que se quer ao final; **(3) Base normativa obrigatória** — leis, regulamentos e jurisprudência que devem ancorar a resposta; **(4) Nível de autonomia** — se a ferramenta deve propor soluções ou apenas responder; **(5) Limites e salvaguardas** — o que jamais fazer (inventar jurisprudência, sugerir burla ao controle), com exigência de indicar zonas cinzentas; **(6) Forma de atuação/saída** — estrutura, linguagem, destaques. Os três modelos adiante aplicam essa anatomia.

8.2 Prompt 1 — Ativação do “modo agente” do servidor de licitações

COMANDO PRONTO — MODO AGENTE

“Atue a partir de agora em MODO AGENTE. Assuma o papel de servidor público com capacidade e conhecimento técnico-jurídico em licitações e contratos administrativos municipais. **Missão:** auxiliar na condução segura, eficiente e preventiva dos procedimentos licitatórios, desde o planejamento até a execução contratual. **Base normativa obrigatória:** Lei nº 14.133/2021, decretos regulamentares, jurisprudência dos Tribunais de Contas, princípios da Administração Pública e boas práticas de governança. **Nível de autonomia:** alto — você deve propor soluções, antecipar riscos, apontar irregularidades, sugerir correções e estruturar documentos. **Limites:** atuar sempre com foco em legalidade, motivação, transparência e controle; jamais sugerir práticas ilícitas ou burlas ao controle; indicar quando houver zona cinzenta ou divergência jurisprudencial; nunca ‘inventar’ decisão ou jurisprudência ou citação doutrinária; quando mencionar jurisprudência você deve mencionar data da publicação, tribunal de origem e número de processo. **Forma de atuação:** respostas estruturadas; linguagem técnica acessível a servidores; indicação de fundamentos legais e entendimentos de Tribunais de Contas; sugestão de próximos passos. Confirme a ativação e aguarde o primeiro caso.”

Repare como o comando incorpora as salvaguardas jurídicas estudadas nos capítulos anteriores: exige indicação de divergência jurisprudencial (honestidade sobre zonas cinzentas — art. 20 da LINDB), proíbe a invenção de decisões (antídoto às alucinações) e impõe a identificação completa de cada julgado citado (tribunal, número e data), viabilizando a conferência humana — que continua obrigatória.

8.3 Prompt 2 — Análise jurídica completa de processo licitatório

O segundo modelo destina-se à análise de conformidade de um processo licitatório concreto (anexado em PDF), estruturada em quatro eixos. Além de instrumento de trabalho da assessoria jurídica, é excelente roteiro de autoauditoria antes de submeter o processo ao controle:

COMANDO PRONTO — ANÁLISE COMPLETA DO PROCESSO

“Atue como meu assistente jurídico especializado em Direito Administrativo e Licitações. Receba o processo de licitação em formato PDF anexado a esta mensagem e realize uma análise jurídica completa e detalhada, com o objetivo de identificar todas as possíveis irregularidades, nulidades e incorreções, desde a fase preparatória até os atos de adjudicação e homologação, se houver. Sua análise deve ser estruturada nos seguintes eixos e responder às perguntas-chave abaixo, sempre fundamentando suas conclusões na legislação aplicável (principalmente a Lei nº 14.133/2021, mas também a Lei nº 8.666/1993, se aplicável ao caso) e na jurisprudência atualizada dos Tribunais de Contas (TCU, TCEs) e do Poder Judiciário (STJ, TRFs, TJs).

1. Análise da Fase Preparatória (DFD, ETP, TR/Projeto Básico): Necessidade e Justificativa — a necessidade da contratação está devidamente fundamentada no ETP? A solução escolhida é a mais vantajosa, considerando o mercado? Descrição do Objeto — o objeto está descrito de forma precisa, suficiente e clara, sem especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que restrinjam a competição? Orçamento e Pesquisa de Preços — a pesquisa foi ampla e os preços estimados são compatíveis com a realidade? Há composição de custos unitários que permita a análise de exequibilidade e evite ‘jogo de planilha’? Modalidade — a modalidade é adequada à natureza do objeto?

