

Revista de Administração Municipal

Edição 327 • setembro 2026

ISSN 0034-7604



Artigos

- Evidências e participação qualificada: quando os números entram no debate público
- A contratação pública no Brasil e em Angola: uma análise comparativa entre a Lei nº 14.133/2021 e a Lei angolana dos contratos públicos (Lei nº 41/20)
- As contratações públicas sustentáveis como instrumento de desenvolvimento regional e justiça socioambiental e a Lei nº 14.133/21
- Eleições gerais e os municípios
- O administrador público e o privado

Pareceres

- Concurso público para provimento de cargos com atribuições exclusivamente práticas. Considerações acerca do tema
- A Lei Geral de Proteção de Dados e sua observância pela administração pública municipal no caso concreto
- Ano de eleições gerais: o alcance das vedações eleitorais sobre os agentes públicos municipais



Aos Leitores

A presente edição, como usualmente, apresenta artigos com abordagens variadas aplicáveis à gestão pública tratando de questões e análises importantes relativas à implementação e condução no setor público, especialmente no âmbito das políticas públicas nos municípios brasileiros. Segue-se aos cinco artigos a sessão de Pareceres com a apresentação de três documentos exarados, por solicitação, pela Consultoria Jurídica.

O primeiro artigo chama a atenção para as transformações com que a rapidez da chegada da informação provoca a necessidade de maior qualificação dos gestores para levar a bom termo os objetivos de responsabilidade governamental.

Sob o título **Evidências e Participação Qualificada: Quando os Números entram no Debate Público**, tem autoria de Leonardo Mello, Sociólogo e Pesquisador do IBAM. O artigo indica a relevância das estatísticas públicas, dos indicadores sociais e das plataformas de informação na qualificação dos processos decisórios, destacando que, apesar de haver extenso volume de informações, há que se qualificar gestores para que estes se apropriem e utilizem estes dados no debate público, na formulação de políticas públicas e em suas implementações. Aponta também que o grande desafio para os municípios, independentemente do porte e relevância política e econômica, é o de construir pontes entre evidências, participação social, orçamento público e ação governamental para a produção de resultados reconhecíveis.

O segundo apresenta uma análise comparada entre duas realidades nacionais - **A Contratação Pública no Brasil e em Angola: Uma Análise Comparativa entre a Lei nº 14133/2021 e a Lei Angolana dos Contratos Públicos Lei nº 41/20**. Sua autora é a professora universitária Giovanna Izidoro, especialista em direito administrativo, consultora do IBAM, que descreve as circunstâncias entre duas realidades nacionais.

Partindo de perspectivas distintas, a autora identifica convergências e divergências entre os modelos brasileiro e angolano e seus efeitos na governança, no planejamento e nos instrumentos de controle administrativo para a contratação pública, examinando seus princípios e mecanismos de controle. Enfatiza a autora que nas últimas décadas surgiram diversos ordenamentos jurídicos que buscam responder a desafios, como a necessidade de maior eficiência, transparência, integridade e controle da atuação administrativa.

Ainda dentro do tema de contratação, a presente edição apresenta, de autoria do advogado e consultor do IBAM Jairo de Oliveira Bueno, **As Contratações Públicas Sustentáveis como Instrumento de Desenvolvimento Regional e Justiça Socioambiental e a Lei nº 14.133/2021**, que analisa o papel das contratações públicas sustentáveis como instrumento de desenvolvimento regional e promoção da justiça ambiental e propõe uma estrutura composta por boas práticas, adaptável à realidade municipal articulada com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

A análise documental realizada leva a resultados que demonstram que a lei de licitações ampliou o arcabouço voltado à sustentabilidade, mas ainda persistem obstáculos institucionais e culturais à sua implementação especialmente em municípios de pequeno e médio porte.

O quarto artigo, de autoria de Priscila Oquioni Souto, advogada e consultora jurídica do IBAM, trata da **Lei nº 9504/97**, especialmente em seus artigos 73 a 78, trazendo um alerta aos leitores sobre o que é vedado às autoridades municipais fazer em época de eleição de cargos federais e estaduais, sem inclusão de disputa em nível municipal.

O pleito eleitoral de 2026, ainda que não inclua cargos políticos municipais, ao eleger Presidente da República, Governadores, Senadores, Deputados Federais e Estaduais, provoca repercussões nos municípios brasileiros.

A leitura desse artigo é útil não só para os agentes políticos municipais, mas para os servidores do município em geral, que verão os impedimentos que também lhes são aplicáveis.

Como fecho do conjunto de cinco artigos, temos a colaboração do advogado Ivan Barbosa Rigolin, que na oportunidade de ser em setembro que se comemora o **Dia do Administrador**, destaca a relevância a profissão no seu âmbito público e privado.

O texto realça a importância da lei que disciplinou a profissão de Administrador em nosso país e a criação dos Conselhos Federal e Estaduais de Técnicos de Administração, inicialmente sob forma conjunta de uma autarquia especial, que apenas em 1985 foi redenominada como Conselho Federal de Administração, surgindo também os Conselhos Regionais de Administração.

Aos artigos seguem-se três pareceres, sendo o primeiro exarado por Julia Alexim Nunes da Silva, advogada e consultora do IBAM, que trata do importante tema Concurso Público para provimento de cargos com atribuições exclusivamente práticas onde discorre-se para esses cargos, de nível de escolaridade fundamental, pode-se exigir apenas a prova prática ao invés de escrita e prática.

O segundo parecer, de autoria da consultora técnica Maria Vitoria Sá e Guimarães Barroso Magno, discorre sobre a Lei Geral de Proteção de Dados e sua observância pela Administração Pública municipal, concluindo que não se vislumbra impedimento jurídico à celebração de acordo de cooperação técnica para utilização experimental e gratuita da plataforma disponibilizada pela empresa, observados certos princípios.

Finalizando, temos o parecer emitido pelo advogado e consultor Rafael Pereira de Souza, esclarecendo sobre o que existe no ano de eleições gerais no que diz respeito às vedações eleitorais sobre agentes públicos municipais. As questões levantadas na consulta são respondidas especificamente, orientando os procedimentos a serem seguidos.

Que todos tenham uma excelente leitura.

Índice

Artigos

06. Evidências e participação qualificada: quando os números entram no debate público

Leonardo Mello

27. A contratação pública no Brasil e em Angola: uma análise comparativa entre a Lei nº 14.133/2021 e a Lei angolana dos contratos públicos (Lei nº 41/20)

Giovana Izidoro

40. As contratações públicas sustentáveis como instrumento de desenvolvimento regional e justiça socioambiental e a Lei nº 14.133/21

Jairo de Oliveira Bueno

52. Eleições gerais e os municípios

Priscila Oquioni Souto

57. O administrador público e o privado

Ivan Barbosa Rigolin

Pareceres

61. Concurso público para provimento de cargos com atribuições exclusivamente práticas.

Considerações acerca do tema

Júlia Alexim Nunes da Silva

63. A Lei Geral de Proteção de Dados e sua observância pela administração pública municipal no caso concreto

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso Magno

66. Ano de eleições gerais: o alcance das vedações eleitorais sobre os agentes públicos municipais

Rafael Pereira de Sousa

Revista de Administração Municipal

Edição 327 • setembro 2026

ISSN 0034-7604

Expediente

A Revista de Administração Municipal é uma publicação virtual, on-line, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, inscrita no Catálogo Internacional de Periódicos sob o nº BL ISSN 0034-7604. Registro Civil de Pessoas Jurídicas nº 2.215.

Editoria

Mara Biasi Ferrari Pinto, Marcos Flávio R. Gonçalves e Maria da Graça Ribeiro das Neves.

Conselho Editorial

Ana Maria Brasileiro, Celina Vargas do Amaral Peixoto, Emir Simão Sader, Fabricio Ricardo de Limas Tornio, Fernando L. Abrucio, Frederico Lustosa da Costa, Paulo du Pin Calmon e Rubem César Fernandes.

Conselho Técnico

Alberto Costa Lopes, Alexandre Carlos de Albuquerque Santos, Henrique Gaspar Barandier, Leonardo Jose Amaral de Mello, Marcia Costa Alves da Silva, Marcus Alonso Ribeiro Neves, Marlene Allan Fernandes, Paulo Timm e Priscila Oquioni Souto.

Projeto Gráfico

Ewerton da Silva Antunes

Esta publicação consta do indexador internacional Lilacs – América Latina e Caribe.