2. Análise do Edital (Ato Convocatório): Cláusulas Restritivas — existem cláusulas que restrinjam indevidamente a competitividade? Analise, por exemplo: exigências de qualificação técnica ou econômico-financeira desproporcionais; restrições geográficas ou de marca não justificadas; prazos inexecutáveis; vedação à participação de empresas em recuperação judicial sem análise da sua capacidade de cumprimento. Critérios de Julgamento — são objetivos e isonômicos? A análise de inexecutabilidade prevê diligência ao licitante? Publicidade e Prazos — os prazos legais foram respeitados? Houve republicação com reabertura de prazo após alterações substanciais?

3. Análise da Fase de Julgamento e Habilitação: Vinculação ao Edital — as decisões da comissão ou do pregoeiro estão estritamente vinculadas aos critérios do edital? Propostas e Documentos — houve formalismo excessivo na desclassificação ou inabilitação por erros sanáveis? Foi oportunizada a complementação de documentos, conforme o art. 64 da Lei nº 14.133/2021? Impugnações e Recursos — foram analisados e respondidos de forma fundamentada? A ausência de resposta configurou omissão ilegal?

4. Relatório Final: elabore relatório consolidado apontando, de forma clara e objetiva, cada irregularidade encontrada. Para cada uma, cite o dispositivo legal violado (ex.: art. 37, XXI, da CF; art. 59, § 4º, da Lei nº 14.133/2021) e, sempre que possível, uma decisão de tribunal que corrobore a análise. Caso não haja entendimento pacificado, indique a divergência jurisprudencial. Ao final, apresente conclusão sobre a legalidade geral do processo e sugira as medidas cabíveis (ex.: recomendação de anulação, representação ao Tribunal de Contas etc.). Apresente o resultado em formato claro, organizado por seções, utilizando negrito para destacar os pontos críticos e as conclusões.”

8.4 Prompt 3 — Uso em controle interno (análise preventiva)

O terceiro modelo adapta o anterior à lógica do **controle interno preventivo**: em vez de caçar nulidades, orientar o saneamento antes da consolidação do procedimento, com classificação de riscos:

COMANDO PRONTO — CONTROLE INTERNO PREVENTIVO

“Atue como assistente jurídico especializado em Direito Administrativo e Licitações, com foco em controle interno e atuação preventiva. Receba o processo de licitação em formato PDF anexado a esta mensagem e realize uma análise jurídica preventiva e orientativa, com o objetivo de identificar riscos de ilegalidade, impropriedades formais, fragilidades de motivação, inconsistências procedimentais e pontos de atenção, desde a fase preparatória até os atos de adjudicação e homologação, se houver. A análise deve priorizar a prevenção de responsabilizações futuras, a correção de falhas antes da consolidação do procedimento e o fortalecimento da segurança jurídica do processo, sendo fundamentada na legislação aplicável (especialmente a Lei nº 14.133/2021 e, quando pertinente, a Lei nº 8.666/1993), bem como em entendimentos consolidados dos Tribunais de Contas (TCU e TCEs). Quando não houver entendimento pacificado sobre determinado ponto, indique expressamente a existência de divergência jurisprudencial ou zona de risco interpretativo.

Estrutura da análise: 1. Fase Preparatória (DFD, ETP, TR/Projeto Básico) — avalie a adequação da justificativa da contratação, a compatibilidade da solução escolhida com o interesse público, a clareza e proporcionalidade da descrição do objeto, a consistência da pesquisa de preços e a adequação da modalidade adotada. 2. Edital — identifique cláusulas restritivas à competitividade, exigências desproporcionais de habilitação, falhas de publicidade, prazos inadequados ou critérios de julgamento que possam gerar risco de impugnação ou questionamento pelos órgãos de controle. 3. Julgamento, Habilitação e Recursos — analise a aderência das decisões ao edital, a ocorrência de formalismo excessivo, a correta aplicação do art. 64 da Lei nº 14.133/2021 e o tratamento conferido a impugnações e recursos. 4. Relatório Preventivo Final — elabore relatório objetivo indicando os riscos identificados, os dispositivos legais relacionados e recomendações práticas de saneamento ou ajuste, classificando os pontos conforme o grau de risco (baixo, médio ou alto). A análise possui caráter técnico-preventivo e não substitui a decisão da autoridade administrativa competente. Apresente o resultado de forma clara, organizada por seções, utilizando negrito para destacar os pontos críticos e as recomendações prioritárias.”

CASO HIPOTÉTICO 8 — O FLUXO SEGURO NA PRÁTICA

A controladora interna de um município de médio porte recebe, para análise prévia, um pregão de R\$ 2,4 milhões para gestão de resíduos. Fluxo adotado: (1) remove dos PDFs dados pessoais desnecessários; (2) roda o Prompt 3 em ferramenta institucional; (3) recebe relatório apontando, entre outros, atestado de capacidade técnica restritivo e pesquisa de preços com apenas duas fontes; (4) **confere cada apontamento na lei e na jurisprudência citada** — descarta um item em que a ferramenta citou acórdão que não localizou; (5) converte os riscos confirmados em recomendações de saneamento ao agente de contratação, com prazo; (6) arquiva no processo o relatório, a conferência e as correções feitas. Resultado: edital saneado antes da publicação, trilha documental de diligência (defesa perfeita sob o art. 28 da LINDB) e nenhuma decisão delegada à máquina.

8.5 Governança do uso: Resolução CNJ nº 615/2025 e os enunciados do CJF

Embora dirigida ao Poder Judiciário, a **Resolução CNJ nº 615, de 11 de março de 2025** — que estabelece diretrizes para o desenvolvimento, uso e governança de soluções de IA no Judiciário —, tornou-se referência analógica inevitável para toda a Administração Pública. Seus pilares: classificação das aplicações por **níveis de risco** (alto risco, com salvaguardas reforçadas; baixo risco, de uso facilitado); **vedações absolutas** (art. 10), como soluções que eliminem a capacidade de revisão humana ou gerem dependência absoluta do usuário, valoração de traços de personalidade para predição de reincidência e ranqueamento social; exigência de **supervisão humana efetiva** em todas as aplicações de apoio à decisão; regras específicas para **IA generativa** (arts. 19 e 20), condicionando o uso a capacitação, à proteção de dados e à vedação de inserção de dados sigilosos em ferramentas comerciais externas; e uma estrutura de governança nacional (comitê) com auditoria e transparência.¹⁴ Para o gestor municipal, a resolução funciona como *benchmark*: se até o juiz — autoridade técnica por excelência — está proibido de decidir por IA sem supervisão, com maior razão o pregoeiro e o parecerista.

Na mesma direção, a **IV Jornada de Direito Processual Civil do Conselho da Justiça Federal** (Brasília, 10 e 11 de novembro de 2025) aprovou 38 enunciados, dos quais 7 na comissão dedicada a “Novas Tecnologias e Inteligência Artificial no Processo Civil”, presidida pela Ministra Isabel Gallotti (STJ).¹⁵ Cinco deles interessam diretamente ao nosso tema:

¹⁴. CNJ, Resolução nº 615, de 11/03/2025 (alterada pela Resolução nº 674/2026). Íntegra em: atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6001.

¹⁵. CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *IV Jornada de Direito Processual Civil é encerrada com aprovação de 38 enunciados*. Notícia de nov. 2025; enunciados aprovados publicados pelo CEJ/CJF. Enunciados doutrinários não têm força vinculante, mas exprimem o entendimento consolidado da comunidade jurídica.

IV Jornada de Direito Processual Civil (CJF, nov. 2025) — enunciados sobre novas tecnologias e IA

Enunciado 1. “O uso de inteligência artificial no processo decisório é admissível como instrumento de apoio, desde que com supervisão humana, sob pena de violação ao art. 11 do CPC.”

Enunciado 2. “A apresentação de jurisprudência, legislação ou doutrina inverídicas, geradas por ferramentas de inteligência artificial, pode ensejar a aplicação de multa por litigância de má-fé, nos termos do art. 80 do CPC.”

Enunciado 3. “O emprego de sistemas de inteligência artificial pelos tribunais para a identificação de padrões de litigância repetitiva, indícios de fraude processual ou de litigância abusiva, observados os termos da Resolução CNJ n. 615/2025, constitui instrumento válido de gestão processual e de repressão aos atos atentatórios à dignidade da justiça, em conformidade com os deveres de cooperação e boa-fé processual.”

Enunciado 4. “A utilização de documentos, provas, jurisprudência, legislação ou doutrina inverídicos, gerados por inteligência artificial, justifica a expedição de ofício ao respectivo órgão de classe ou corregedoria, para apuração da conduta profissional.”