As opiniões expressas pelos autores dos artigos e entrevistados na RAM não necessariamente refletem a opinião do IBAM e dos Conselhos Editorial e Técnico desta publicação. É permitida a sua reprodução desde que citada a fonte.

Superintendente Geral

Claudia Pedreira do Couto Ferraz

IBAM

Rio de Janeiro

Rua Buenos Aires, 19
CEP 20070-021 • Rio de Janeiro • RJ
Tel.: (21) 2536-9797
E-mail: ibam@ibam.org.br
revista@ibam.org.br
www.ibam.org.br

Representações

São Paulo

Avenida Ceci, 2081
CEP 04065-004 • São Paulo • SP
Tel.: (11) 5583-3388
Email: ibamsp@ibam.org.br

Santa Catarina

Rua Antonio Cândido de Figueiredo, 39
CEP 89035-310 • Blumenau • SC
Tel.: (47) 3041-6262
Email: ibamsc@ibam.org.br
Tel.: (47) 3041-6262

Artigo

EVIDÊNCIAS E PARTICIPAÇÃO QUALIFICADA: QUANDO OS NÚMEROS ENTRAM NO DEBATE PÚBLICO

“quem em seu gabinete, fala em nome do povo
não sabe que a galinha nasceu antes do ovo”

Ledo Ivo

Leonardo Mello

Sociólogo, mestre em Estatística e Doutorando em Estatística pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE). Consultor Técnico do IBAM.

Resumo: Este artigo analisa a importância das estatísticas públicas, dos indicadores sociais e das plataformas de informação na qualificação dos processos decisórios das políticas públicas municipais. Parte-se da constatação de que o Brasil dispõe hoje de um volume expressivo de dados sobre municípios, mas que essa disponibilidade formal não assegura, por si só, sua apropriação por gestores, técnicos ou organizações da sociedade civil. Argumenta-se que os dados podem funcionar como linguagem comum para o debate público quando são acessíveis, padronizados, documentados, interpretados em escala adequada e articulados às demandas concretas da população. Aponta-se que o desafio municipal não é substituir a política por indicadores, mas construir pontes entre evidências, participação social, orçamento público e ação governamental, ampliando a transparência, melhorando a alocação de recursos e fortalecendo a capacidade das administrações locais de produzir resultados publicamente reconhecíveis.

Palavras-chave:

Políticas públicas municipais
Indicadores sociais
Dados públicos
Plataformas de informação
Tomada de decisão

Introdução

A produção e a disponibilidade de informações por meio de estatísticas, dados, estudos, indicadores e plataformas de consulta sobre os municípios brasileiros são hoje maiores do que já foram em qualquer tempo da história (Senra, 2005). Essa ampliação decorre tanto do aumento do número de instituições públicas que produzem estatísticas, no plano federal, estadual e municipal, quanto da expansão da sociedade da informação, que tornou possível o registro e acesso rápido a bases de dados e registros administrativos de toda ordem em meio digital, antes restritos a especialistas.

Produzir e disponibilizar informações não é suficiente para ampliar e qualificar o debate sobre políticas públicas entre os diversos atores sociais, apoiando o debate sobre a alocação de recursos públicos, a escolha de programas, ou o aperfeiçoamento de serviços para produzir mais benefícios para mais pessoas. Entre a disponibilização de dados, seu uso para apoiar o processo decisório, e a definição da política pública há um terreno intermediário, que envolve mediação técnica, interpretação, disputa política, capacidade institucional, letramento estatístico, comunicabilidade e confiança. É nesse intervalo que se localiza o desafio municipal contemporâneo, transformar abundância informacional em capacidade coletiva de decisão.

Gestores públicos municipais todos os dias decidem sobre questões que impactam a vida de muitas pessoas: vagas nas escolas e creches, leitos e funcionários em unidades de saúde, linhas de transporte urbano e muitos outros temas. Quanto maior o número de pessoas afetadas por uma decisão, maior é a responsabilidade de aproximá-la da realidade. Esse é um critério ético e administrativo central, ou seja, decisões públicas devem ser tanto mais criteriosas quanto maior for seu alcance coletivo.

Políticas públicas são produto de processos complexos que envolvem etapas como diagnóstico, formulação, implementação, monitoramento e avaliação de ações, considerando, ainda, recursos orçamentários disponíveis. Dados e indicadores sobre a realidade não substituem escolhas políticas, apenas tornam mais explícitas as suas prioridades e objetivos, possibilitando debates em bases comuns, transparentes e sujeitas a escrutínio democrático.

Dados como linguagem comum

Para que exista diálogo público, não basta que diferentes atores tragam suas propostas para a mesa, é necessário que as partes, em suas diferenças, possam compreender-se. Isso exige comunicabilidade, um repertório comum de termos, referências e critérios, e não apenas de sinais inteligíveis ou linguagem compreensível. Quando cada ator descreve a realidade a partir de uma linguagem própria, sem pontos de contato, o debate tende a se converter em justaposição de narrativas. Todos falam, mas não necessariamente dialogam.

Nesse contexto, a utilização de indicadores e dados pode cumprir função de linguagem comum, pois oferece base compartilhável a partir da qual os interlocutores podem discutir. Quando todos partem de uma mesma série histórica ou definição de população, por exemplo, torna-se possível deslocar a disputa de “qual realidade existe” para outra, sobre “o que fazer diante da realidade reconhecida”.

Tal deslocamento é decisivo para o processo democrático, e talvez até mais fácil de ser implementado em escala municipal, onde os efeitos das políticas públicas são percebidos de modo mais palpável. A padronização da comunicação, a partir do acesso aos dados, não elimina conflitos ideológicos, distributivos (na alocação de recursos) ou programáticos (na definição das políticas), mas melhora as condições de diálogo, permitindo que divergências legítimas sejam apresentadas, conhecidas e discutidas em bases mais transparentes.

Estatísticas, indicadores e conteúdo informacional

A literatura moderna reconhece que os indicadores ganharam importância devido à percepção de que estaria havendo um descompasso entre estatísticas de desenvolvimento dos países (como o PIB) e a qualidade de vida de suas populações (Jannuzzi, 2001, 2019). O município espelha essa mesma realidade como em um microcosmo, em que o crescimento econômico de um território não se converte automaticamente em bem-estar, acesso a serviços públicos ou redução de desigualdades.

A distinção entre dados, estatísticas e indicadores é indispensável para o uso adequado das plataformas municipais. Dados são apresentados como resultados numéricos que designam quantidades de registros ou observações sobre um determinado fenômeno. As estatísticas designam tanto métodos quanto resultados, “O termo estatística designa os métodos matemáticos para se lidar com dados obtidos através do recenseamento e da medição.”(cf. HAGGOD, M. J. Statistics for sociologists. New York, Holt, 1941). (FGV, Dicionário de Ciências Sociais, 1987, p.419).

Indicadores são “uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato.” (Jannuzzi, 2001, p.11). Essa definição associa o indicador a uma finalidade. Um número isolado pode informar pouco, ao passo que um número contextualizado pode organizar decisões, assim, o conteúdo informacional é o que

transforma uma contagem em referência para ação. Saber a população de um município é relevante, mas saber o critério para definir essa contagem de pessoas, por exemplo, ajuda a discutir a oferta de serviços e a formulação de políticas públicas.

Essa distinção é crucial para gestores municipais. Se, por um lado, uma tabela pode apresentar milhares de registros sem produzir clareza, por outro, um indicador pode sintetizar uma dimensão relevante da realidade e facilitar o debate público. A questão não é a quantidade de dados, mas sua pertinência. Em uma época de abundância informacional, a capacidade de selecionar, interpretar e comunicar dados e indicadores torna-se tão importante quanto o próprio acesso aos dados.

Indicadores e o ciclo das políticas públicas

A utilização de registros administrativos em todas as etapas do processo de implementação de políticas públicas é particularmente importante para a administração municipal. Indicadores são comumente utilizados na etapa de diagnóstico, para justificar algum cenário de demanda, e acabam cumprindo o papel de “prova”, da necessidade de ações neste ou naquele sentido, mas são relevantes porque podem apoiar diferentes momentos do processo de vida de uma política pública, como já apontava Jannuzzi (2001, p.32).

No diagnóstico, dados ajudam a identificar magnitude, distribuição e localização dos problemas. Na formulação, permitem definir públicos prioritários, metas, estratégias e critérios de elegibilidade. Na implementação, possibilitam acompanhar o andamento das ações, verificar cobertura e corrigir desvios. Na avaliação, contribuem para examinar resultados e limites das intervenções públicas.

Indicadores podem ser utilizados em todas as etapas, e apoiam processos decisórios e de avaliação de políticas públicas. Por outro lado, apesar das exigências técnicas para sua elaboração, isso não significa que seja produto de procedimento neutro. A política pública envolve escolhas, prioridades, valores e, portanto, conflitos de interesses, por isso, os indicadores devem ser entendidos como recursos de orientação em todas as etapas desse processo, e não apenas como comandos. Há no debate público uma falsa percepção de que decisões técnicas são melhores que decisões políticas. Todas as decisões são, ao mesmo tempo, técnicas e políticas, e o uso de dados não apoia essa oposição. O problema não está em usar dados, mas ao contrário, está em usá-los como se eles permitissem que gestores públicos pudessem abdicar de fazer escolhas, ou se eximir de suas responsabilidades.

Nos municípios, essa dimensão política aparece com clareza todos os anos nos orçamentos. A escassez de recursos é permanente porque as demandas sociais são mais amplas do que a capacidade de seu atendimento pelo estado, em qualquer esfera. As demandas são sempre crescentes, uma vez que têm sua origem nas vontades, desejos, valores e interesses da sociedade, e que não são estanques. Ademais, ao longo do tempo, demandas se transformam, por vezes, porque foram atendidas e desaparecem, ou porque se tornam urgentes e se agudizam, ou, ainda, porque novas visões de mundo ou percepções são erigidas a partir de valores construídos socialmente.

Não importa sua dinâmica, demandas sempre ocupam mais espaço do que a lei orçamentária anual (LOA) pode abrigar. Não cabe projetar que as demandas cessarão ou serão todas atendidas, uma vez que se transformam ao longo do tempo, acompanhando as próprias mudanças que ocorrem na sociedade. Anualmente, o orçamento faz o registro das demandas que serão atendidas por meio da alocação de recursos para as diferentes ações.

Tomado como um todo, o orçamento federal é a representação, em termos monetários, da atividade governamental. Se a política é considerada, em parte, como um conflito entre quais demandas devem prevalecer na determinação da política nacional, então o orçamento registra os resultados desta luta. (tradução nossa) (Wildavsky, 1992, p.2)

A mesma lógica vale para o município, uma vez que nele ocorre o mesmo processo. O orçamento municipal se apresenta como uma linguagem de prioridades, por isso, dados e indicadores são fundamentais para discutir a alocação de recursos com mais transparência.

A lição para os municípios é dupla. Por um lado, é preciso evitar a improvisação, o achismo e a decisão baseada apenas em percepções individuais. Por outro, é necessário evitar a crença de que indicadores, isoladamente, resolvem conflitos sociais, políticos e administrativos, produzindo escolhas “neutras” e, portanto, “acertadas” pois blindadas de interesses e da política. A boa decisão pública é aquela que articula evidências, valores democráticos, conhecimento técnico, participação social e responsabilidade institucional.

Na administração municipal, o ponto central é o cotejamento permanente entre demandas sociais e recursos disponíveis, o que acontece continuamente nas diferentes etapas do planejamento. Para servidores, gestores e dirigentes do Poder Executivo, isso significa organizar informações que permitam dimensionar necessidades; dialogar com a sociedade civil para explicitar como funciona o processo de alocação de recursos; explicitar limitações orçamentárias, justificar escolhas e dialogar com a sociedade sobre a alocação de recursos financeiros, materiais e humanos.

Para conselhos, organizações sociais e demais atores externos ao poder público, o uso de dados também é estratégico. Ele permite formular demandas de modo mais consistente, relacioná-las a diagnósticos verificáveis, explicitar a finalidade pretendida e acompanhar se as prioridades pactuadas se convertem em ações e resultados.

[...] a organização pública tem uma quantidade de *stakeholders* maior do que a organização privada. Cada *stakeholder* tem um conjunto de expectativas, que podem ou não divergirem entre si, isso gera uma multiplicidade de expectativas (OTA, 2014, p.91).

A literatura sobre planejamento e gestão pública mostra que o processo decisório envolve mais atores do que o embate simplista entre governo e sociedade civil organizada. Há secretarias, câmaras municipais, conselhos, órgãos de controle, servidores de carreira, grupos profissionais, organizações sociais, setores econômicos, mídia e cidadãos com interesses os mais distintos. Cada um destes atores possui seus próprios interesses e espera participar, pois são diretamente afetados e querem suas respectivas agendas políticas implementadas.

Reconhecer essa pluralidade ajuda a compreender por que a decisão municipal é difícil, mas também por que dados compartilháveis podem organizar melhor o debate. A figura a seguir ilustra como podemos ver o uso de dados e indicadores no processo:



Acesso, excesso e escala

Direito, acesso e transparência da informação são condições para que dados públicos cumpram sua função em uma sociedade democrática. No contexto municipal, isso envolve tanto a disponibilização de dados ao público quanto a circulação interna de informações entre secretarias.

No Brasil, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011) e o Decreto nº. 8.777/2016 cumprem o papel de arcabouço legal que viabiliza o acesso a dados e ao Portal Brasileiro de Dados Abertos e Catálogo Nacional de Dados (<https://dados.gov.br/home>).

Amparado por dispositivos legais ou não, o excesso de informações criou um novo desafio. No passado, o obstáculo era encontrar dados, em geral disponíveis apenas em meio impresso, dispersos por setores diferentes, e com grande dificuldade de captura ou transporte para estudo. Hoje, com frequência, o problema é selecionar fontes pertinentes, compreender conceitos, escolher escalas adequadas e transformar bases dispersas em evidência útil para a decisão pública. O pensamento atribuído a Umberto Eco, segundo o qual “o excesso de informação provoca amnésia”, ajuda a compreender esse cenário.

Essa advertência é particularmente relevante para gestores municipais, que devem desenvolver o trabalho de curadoria institucional. Nesse caso, ela deverá ser entendida como processo de pesquisa, seleção e organização das fontes, para utilizar portais de transparência, cadastros, sistemas de georreferenciamento, indicadores educacionais, e informações sobre execução orçamentária. Nesse sentido, acesso e transparência tornam-se tão importantes quanto curadoria.

A questão, portanto, não é apenas publicar ou disponibilizar. É publicar de modo compreensível, reutilizável, documentado e contextualizado. A transparência deve permitir que atores sociais dos setores público e privado compreendam os dados, conheçam suas fontes, saibam sua periodicidade e possam utilizá-los em análises próprias.

A escala é parte essencial desse esforço. Um dado nacional pode ser útil para situar uma política pública em perspectiva ampla, mas pode ser insuficiente para orientar uma decisão local. Um dado municipal pode permitir comparação entre cidades, mas pode ocultar desigualdades internas. Um dado de bairro pode revelar vulnerabilidades territoriais, mas talvez não seja comparável com outros municípios. Besson formula essa questão de modo decisivo: “Em nível global, a média pode bastar; em nível local ou individual, ela não tem sentido” (1995, p.34).

O quadro a seguir ilustra a escala em que dados são produzidos e seus usos:

Quadro 1 – Escala dos dados e usos

ESCALA	USO
Nacional	Úteis para comparar um país com outro. Não permitem afirmar que todos os países possuem a mesma cobertura de saneamento, por exemplo.
Estadual	Úteis para comparar os diferentes estados. Não permitem afirmar que todos estados possuem a mesma cobertura educacional, por exemplo. Agregados, os dados dos estados produziriam o dado nacional.
Municipal	Úteis para comparação entre municípios. Não permitem afirmar que todos os bairros possuem as mesmas características de renda por exemplo. Agregados, os dados municipais produziriam o dado estadual.
Local	Úteis para conhecer as diferenças entre bairros e planejar ações locais para públicos específicos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Essa preocupação é fundamental na comparação entre municípios. Municípios brasileiros são profundamente diferentes em população, área, densidade, capacidade administrativa, receita, inserção regional, centralidade urbana, ruralidade ou dinâmica econômica. Para ilustrar essa heterogeneidade, em 1% dos municípios mais populosos há 31% dos habitantes e em 23% dos municípios menos populosos há 2% dos habitantes (Mello, 2026, p.20). Assim, comparar municípios pela população, sem considerar suas diferenças em outros setores, pode produzir conclusões frágeis. O dado só ganha força quando a comparação é adequada, e daí podem resultar propostas robustas.