Enunciado 5. “Caso a parte seja condenada por litigância de má-fé, sob o fundamento de que o seu procurador no processo apresentou petição com informações inverídicas obtidas por inteligência artificial, poderá, em ação própria, demandar indenização contra quem causou o dano.”

A transposição para a esfera administrativa é imediata: supervisão humana como condição de validade do apoio decisório; sanção ao uso de conteúdo inverídico; legitimidade do uso institucional de IA para detecção de padrões e fraudes (é o que fazem ALICE e congêneres); apuração funcional de quem apresenta material “alucinado”; e responsabilidade regressiva de quem causou o dano. São, em miniatura, as regras de um bom regulamento municipal de IA.

CHECKLIST — USO RESPONSÁVEL DE IA GENERATIVA NAS LICITAÇÕES

- ✓ Use conta e ferramenta institucionais; evite contas pessoais para trabalho oficial.
- ✓ Não insira dados pessoais, sigilosos ou estratégicos (propostas em sigilo, senhas, dados de saúde) em ferramentas comerciais externas.
- ✓ Estruture o prompt: papel, missão, base normativa, limites, forma de saída.
- ✓ Exija fontes identificadas (tribunal, número, data) — e **confira todas** antes de usar.
- ✓ Trate a saída como minuta: revise, corrija, assuma a autoria.
- ✓ Trabalhe por etapas e peça a crítica do próprio modelo ao resultado.
- ✓ Registre no processo, quando cabível, o apoio de ferramenta de IA e a revisão humana realizada.
- ✗ Jamais: decidir “porque a IA disse”, citar julgado sem conferir, ou usar IA para contornar controles.

Resumo executivo do Capítulo 8

- Método vale mais que ferramenta: processo iterativo, projetos organizados, trabalho por etapas, revisão constante — IA como assistente, nunca autor final.
- Prompts profissionais têm anatomia: papel, missão, base normativa obrigatória, autonomia, limites (nunca inventar jurisprudência; indicar zonas cinzentas) e forma de saída.
- Três comandos prontos: modo agente do servidor de licitações; análise jurídica completa de processo (4 eixos); análise preventiva de controle interno com classificação de riscos.
- Resolução CNJ nº 615/2025: riscos classificados, vedações absolutas, supervisão humana obrigatória e regras para IA generativa — benchmark para regulamentos municipais.
- Enunciados 1 a 5 da IV Jornada de Direito Processual Civil (CJF/2025): supervisão humana, multa por conteúdo inverídico, validade da IA institucional de triagem, apuração funcional e ação regressiva.

Questões de fixação

1. Enumere os seis componentes da “anatomia” de um prompt técnico e explique por que a exigência de identificação completa da jurisprudência (tribunal, número, data) é uma salvaguarda essencial.
2. Compare a finalidade do Prompt 2 (análise completa) com a do Prompt 3 (controle interno preventivo): o que muda no objetivo, no tom e no produto final?
3. Um assessor jurídico municipal junta a uma defesa perante o TCE três acórdãos sugeridos por ferramenta de IA, sem conferi-los; dois não existem. À luz do Enunciado 2 da IV Jornada, da

Resolução CNJ nº 615/2025 (por analogia) e do art. 28 da LINDB, analise as possíveis consequências.

Leitura complementar

- CNJ. Resolução nº 615/2025 (com as alterações da Resolução nº 674/2026) — íntegra e anexos.
- CJF. Enunciados aprovados na IV Jornada de Direito Processual Civil (2025) — comissão de novas tecnologias e IA.
- TST, RR-0000284-92.2024.5.06.0351, 6ª Turma, j. 10/03/2026 (multa por citações inexistentes geradas por IA).

ENCERRAMENTO

Considerações finais

Este módulo uniu duas pontas que raramente aparecem juntas nos cursos de contratação pública: o **direito de decidir sem medo** e a **tecnologia que multiplica a capacidade de decidir bem**. Do lado normativo, vimos que o ordenamento — LINDB, Lei nº 14.133/2021, reforma da improbidade chancelada pelo STF — protege deliberadamente o gestor diligente e de boa-fé: exige motivação contextualizada, manda considerar as circunstâncias reais da gestão e reserva a responsabilização pessoal ao dolo e ao erro grosseiro. Do lado operacional, percorremos a espinha dorsal da NLLC — objetivos e governança, fases, modalidades, procedimentos auxiliares — que constitui o terreno sobre o qual qualquer ferramenta, humana ou artificial, deve trabalhar.