A valorização dos dados não pode se converter em culto aos números. Dados são construções sociais, técnicas e institucionais. Dependem de conceitos, métodos, classificações, instrumentos de coleta, decisões de agregação e formas de divulgação. Por isso, devem ser utilizados com rigor, mas também com consciência de seus limites, “A aritmética tornou-se o modo geral do pensamento. A humanidade se parece com um computador gigante que produz dados, trata-os em diferentes níveis, serve-se deles para tomar decisões, cujos efeitos modificam os dados” (Besson, 1995, p.25). O problema não está em medir, mas em supor que a medição esgota a realidade. Os dados e as estatísticas não são a própria realidade, são representações produzidas a partir de escolhas.

Um indicador ou média municipal pode ocultar desigualdades intraurbanas relevantes. Um município pode apresentar bom desempenho agregado e, ainda assim, conter bairros, grupos populacionais ou territórios rurais com grandes carências. Do mesmo modo, um indicador sintético pode ser útil para comunicação rápida, mas insuficiente para orientar políticas setoriais.

As políticas públicas dependem de dados, mas nem tudo que importa é medido, e nem tudo que é medido recebe a mesma atenção pública; em outras palavras, a produção de dados é também uma prática institucional e política, em que deliberadamente decide-se olhar para um problema e não para outro, quer dizer, o que medimos hoje ou o que deixamos de medir deriva de escolhas conscientes, como bem enfatiza Couto (2026, 569).

Essa constatação é especialmente importante para municípios que lidam com populações invisibilizadas, territórios periféricos, comunidades tradicionais ou população em situação de rua, por exemplo. A ausência de dados não significa ausência de fenômeno. Pode significar ausência de capacidade institucional, baixa prioridade política ou dificuldade metodológica.

A ausência de dados também é informação relevante, pois pode revelar invisibilidades, prioridades institucionais e limites de capacidade estatal. Reconhecer isso pode ser evidente, mas não deve ser considerado neutro ou acidental. A invisibilidade é mais recorrente em relação a temas sensíveis, como direitos humanos, populações vulnerabilizadas ou comunidades tradicionais e periferias urbanas, por exemplo. A agenda de dados também é uma agenda política. Decidir o que medir, como medir e com que periodicidade é parte da definição social do que importa.

Dissertando sobre o acesso a informações, e não necessariamente sobre suas demandas, Senra (2005) discute três elementos que merecem destaque, e são úteis para o debate sobre a produção e divulgação dos dados, dialogando diretamente com a percepção de Besson sobre o esforço para se apropriar de informações.

Primeiramente ele aborda a questão da necessidade de que sejam ofertados a usuários instrumentos tecnológicos para a apropriação de dados estatísticos. Sobre esse ponto são feitas digressões apontando para a importância de que os dados sejam acompanhados da descrição de seu método de produção, de tal modo que sua utilização poderá ser feita com a compreensão de suas potencialidades e limites.

O segundo elemento é relativo à divulgação de dados para a mídia, apontando o que pode trazer mais ou menos legitimidade em função de como os dados são recebidos pela sociedade. Diz ele: “não há como fugir às mídias, e para atende-las, há de se tornar mais analíticos os pre-releases, e há de se reforçar o contato dos jornalistas e dos especialistas” (Senra, 2005, p.203).

Finalmente são feitas considerações em relação ao grande público, mostrando a importância de se popularizar o acesso a dados, também chamado de público genérico, cujos efeitos são, não apenas o entendimento da realidade por outros elementos mais objetivos, mas dar “ao grande público recursos de julgamento dos governantes” (Senra, 2005, p.203).

A governança democrática dos dados deve evitar extremos, seja a tecnocracia que atribui autoridade absoluta ao conhecimento especializado, seja o populismo que desqualifica a expertise técnica.

Transparência e desigualdade de uso

A transparência da gestão pública depende não apenas da publicação ou disponibilização formal de dados. Dados publicados em formatos não editáveis, sem documentação, sem dicionário de variáveis, sem série histórica, sem possibilidade de *download* ou em sistemas pouco intuitivos permanecem, na prática, inacessíveis a muitos usuários, como apontado por Koga (2026, p.569).

Essa advertência é decisiva para os municípios. Mesmo quando há informações disponíveis, nem todos os atores têm a mesma capacidade de acessá-las, interpretá-las e utilizá-las. Secretarias com equipes técnicas mais estruturadas conseguem operar sistemas, produzir bases de dados ou mapas e elaborar indicadores. Outras áreas dependem e se apoiam em planilhas, por vezes, instrumentos que fragmentam a informação coletada, registros administrativos incompletos ou se assentam no conhecimento pessoal de servidores específicos, apontando para a baixa institucionalidade de sua produção e armazenamento.

Assim, a democratização para o acesso a dados exige três movimentos articulados. O primeiro é a abertura: dados públicos devem ser disponibilizados de forma ativa, regular e acessível – daí a lei de acesso à informação (Lei nº. 12.527/2011). O segundo é a padronização de conceitos, unidades territoriais, séries, classificações e formatos, que precisam ser compreensíveis e comparáveis. O terceiro é a formação de atores públicos e sociais, para desenvolver capacidades de interpretar e usar dados. Esse último ponto é decisivo. O acesso à informação só se converte em poder compartilhado quando os atores conseguem compreendê-la. Por isso, o letramento estatístico ou de dados deve ser visto como componente da democracia local.

A legitimidade dos produtores de dados influencia a recepção pública sobre as informações, reforçando a importância da transparência metodológica, da documentação, da qualidade técnica e da pluralidade de fontes. Dados oficiais são indispensáveis, e devem ser compreendidos como produtos de processos técnicos e institucionais.

Uma estratégia útil para municípios consiste em iniciar processos de planejamento por um pré-diagnóstico baseado em dados padronizados, conhecidos e públicos. Um pré-diagnóstico deve reunir informações demográficas, territoriais, fiscais, educacionais, sanitárias, socioeconômicas, ambientais e institucionais. Sua função não é exclusivamente definir prioridades, mas criar uma imagem inicial, comum, sobre a realidade municipal, apresentando dados, discutindo sua interpretação e lacunas.

Apresentamos, no quadro a seguir, uma sugestão para promover esse tipo de oficina e diálogo:

Quadro 2 - Do diálogo à implementação

1. Produção do dado: registros administrativos, cadastros, mapas municipais etc.
2. Organização e padronização: tratamento, síntese, documentação, metadados, territorialização e séries históricas.
3. Interpretação técnica: construção de indicadores, comparações, análise de escala e identificação de limites.
4. Diálogo público: oficinas, conselhos, audiências, reuniões intersetoriais, Câmara Municipal e sociedade civil.
5. Decisão e acompanhamento: priorização, orçamento, implementação, monitoramento e avaliação.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesse processo, os dados funcionam como linguagem comum. Eles permitem perguntar: o que o município sabe sobre si? Quais dados confirmam percepções locais? Que desigualdades aparecem quando se muda a escala? Que grupos ou territórios permanecem invisíveis? Que ações alcançarão mais pessoas?

A gestão pública municipal ganha quando transforma dados e promove conversação estruturada, diálogo público. Ganha também quando reconhece que a comparação entre municípios semelhantes deve ser feita com prudência. Sobre comparações municipais, a palavra-chave é semelhança. Comparar municípios muito diferentes pode desinformar. Comparar municípios semelhantes pode iluminar escolhas, identificar boas práticas e tornar mais legítima a definição de prioridades. A política municipal informada por dados deve ser técnica e plural, empírica e democrática, institucional e social. O dado não substitui a escuta da sociedade civil, e a escuta não substitui o dado. Ambos precisam ser articulados.

A gestão municipal já trabalha com dados os mais diversos diuturnamente, não importa em que escala populacional, seja de cidades com quatro mil habitantes, ou de grandes metrópoles com alguns milhões. Essa advertência é chave, uma vez que o argumento que se constrói aqui não é da ausência de uso de dados, mas de sua importância em processos decisórios amplos, no planejamento compartilhado e estruturado, e na transparência para o debate público.

Gestores municipais já trabalham com seus dados educacionais sistematicamente, verificando a demanda por vagas em salas de aula por série, mapeando a quantidade de professores e alocando segundo tais demandas. Os municípios já elaboram seu planejamento, verificando anualmente a condição das escolas, disponibilidade de salas de aula, organização da demanda e oferta de vagas no sistema público de ensino, da creche à nona série, segundo a população. O reconhecimento do trabalho realizado por gestores públicos municipais chama atenção para a necessidade de que tais profissionais sejam apoiados nos diferentes aspectos de sua atuação.

A constatação anterior nos leva a alguns questionamentos. São oferecidos treinamentos para utilizar e tratar dados e registros administrativos? Há novos sistemas, métodos ou padrões úteis que podem ser apropriados para facilitar o trabalho ou precisam reinventar a roda a cada nova gestão? Que plataformas de trabalho utilizam e são elas adequadas? Que competências devem dominar para aperfeiçoar os processos e a tomada de decisões?

Mesmo quando não existe uma política municipal de produção e gestão de informação, as prefeituras continuam utilizando registros administrativos, dados e informações diariamente: matrículas escolares, produção ambulatorial, CadÚnico, execução orçamentária, arrecadação tributária, dentre outras. O desafio é transformar esse uso disperso, obrigatório e setorial em capacidade integrada de planejamento, monitoramento e prestação de contas.

Constatar que gestores municipais sistematicamente realizam esse trabalho, não é o mesmo que dizer que possuem condições desejáveis para fazê-lo. Nesse sentido, é necessário apontar para algumas questões que impactam e podem ajudar no debate sobre o diálogo entre atores sociais e formuladores de políticas públicas municipais:

- A população, o território e a localização do município influenciam na maior ou menor complexidade das demandas e soluções necessárias.
- A quantidade e vínculo dos funcionários, se mais estatutários ou exclusivamente comissionados, se relaciona com a continuidade de processos e experiência na gestão.
- A escala maior ou menor do acesso a recursos públicos se relaciona com o acesso a recursos tecnológicos e de treinamento dos funcionários, aperfeiçoando a gestão.

Esses são alguns questionamentos que ajudam a perceber a complexidade da gestão municipal, fatores que a influenciam e a importância de se trabalhar a elaboração de políticas públicas municipais em diálogo com os atores sociais locais.

Para concluir, há ainda dois elementos que merecem destaque. Um relacionado à integração das secretarias em seus processos de planejamento interno, e o outro à troca de experiências entre municípios. Quanto à integração das secretarias por meio do planejamento, a depender das três questões anteriormente sugeridas, ela será tão mais necessária quanto maior for o tamanho da máquina pública, essa expressão entendida como uma alusão ao número de funcionários, secretarias, setores e unidades que desenvolvem as ações junto à população. Registre-se que tal planejamento é um grande desafio, uma vez que exigirá a formulação de métodos e procedimentos para diálogo entre gestores, espaços de diálogo e concertação, mediação profissional e responsabilidade decisória. Emprestar celeridade a um processo desses é vital para se produzir efeitos na gestão em tempo hábil, bem como depositar reconhecimento institucional para cumprir o papel de guia ou farol de fato, e não apenas burocrático-formal, a ser seguido pela gestão no dia-a-dia.

Em relação às trocas de experiências, o Brasil possui mais de cinco mil e quinhentos municípios, todos com as mesmas competências, e claro, com grande diversidade também. Reconhece-se tal diversidade por dimensões como população, território e complexidade das políticas, o que é evidenciado, por exemplo, no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001). Planos diretores não são obrigatórios para municípios com menos de 20 mil habitantes (artigo 41 da referida lei), assim como, além do critério populacional, a localização ou relação com demais municípios também impacta na exigência para sua elaboração.

Deste modo, é forçoso reconhecer que haverá não uma, ou mesmo algumas, mas dezenas, senão centenas, de experiências exitosas de gestores públicos municipais em ações nas diferentes áreas de atuação de sua competência, que podem ou precisam, urgentemente, ser compartilhadas. Passou muito da hora de inventarmos a roda a cada nova gestão. Isso não é nem racional nem aceitável que ainda aconteça. Apontar para mais integração municipal com plataformas de boas práticas é um convite à boa gestão, cujo impacto nacional será gigantesco na promoção de qualidade de vida, bom emprego de recursos e desenvolvimento local sustentável.

Plataformas de informação: abundância, curadoria e uso público

O Brasil conta com um conjunto expressivo de plataformas e instituições que produzem, organizam ou disseminam informações municipais. É como um ecossistema, que inclui órgãos federais, secretarias e institutos estaduais de estatística, estruturas municipais de planejamento e informação, organizações da sociedade civil, entidades municipalistas e universidades.

A existência dessas fontes constitui-se em um ativo para toda a sociedade brasileira. Contudo, seu uso pode exigir curadoria, treinamento e formação específica para a adequada apropriação dos dados. Para o gestor municipal, e vale lembrar também, para qualquer ator social envolvido no debate sobre políticas públicas, não basta saber que há dados disponíveis, é preciso saber que fonte consultar para cada finalidade, que periodicidade os dados possuem, que conceitos utilizam, que nível territorial alcançam e que limitações apresentam.

Assim, um leitor desavisado talvez imagine que todos nossos problemas acabaram, uma vez que a afirmação inicial é de que há uma pletora de informações disponíveis, quase sempre gratuitamente e sem qualquer limite de acesso. Mas essa abundância levanta um alerta, melhor explicitado por Besson a seguir:

Afogado num oceano de dados, o usuário não sabe nem como escolhê-los, nem como se valer deles. A questão se desloca então da coleta (obter a informação) para o tratamento (encontrar sua significação); a escassez passa da informação bruta à informação sintética (Besson, 1995, p.40).

Fazendo buscas por dados *online* para apoiar um argumento ou escrever um texto, quem nunca se sentiu engolfado por ondas de informações alcançadas pelas ferramentas de busca mais simples e inofensivas disponíveis? Hoje em dia, qualquer esforço de busca traz dezenas de resultados em cada uma de milhares de páginas encontradas *online*. Ademais há a questão da priorização dos resultados, que por vezes trazem anunciantes ou instituições que remuneram para serem mostrados primeiro. Há os algoritmos, que trazem aquilo que calculam ser mais interessante para cada um de nós, mas nos apartam de outros conteúdos. Isso tudo sem falar no fenômeno moderno das páginas de desinformação, teorias conspiratórias, que apresentam deliberadamente falsos dados, relações e meias verdades sobre qualquer assunto. Um desses endereços, mas de tom jocoso, é o Correlações Espúrias, tradução livre do título original *SpuriousCorrelations* (<http://www.tylervigen.com/>), noticiada até em revista popular (<https://revistagalileu.globo.com/blogs/buzz/noticia/2014/05/site-traz-graficos-que-mostram-correlacoes-absurdas.html>), onde pode-se encontrar correlações, como aquela entre a variação da distância Júpiter e o Sol no ano, e a variação do número de secretárias morando no Alaska no mesmo ano; duas medidas que, claramente, não possuem qualquer relação direta, ainda que possam variar de modo semelhante.

Reconhecidos esses riscos, as bases públicas oficiais permanecem fontes indispensáveis para a gestão municipal, especialmente quando produzidas por instituições que observam métodos explicitados, séries documentadas, periodicidade conhecida e regras de transparência. O uso qualificado dessas fontes deve combinar confiança institucional com leitura crítica de conceitos, limites e escalas.

Nesse particular, o Censo Demográfico segue como referência central. A publicação aponta que “o levantamento permite conhecer com precisão a população residente, embasando novas políticas públicas ou aprimorando aquelas já existentes. Por exemplo, o número de habitantes que o Censo conta é utilizado como referência para distribuição [...] do Fundo de Participação dos Municípios” (IBGE, 2022, p.4).

O IBGE é o grande produtor de dados no Brasil, e o faz, muitas vezes, não apenas na escala nacional, mas também com enfoque estadual e municipal. Do ponto de vista do uso de dados para o conhecimento da realidade social em suas particularidades, outra publicação interessante é a de orientação a jornalistas para o uso dos resultados do censo, cujos dados permitem identificar muitas características municipais, a começar pela população residente, sua estrutura etária e distribuição territorial, ajudando a subsidiar critérios de repartição de recursos.

Por outro lado, além dos Censos, ou para quem não possui muito letramento estatístico, há enorme variedade e quantidade de sites, publicações e instituições estatais que produzem informações com acesso *online* e público, transparente e simplificado.