E do lado tecnológico, a conclusão é serena: a inteligência artificial generativa já é, para o agente de contratação, o que a planilha eletrônica foi para o orçamentista — uma extensão da capacidade profissional, que não dispensa (antes pressupõe) o domínio da matéria. Usada com método, com prompts bem construídos, com conferência rigorosa de fontes e com supervisão humana efetiva, ela reduz exatamente o tipo de falha que alimenta a Administração do medo: a instrução incompleta, o prazo perdido, a cláusula restritiva despercebida, a jurisprudência ignorada. Usada sem método, cria riscos novos — e já sancionados, como mostram o TST e os enunciados do CJF.

Fica, como fecho, a provocação que circulou no curso — a frase popularmente atribuída a Albert Einstein: *“insanidade é continuar fazendo sempre a mesma coisa e esperar resultados diferentes”*.¹⁶ A Administração Pública brasileira não pode seguir instruindo processos como em 1993 e esperar os resultados de 2026. E fica também a síntese estampada na imagem que encerrou o encontro: **coragem não é ausência de medo — é ir com medo**. Decidir com técnica, motivar com honestidade, usar as ferramentas do tempo presente e documentar a diligência: esse é o caminho seguro entre a paralisia e a temeridade.

Obrigado pela presença!

Robson Soares de Souza — @robsonsoares.adv

Instituto Global de Administração Pública

¹⁶. Frase de atribuição popular a Albert Einstein, sem registro nas obras do autor — utilizada aqui pelo seu valor retórico, com a devida ressalva.

ELEMENTOS PÓS-TEXTUAIS

Gabarito comentado das questões de fixação

Capítulo 1

1. Não decidir também produz efeitos jurídicos e materiais: a necessidade pública não desaparece com a inércia. Exemplo típico: pregão de medicamento paralisado por receio de representação leva ao desabastecimento e à dispensa emergencial mais cara — a omissão gerou o dano que se dizia evitar. 2. Exige-se dolo (elemento subjetivo específico); a improbidade culposa foi extinta pela Lei nº 14.230/2021. O STF confirmou a exigência no Tema 1.199 (ARE 843.989) e manteve-a ao concluir, em 1º/07/2026, o julgamento das ADIs 7.156 e 7.236. 3. Alternativa (b): decidir pelo que o controlador toleraria, e não pelos critérios legais, é a essência da chamada “doutrina do controle”.

Capítulo 2

1. Pelo art. 20 da LINDB, o controlador não pode invalidar com base em valor jurídico abstrato sem considerar as consequências práticas (descontinuidade do transporte escolar, custos da recontração) e deve demonstrar, na motivação, a necessidade e a adequação da invalidação *em face das alternativas possíveis* (saneamento, convalidação, ajuste). 2. Erro grosseiro é o erro manifesto e inescusável, praticado com culpa grave (Decreto nº 9.830/2019, art. 12, § 1º) — ex.: atestar serviço não executado; erro escusável é a falha justificável nas circunstâncias reais — ex.: pesquisa de preços limitada em mercado local rarefeito, com diligências documentadas. 3. Errado. O parecerista responde, sim, em caso de dolo ou erro grosseiro (parecer fraudulento, omissão inescusável de norma expressa); o que o art. 28 veda é a responsabilização por divergência razoável de interpretação.

Capítulo 3

1. Porque o inciso I do art. 11 elege como objetivo o *resultado* de contratação mais vantajoso, incluindo o ciclo de vida do objeto — aquisição, operação, manutenção e descarte. Um bem mais barato na compra pode ser o mais caro no ciclo de vida. 2. Sobrepreço é o preço acima do referencial na fase de orçamento/contratação (dano potencial); superfaturamento é o dano efetivo apurado na execução/liquidação (pagamento por serviço não executado, qualidade inferior, quantitativo a maior). 3. À alta administração do órgão ou entidade (no município, prefeito e secretários), sob os verbos avaliar, direcionar e monitorar. Consequências: dever de instituir gestão de riscos, controles internos, plano de contratações e capacitação; e imputabilidade aos dirigentes da omissão estrutural (não aos servidores operacionais que atuaram conforme os fluxos existentes).

Capítulo 4

1. Exemplos: estimativa de despesa (dimensiona o valor e ancora o juízo de economicidade); parecer jurídico (controle prévio de legalidade); justificativa de preço (demonstra compatibilidade com o mercado na contratação direta); razão da escolha do contratado (impessoalidade). 2. Julga-se primeiro, habilita-se depois — e apenas o primeiro classificado tem a documentação examinada, poupando tempo e recursos; a inversão (habilitação prévia) exige previsão editalícia motivada. 3. Motivação ex-

pressa da opção presencial, registro da sessão em ata e gravação em áudio e vídeo, juntada aos autos (art. 17, §§ 2º e 5º).

Capítulo 5

1. As modalidades por valor geravam fracionamento artificial e competição restrita (sobretudo no convite). Na NLLC, a modalidade decorre da natureza do objeto (comum × especial; obra; alienação; inovação) e do critério de julgamento. **2.** Não. O art. 28, § 2º, veda a criação de novas modalidades e a combinação das existentes — norma geral de licitação, de observância obrigatória por todos os entes (CF, art. 22, XXVII). **3.** Art. 32, I: (a) inovação tecnológica ou técnica; (b) impossibilidade de satisfação da necessidade sem adaptação de soluções de mercado; (c) impossibilidade de definição precisa das especificações. Garantias da fase de diálogo: registro em ata e gravação audiovisual das reuniões; vedação de divulgação discriminatória de informações e de revelação de soluções de um licitante aos demais sem consentimento.

Capítulo 6

1. Porque todos os interessados que preencham os requisitos são admitidos — não há disputa a decidir, logo a competição é inviável no sentido licitatório (art. 74, IV). Hipóteses: paralela e não excludente (exames laboratoriais); seleção por terceiros (paciente escolhe o prestador credenciado); mercados fluidos (passagens aéreas). **2.** Não obriga (art. 83): a ata gera compromisso para o fornecedor, mas a Administração conserva a faculdade de não contratar ou de realizar licitação específica motivada. Cadastro de reserva é a inclusão, na ata, dos licitantes que aceitarem cotar pelo preço do vencedor, na ordem de classificação. **3.** Ata municipal de dispensa: adesão vedada — o art. 86, § 3º, II (redação da Lei nº 14.770/2023), só admite adesão entre municípios se o SRP tiver sido formalizado mediante licitação. Ata estadual: adesão possível (inciso I), cumpridos os requisitos do § 2º.

Capítulo 7

1. Preditiva: classifica/identifica sem criar — ex.: robô que aponta cláusulas restritivas em editais (ALICE/TCU). Generativa: cria conteúdo — ex.: minuta de resposta a impugnação elaborada por LLM sob revisão do pregoeiro. **2.** São respostas fluentes e falsas (inclusive julgados inexistentes), decorrentes da natureza probabilística dos modelos; em peças oficiais, citar fonte inverídica configura falha grave de diligência — com precedente de multa por má-fé (TST) e enquadramento possível como erro grosseiro (LINDB, art. 28). **3.** Errado. Aplicam-se desde já a LGPD (dados pessoais), a LINDB (responsabilidade e motivação), as normas de sigilo, os regulamentos setoriais (ex.: Resolução CNJ nº 615/2025 no Judiciário) e os deveres gerais de veracidade e diligência; a ausência de lei geral não é vácuo normativo.

Capítulo 8

1. Papel; missão/objetivo; base normativa obrigatória; nível de autonomia; limites e salvaguardas; forma de atuação/saída. A identificação completa dos julgados viabiliza a conferência humana — único antídoto eficaz contra alucinações — e desestimula o modelo a “inventar” referências genéricas. **2.** O Prompt 2 é diagnóstico-corretivo: busca irregularidades e nulidades e culmina em relatório

conclusivo com medidas cabíveis (inclusive anulação/representação). O Prompt 3 é preventivo-orientativo: busca riscos e fragilidades antes da consolidação dos atos, classifica-os por grau (baixo/médio/alto) e propõe saneamento — sem substituir a decisão da autoridade. **3.** Consequências possíveis: desconsideração da defesa no ponto e descrédito processual; apuração disciplinar — o descuido de não conferir fontes tende a caracterizar erro grosseiro (art. 28 da LINDB), pois evitável com diligência mínima; por analogia com o Enunciado 2 da IV Jornada e com o precedente do TST, sanção processual por má-fé em juízo; e, se houver dano, responsabilização com eventual direito regressivo (lógica do Enunciado 5).