São relevantes bases para consulta o IBGE Cidades e Estados (Figura 1), a pesquisa MUNIC, que acontece anualmente e tem seus dados disponíveis *online* para *download*; a publicação Regiões de Influência das Cidades (Regic) com suas edições decenais; a página do Departamento de Informática do SUS (DATASUS) que oferece plataforma de consulta aos seus dados; o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) com dados educacionais de todas as esferas de governo; o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) que é a plataforma da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para acesso à base de dados contábeis e fiscais (Finbra). Todos estes são geridos, governamentalmente, pelo Portal da Transparência que abrange as três esferas de governo (União, Estados e Municípios) para divulgar dados sobre gasto público. Há, ainda, o Portal Brasileiro de Dados Abertos (dados.gov.br), o Atlas Brasil do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o FGV Municípios — que constituem plataformas digitais de comparação municipal. Cada uma delas, sejam sites ou estudos compilados, responde um conjunto de perguntas distintas. O Box 1 traz a lista organizada.

Figura 2 – IBGE Cidades e Estados



Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/>

Do ponto de vista do interesse em políticas públicas municipais, merece destaque a pesquisa Regiões de Influência das Cidades (Regic), a qual estabelece “as hierarquias e os vínculos entre as Cidades, bem como a delimitação das áreas de influência” (Regic, 2020b, p.2). O levantamento justifica-se pois muitos problemas municipais não se restringem aos seus limites territoriais, sendo originados de populações de localidades vizinhas. A oferta de serviços de saúde e educação, o dinamismo comercial, a demanda por transporte, postos de trabalho e acesso a equipamentos públicos, frequentemente depende de relações intermunicipais e para isso a Regic é muito útil, uma vez que

Espera-se que, [...], este estudo seja útil tanto para o planejamento da localização de investimentos e da implantação de serviços públicos e privados, que levem em consideração as relações espaciais que afetam o seu funcionamento, quanto como quadro de referência para pesquisas de avaliação das condições de acesso da população aos bens e serviços que lhe são disponibilizados (Regic, 2020b, p.2).

Plataformas de finanças públicas também são indispensáveis, uma vez que permitem examinar receitas, despesas, transferências, composição do gasto, capacidade de investimento e dependência de fontes externas. A articulação entre indicadores sociais e dados fiscais é central para o planejamento municipal, uma vez que não basta saber onde estão os problemas. É preciso também compreender quais recursos estão disponíveis (financeiros, no caso), como eles são alocados e que margem existe para reorganização de prioridades.

Deve-se considerar também instituições estaduais e municipais produtoras de dados. Estados como São Paulo e Rio de Janeiro contam com instituições tradicionais, pois fundadas há muitos anos, dedicadas à produção de estatísticas, estudos e informações para a gestão. Alguns exemplos são apresentados no Box 2. Municípios maiores possuem órgãos próprios de planejamento, urbanismo, informática, geoprocessamento ou estatística. Essas estruturas podem ser decisivas para organizar cadastros administrativos, integrar bases setoriais e produzir diagnósticos territoriais mais detalhados, exemplificados no Box 3. Por outro lado, a maioria dos municípios não possui a mesma capacidade de investimento e planejamento que os dois citados anteriormente, e, nesses casos, a gestão municipal dependerá não apenas de bases federais, mas também de órgãos estaduais, que produzem, organizam e disseminam dados fundamentais para políticas públicas locais.

A existência dessas estruturas demonstra que a produção local de conhecimento é luxo administrativo, uma vez que implica em custo para a gestão. Por outro lado, fortalece a capacidade estatal para prover bens e serviços públicos. Municípios que organizam seus dados, integram cadastros, produzem mapas, mantêm séries históricas e qualificam registros administrativos têm mais potencial para decidir e dialogar melhor com a sociedade.

A seguir, apresentamos a lista com identificação de plataformas e organizações produtoras de dados para uso em escala municipal.

Quadro 3 - Plataformas, sites e publicações para gestores municipais

Plataforma, site ou instituição	Uso principal para políticas municipais
IBGE Cidades e Estados	Consulta inicial de dados municipais e estaduais, com informações demográficas, econômicas, territoriais e sociais.
IBGE MUNIC	Estrutura, dinâmica e funcionamento das instituições públicas municipais.
IBGE REGIC	Hierarquia urbana, centralidade, influência regional e relações entre cidades.
Atlas Brasil / IDHM	Desenvolvimento humano municipal e indicadores associados.
Siconfi / Finbra	Receitas, despesas, contas públicas e finanças municipais.
Datasus / Tabnet	Indicadores e registros de saúde pública.
Inep / Indicadores Educacionais	IDEB, indicadores escolares, educação básica e condições educacionais.
dados.gov.br	Hub nacional de bases abertas.
Portal da Transparência	Transferências, execução financeira federal e informações sobre recursos públicos.
FGV Municípios	Indicadores e análises comparativas sobre municípios brasileiros.
IFDM / Firjan	Desenvolvimento municipal em emprego e renda, educação e saúde.
IPS Brasil	Progresso social e qualidade de vida em perspectiva municipal.
Programa Cidades Sustentáveis	Indicadores municipais alinhados a sustentabilidade e ODS.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Todos os estados possuem órgãos de planejamento que se ocupam, dentre outras funções, de tratar registros administrativos e dados para apoiar as ações de governo. Ademais, há municípios que, seja pela escala populacional ou pelo acesso à receita alocada para essa finalidade, constituíram órgãos análogos, ainda que em proporção muito inferior aos estados.

A seguir, apresentamos exemplos estaduais (Box 2) e municipais (Box 3) com os respectivos órgãos responsáveis.

Quadro 4 - Exemplos de órgãos estaduais de planejamento e estatística

UF	Órgão ou Unidade
BA	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI
CE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE
DF	Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal – IPEDF Codeplan
ES	Instituto Jones dos Santos Neves – IJSN
GO	Instituto Mauro Borges de Pesquisa e Política Econômica – IMB
MA	Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC
MG	Fundação João Pinheiro – FJP / Diretoria de Estatística e Informações
PA	FAPESPA – Diretoria de Estatística e de Tecnologia e Gestão da Informação – DETGI
PE	Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – CONDEPE/FIDEM
PR	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES
RJ	Fundação CEPERJ – Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas
RS	SPGG/RS – Departamento de Economia e Estatística – DEE
SP	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Fundação SEADE

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 5 - Exemplos de órgãos municipais de planejamento e estatística

Município / UF	Órgão	Função principal
Rio de Janeiro / RJ	Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos – IPP / Data.Rio	Instituto de pesquisa da Prefeitura do Rio, responsável por informações da cidade, dados qualificados, produção cartográfica, geotecnologias, estudos, tabelas e mapas do portal Data.Rio.
Maricá / RJ	Instituto Municipal de Informação e Pesquisa Darcy Ribeiro – IDR	Autarquia municipal que produz, reúne e organiza estudos e indicadores sociais, com diretorias de pesquisa e de informação.
Curitiba / PR	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC / InfoCuritiba	O Setor de Banco de Dados do IPPUC produz e dissemina a base estatística InfoCuritiba, com dados de Curitiba e Região Metropolitana.
Fortaleza / CE	IPPLAN Fortaleza / Observatório de Fortaleza / Diretoria do Observatório de Governança Municipal	Atua com monitoramento, avaliação, construção de indicadores, estudos socioeconômicos e gestão do Observatório de Fortaleza.
Recife / PE	Instituto da Cidade Pelópidas Silveira – ICPS	Órgão municipal de planejamento urbano, estudos, planos, projetos territoriais e produção de informações para o planejamento da cidade.
São Paulo / SP	SMUL – Coordenadoria de Produção e Análise de Informação – GEOINFO / GeoSampa	Estrutura de produção e análise de informação geográfica, vinculada à Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Uma ressalva deve ser feita. Até aqui, apontou-se para fontes oficiais, em geral robustas, seja pela experiência institucional de rigor metodológico, seja pela origem institucional. No entanto, para manter a coerência, estas não são as únicas fontes importantes. Devemos estar cientes de que tais referências respondem por um “lado” das fontes importantes e desejáveis para acesso, talvez aquelas mais “técnicas”. Há um “outro lado” que deve ser lembrado, como aponta Jannuzzi: “políticas e programas demandam muitos outros insumos informacionais, como rituais de legitimação e rigor técnico menos consensuais, mas nem por isso menos aceitáveis” (2024, p.184).