ELEMENTOS PÓS-TEXTUAIS

Referências

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, edição especial LINDB, p. 203-224, nov. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Comissão Especial sobre Inteligência Artificial (PL 2338/23)*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025-2026. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br>. Acesso em: ago. 2026.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. *IV Jornada de Direito Processual Civil — enunciados aprovados*. Brasília: CJF/Centro de Estudos Judiciários, nov. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 615, de 11 de março de 2025* (alterada pela Resolução nº 674/2026). Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6001>. Acesso em: ago. 2026.

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 13.655/2018.

BRASIL. *Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019*. Regulamenta os arts. 20 a 30 da LINDB.

BRASIL. *Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025*. Atualiza os valores monetários da Lei nº 14.133/2021 para 2026.

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

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021* (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), com as alterações da Lei nº 14.770/2023.

BRASIL. *Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021*. Altera a Lei nº 8.429/1992 (improbidade administrativa).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ARE 843.989/PR — Tema 1.199 da repercussão geral*. Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 18/08/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 7.156/DF* (Rel. Min. André Mendonça) e *ADI 7.236/DF* (Rel. Min. Alexandre de Moraes), julgamento conjunto concluído pelo Tribunal Pleno em 1º/07/2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança organizacional*. 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Uso de inteligência artificial aprimora processos internos no Tribunal de Contas da União. *Portal TCU — Notícias*, Brasília, 22 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *RR-0000284-92.2024.5.06.0351*, 6ª Turma, Rel. Des. convocado Fabrício Gonçalves, j. 10/03/2026.

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

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico*. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. *Revista Colunistas de Direito do Estado*, n. 71, jan. 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 14. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos — cartilha de orientação*. São Paulo: TCESP (esquemas reproduzidos nas Figuras 3.1 a 5.6).

VASWANI, Ashish et al. Attention is all you need. *Advances in Neural Information Processing Systems*, v. 30, Long Beach, 2017.

ELEMENTOS PÓS-TEXTUAIS

Glossário

Adesão (carona) — utilização, por órgão não participante, de ata de registro de preços alheia, mediante justificativa de vantagem, compatibilidade de preços e aceite do gerenciador e do fornecedor (art. 86, §§ 2º e 3º).

Alta administração — dirigentes máximos do órgão ou entidade, responsáveis pela governança das contratações (art. 11, parágrafo único).

Alucinação (IA) — conteúdo falso gerado com aparência de veracidade por modelo de linguagem.

Ata de registro de preços — documento vinculativo e obrigacional que registra objeto, preços, fornecedores e condições para contratações futuras (art. 6º, XLVI).

Bens e serviços comuns — aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por especificações usuais de mercado (art. 6º, XIII).

Credenciamento — chamamento público permanente para habilitar todos os interessados aptos a contratar em condições padronizadas (art. 6º, XLIII; art. 79).

Diálogo competitivo — modalidade com fase de diálogo para construção da solução e fase competitiva subsequente (art. 6º, XLII; art. 32).

Erro grosseiro — erro manifesto, evidente e inescusável, praticado com culpa grave (Decreto nº 9.830/2019, art. 12, § 1º).

ETP (estudo técnico preliminar) — documento da fase preparatória que caracteriza a necessidade, examina alternativas e demonstra a viabilidade da solução.

Governança das contratações — mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a função de contratações.

IRP (intenção de registro de preços) — procedimento público prévio, de no mínimo 8 dias úteis, para participação de outros órgãos no registro de preços (art. 86, caput).

LLM (Large Language Model) — grande modelo de linguagem treinado para gerar texto; base das ferramentas de IA generativa.

PMI — procedimento de manifestação de interesse: chamamento para que a iniciativa privada elabore estudos e projetos, sem preferência nem ônus para o poder público (art. 81).

PNCP — Portal Nacional de Contratações Públicas: sítio oficial centralizado de divulgação e gestão das contratações (arts. 174 a 176).

Pré-qualificação — procedimento seletivo prévio para análise antecipada de habilitação de licitantes ou conformidade de bens (art. 80).

Prompt — instrução estruturada dada a um modelo de IA generativa.

Sobrepçoço / superfaturamento — preço acima do referencial na contratação / dano efetivo na execução (art. 6º, LVI e LVII).

SRP — sistema de registro de preços (art. 6º, XLV; arts. 82 a 86).

ANEXO A

Dispositivos legais essenciais

LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/1942, com a Lei nº 13.655/2018)

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. **Parágrafo único.** A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. **§ 1º** Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. **§ 2º** Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. **§ 3º** As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Lei nº 14.133/2021 — dispositivos estruturantes citados nesta apostila

Art. 11, caput e incisos (objetivos do processo licitatório) e **parágrafo único** (governança das contratações pela alta administração) — transcritos no Capítulo 3.

Art. 17 (fases do processo licitatório; forma eletrônica preferencial; gravação da sessão presencial; certificação Inmetro) — transcrito no Capítulo 4.

Art. 28 (modalidades; vedação de criação e combinação) — transcrito no Capítulo 5.

Art. 72 (instrução da contratação direta), **art. 73** (responsabilidade solidária na contratação direta indevida), **arts. 74 e 75** (inexigibilidade e dispensa).

Art. 78 (procedimentos auxiliares), **art. 79** (credenciamento), **art. 80** (pré-qualificação), **art. 81** (PMI), **arts. 82 a 86** (SRP e adesões — com a redação da Lei nº 14.770/2023 no art. 86, § 3º), **arts. 87 e 88** (registro cadastral).

Nota: as transcrições integrais constam dos capítulos indicados; recomenda-se a consulta ao texto consolidado e atualizado no sítio do Planalto (planalto.gov.br) antes de qualquer aplicação concreta.

APÊNDICE A

Nota metodológica sobre citações não confirmadas

Em respeito ao compromisso deste curso com a integridade das fontes — o mesmo que se exige do uso responsável da IA —, registram-se abaixo as citações constantes do material de aula que **não puderam ser confirmadas literalmente em fonte primária** até o fechamento desta edição, com o tratamento que lhes foi dado no corpo da apostila:

- **Frase atribuída ao voto do Min. Gilmar Mendes na ADI 7.236** (“Lamentavelmente, a ação de improbidade passou a ser muitas vezes utilizada de forma abusiva inclusive como meio de perseguição...”): o voto-vista de 24/04/2025 e a posição crítica do ministro ao uso desviado da improbidade estão confirmados em fontes secundárias qualificadas; a literalidade do trecho, porém, não foi conferida no inteiro teor. Tratamento: paráfrase indireta no Capítulo 1, sem aspas.
- **Declaração de Jarbas Soares Júnior** (“Prefeitos e prefeitas não são bandidos” — Rádio Itatiaia, 23/04/2025): a posse do PGJ/MG (dez. 2024) e manifestações públicas suas em defesa dos gestores municipais estão confirmadas; o áudio específico não foi localizado. Tratamento: citação com indicação expressa de que a fonte é o material do curso.
- **Entrevista do Min. Antônio Anastasia ao Valor Econômico (08/02/2022)**: o teor é compatível com manifestações públicas reiteradas do ministro; a íntegra da entrevista não foi acessada (conteúdo sob assinatura). Tratamento: citação com indicação da fonte conforme o material do curso.
- **Aforismos** (“Dorme tranquilo quem indefere” — atribuído a Marcos Juruena Villela Souto; “Quem decide pode errar...” — Hamilton Werneck; “Insanidade é...” — atribuição popular a Einstein): máximas de circulação corrente, sem localização de registro bibliográfico primário. Tratamento: uso com indicação de atribuição.

Todas as demais referências normativas e jurisprudenciais desta apostila (STF — Tema 1.199, ADIs 7.156/7.236; TST — RR-0000284-92.2024.5.06.0351; CNJ — Resolução nº 615/2025; CJF — enunciados da IV Jornada de Direito Processual Civil; TCU — ferramentas de IA; decretos e leis citados) foram verificadas em fontes oficiais ou institucionais em agosto de 2026.