Comparar municípios é útil e exige cautela

Grande parte das plataformas municipais permite levantar dados sobre cidades, mas nem sempre fazer comparações entre municípios. Um caso exemplar, pois atende esta finalidade, é a plataforma FGV Municípios (Figura 2), elaborado em parceria com o IBAM, a Amazon Web Services (AWS) e o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Nesse caso, as comparações podem ser feitas entre municípios de qualquer estado e a plataforma é muito intuitiva. A comparação é útil e deve ser feita com cautela. Municípios diferem sobre muitos aspectos, como população, área territorial, estrutura econômica ou capacidade administrativa e, como apontado anteriormente, comparar municípios muito distintos pode produzir conclusões frágeis.

Figura 3– FGV Municípios



Fonte: <https://municipios.fgv.br/>

Comparações podem ser feitas sob qualquer pretexto, mas comparações adequadas dependem da definição do elemento que emprestará semelhança ao que se compara. Dois municípios quaisquer são semelhantes com base em qual ou quais critérios? Seria porque possuem população igual, ou porque as prefeituras possuem orçamentos com o mesmo volume de recursos? Ou, ainda, porque possuem a mesma área territorial?

Um município de pequeno porte populacional, baixa densidade e forte ruralidade não deve ser avaliado pelos mesmos parâmetros de uma capital metropolitana. Uma cidade polo regional, que atende população de municípios vizinhos, tende a apresentar pressões sobre serviços que não decorrem de demandas apenas de sua população residente. Da mesma forma, municípios turísticos, mineradores, petrolíferos, fronteiriços ou integrantes de arranjos populacionais têm dinâmicas específicas.

Mesmo municípios com o mesmo porte populacional podem trazer grandes distorções na comparação, quando inseridos em contextos territoriais e socioeconômicos distintos. Parintins, no Amazonas, e Aracruz, no Espírito Santo, por exemplo, possuíam, respectivamente, 101.855 e 103.363 habitantes em 2025. Com diferença populacional de menos de 2 pontos percentuais, Parintins possuía território mais de quatro vezes superior ao de Aracruz, densidade demográfica quatro vezes menor e PIB per capita equivalente a apenas cerca de um quinto do valor observado no município capixaba. O quadro a seguir evidencia as diferenças.

Quadro 6 – Comparações entre cidades

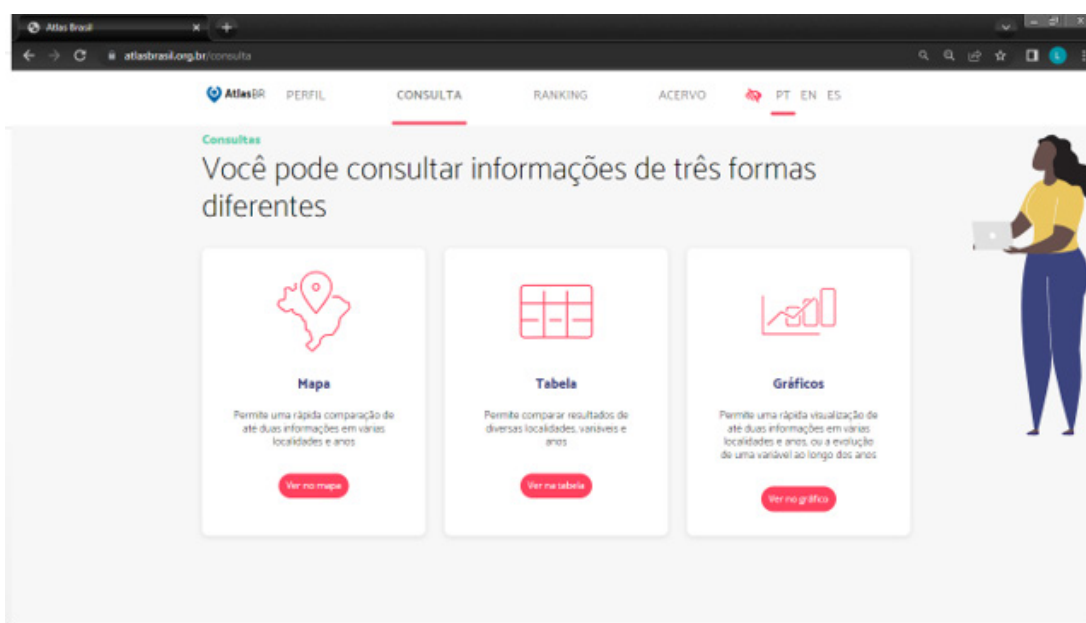
DADOS	PARINTINS (AM)	MAIOR	ARACRUZ (ES)
Região	Norte	X vezes	Sudeste
População (2025)	101.855	◀ 1,01	103.363
Área (km ²) (2025)	6.044,05	4,26 ▶	1.420,29
Administração Direta – Total (2024)	5.478	1,02 ▶	5.350
Estatutários (2024)	950	◀ 2,76	2.621
Celetistas (2024)	0	◀ 0,00	189
Comissionados apenas (2024)	576	1,80 ▶	320
Estagiários (2024)	34	◀ 8,90	301
Sem vínculo permanente (2024)	3.918	2,00 ▶	1.919
Densidade demográfica (2022)	16,18	◀ 4,12	66,72
PIB per capita (2023)	17.193,26	◀ 4,74	81.515,74
IDH 2010	0,658	◀ 1,14	0,752
Taxa de mortalidade infantil (2023)	19,07	1,59 ▶	11,94

Fonte: IBGE Cidades e Estados e IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2024.

A coluna mais à direita, de título MAIOR, mostra quantas vezes Parintins possui certo dado em relação a Aracruz e vice-versa, dependendo da seta. Exemplificando, a população de Aracruz e Parintins é quase idêntica, sendo a de Aracruz 1,01 vezes maior que aquela de Parintins, ao mesmo tempo, a área das duas cidades é tal que Parintins é quatro vezes maior que Aracruz (mais precisamente, 4,26 vezes maior). Para ajudar um pouco mais na leitura, Aracruz possui quase três vezes (2,76 vezes) o número de funcionários Estatutários de Parintins, mesmo as duas cidades tendo quase o mesmo número de funcionários. Pela taxa de mortalidade infantil, lê-se que crianças nascidas vivas em Parintins morrem 1,59 mais que em Aracruz.

Definitivamente, a população não pode ser o único dado para comparações, e assim como os dados populacionais nas comparações, o uso de rankings exige cautela semelhante. Rankings são úteis para comunicação, mas podem induzir a interpretações simplificadoras. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH) (Figura 3), o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, bem como outros indicadores sintéticos, ajudam uma primeira leitura, mas não substituem análises setoriais e territoriais. Indicadores compostos podem facilitar a percepção geral sobre qualidade de vida ou desenvolvimento, mas também podem ocultar diferenças internas entre dimensões.

Figura 4 – Atlas BR - IDHM



Fonte: <https://www.atlasbrasil.org.br/consulta>

Dessa forma, o gestor municipal deve se perguntar: comparar com que outro município ou entre que bairros? Para qual finalidade? Em qual período? Com quais indicadores? Sem essas perguntas, a comparação pode perder legitimidade e orientar decisões inadequadas.

A seguir, apresentamos breve roteiro para ser apropriado como sugestão:

ROTEIRO PARA COMPARAÇÕES

1. Identificar e registrar finalidade da comparação.
2. Definir critérios para selecionar municípios semelhantes (verificar porte populacional, receita per capita, centralidade regional e perfil urbano-rural)
3. Elaborar indicadores, ou na impossibilidade, dados compatíveis nos municípios.
4. Observar série histórica e não apenas um ano.
5. Evitar conclusões automáticas com base em rankings.

Letramento estatístico e capacidade municipal

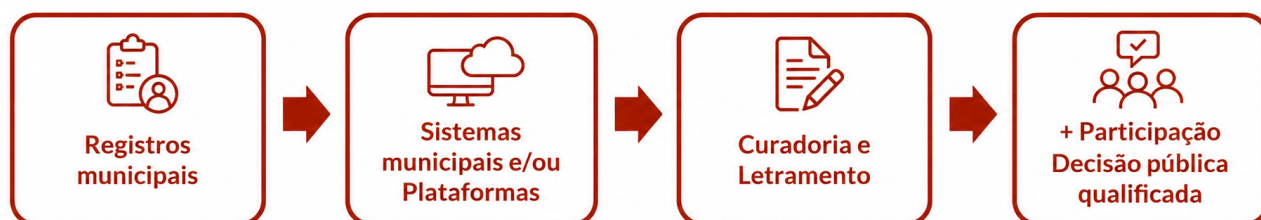
O uso de dados na gestão municipal exige capacidades institucionais. Não basta disponibilizar plataformas, se os usuários não conseguem interpretar conceitos, filtros, séries históricas, metadados, margens de erro, unidades territoriais, classificações orçamentárias e formatos de exportação. O apartamento entre a compreensão sobre a complexidade das bases de dados e a proficiência dos usuários é uma barreira concreta para políticas públicas informadas por evidências.

É importante que não haja apenas a produção de dados primários por instituições públicas, mas que haja apropriação pública e privada dos mesmos. Essa apropriação implica na difusão do dado produzido, do método pelo o qual fora produzido e dos conceitos utilizados em sua produção. O processo de produção de dados sobre a realidade social também deve ser um processo transparente, sendo essencial para que ele possa ser apropriado. Seu uso amplia o autoconhecimento sobre a realidade municipal, qualifica o debate público e aumenta as chances de que políticas públicas sejam desenhadas e implementadas de forma aderente às necessidades concretas da população.

A abundância de plataformas torna indispensável investir em letramento estatístico. Rosling já advertia que “Os números se encontram totalmente disponíveis *on-line*, a partir do website da ONU, mas acesso livre aos dados não se transforma em conhecimento sem esforço” (Rosling, 2019, p.89). A expressão letramento estatístico pode soar técnica, mas seu sentido é simples: trata-se da capacidade de **compreender, interpretar, questionar para utilizar** dados de modo adequado, e é sobre esse “esforço” que trata a expressão, permitindo que diferentes públicos se apropriem ou adquiram essa competência. Uma plataforma pode apresentar dados em séries históricas, mapas, gráficos, tabelas, microdados e arquivos exportáveis, mas o usuário precisa saber o que está vendo, identificando e registrando ano de referência, fonte, unidade territorial, conceito, cobertura, periodicidade, limitações e possibilidade de comparação. Sem isso, há risco de fetichização dos dados ou de rejeição indevida das estatísticas.

Letramento estatístico permite lidar com essa tensão. Ensina que uma estatística pode ser correta em uma escala e insuficiente em outra. Ensina que um ranking pode ser útil para comunicação, mas frágil para decisão detalhada, ou que um indicador sintético pode abrir debate, mas não substitui análise setorial. Os dados oficiais têm método, mas também limites.

A figura a seguir ilustra sua posição no processo decisório:



Por outro lado, uma questão comum ao se deparar com dados é a percepção de estranhamento, especialmente quando um dado oficial não corresponde à nossa experiência imediata. A média municipal pode ser verdadeira e, ainda assim, não representar determinada comunidade, bairro ou grupo social.

Maturidade analítica, por assim dizer, consiste em confiar no dado porque se conhece o método, mas ao mesmo tempo manter atitude crítica, porque se conhecem seus limites. Essa combinação de confiança e prudência é essencial para que estatísticas sejam usadas como instrumentos públicos e não como argumentos de autoridade. Nesse campo, vale a advertência de Huff: “Não saber nada sobre um assunto muitas vezes é mais saudável do que saber o que não é verdadeiro, e saber pouco pode ser perigoso” (Huff, 2016, p.53). Para políticas públicas municipais, o perigo não está apenas na ausência de dados. Está também no uso superficial, seletivo ou equivocado de informações disponíveis. A capacitação deve abordar a compreensão de que dados são instrumentos para formular perguntas melhores, e não revelações automáticas, e que cada público pode ter diferentes usos, como indicado no quadro a seguir.

Quadro 7 – Públicos e usos para dados

Público	Usos
Prefeito(a) e secretários(as)	Fazer perguntas estratégicas e definir prioridades
Técnicos(as)municipais	Operar bases, produzir indicadores e interpretar séries
Conselhos municipais	Ler diagnósticos e acompanhar metas
Vereadores(as)	Fiscalizar a execução orçamentária e do Plano de Governo
Sociedade civil	Formular demandas com evidências e fiscalizar sua execução
Comunicação pública	Traduzir dados para linguagem acessível e promover o debate público

Fonte: Elaborado pelo autor.

Uso legal de dados para tomada de decisões

O processo de tomada de decisões é algo constante para gestores públicos, e ganha concretude quando da elaboração de planos e orçamentos públicos. Se no primeiro caso pode ser apontado como referência para a indicação de ações e programas, no segundo, direciona a distribuição e aplicação de recursos financeiros, materiais e humanos.

A Lei nº 15.225, de 30 de setembro de 2025, relativa ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar (Sisan), estabeleceu formalmente que deveriam ser utilizados indicadores para definir prioridades de gasto. O Sisan, por sua vez, tem definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição estabelecidos pela Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, definindo que ele “formulará e implementará políticas, planos, programas e ações”.

A mesma lei, ao estipular a abrangência do Sisan, menciona o uso de indicadores no artigo 4, parágrafo 2º: “Para os fins de que trata o inciso I deste artigo, serão utilizados indicadores de segurança alimentar e nutricional aferidos com base em pesquisas oficiais realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e em dados dos cadastros administrativos de políticas e programas sociais, sem prejuízo do uso complementar de outras fontes de informação, tais como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)” (Brasil, 2006). Por fim, mais adiante, na mesma Lei nº 11.346, artigo 7º, renova-se a importância de utilização de tais indicadores, ao tratar de sua integração com demais instituições, públicas e privadas, que compõem a sociedade brasileira, citando o IDH e ao IDHM no parágrafo 5º.

Esse exemplo é eloquente, pois mostra a passagem do uso voluntário e desejável de dados e informações oriundas de levantamentos sobre as condições de vida da população, para sua incorporação normativa como critério de orientação da ação pública.

A inclusão explícita de orientação para uso de indicadores está relacionada com o aperfeiçoamento dos instrumentos legais que balizam a elaboração da política. A mesma Lei nº 11.346 já se mostrava bem completa, trazendo em seu texto objetivos, princípios e diretrizes do Sisan desde 2006. Em 2025, ocorre a alteração incluindo orientação de que fossem utilizados dados oficiais e, complementarmente, o IDH e o IDHM. Tratou-se de movimento para ordenar o processo de decisão, não necessariamente subordinando-o a elementos estranhos à sua finalidade legal, mas atrelando-o a evidências que pudessem ajudar em sua avaliação diuturna, criando uma relação entre um problema ou questão social e os meios para lidar com ele.

Com isso, o governo federal explicita que devem ser utilizadas ferramentas transparentes para orientar as políticas públicas em seu conjunto de ações, permitindo a focalização na população mais necessitada por meio da identificação de municípios com mais vulnerabilidade no tema em questão.

A ideia de que algum tipo de processo decisório teria prevalência ou seria superior a outro também pode ser derivada da orientação legal resgatada anteriormente. Definitivamente esse não é o caso, mas da inclusão de referências formais ao uso de dados para utilização no processo decisório. Este é um caminho exemplar, mas não pode ser considerado o único.

Conclusão: ponte entre dados e decisão pública

O uso de registros administrativos, dados e indicadores de toda natureza se mostra indispensável à gestão municipal. Mas a abundância de dados não basta. Em certos contextos, pode até dificultar a decisão, produzindo dispersão por seu excesso, ansiedade informacional ou falsa sensação de conhecimento.

O desafio municipal contemporâneo é construir pontes entre dados e decisão. Isso significa apoiar gestores e atores sociais a formular boas perguntas, selecionar fontes confiáveis, compreender indicadores, comparar municípios de modo adequado, reconhecer limites metodológicos, dialogar com a experiência local e transformar conhecimento em prioridade pública.

O IBAM ocupa posição estratégica como instituição mediadora no uso de dados para apoio a processos decisórios municipais ao longo dos últimos 73 anos. Sua trajetória municipalista, capacidade técnica, experiência em formação de gestores há mais de 50 anos assim o credencia. Essa mediação é fundamental porque muitos municípios podem não ter capacidade instalada para tratar dados em todas áreas de atuação, ou de modo estruturado.

Em uma sociedade democrática, para se decidir melhor é preciso conhecer melhor, dialogar para produzir consensos e explicitar critérios de escolha. Quando dados são utilizados como linguagem comum, a política pública ganha transparência, a sociedade amplia sua capacidade de participação e a administração municipal desenvolve e aprimora as condições para orientar a aplicação de recursos.

Se a função mais essencial das políticas públicas é a promoção do bem-comum, será ótimo também dar visibilidade aos resultados de tais políticas. Transparência, além de ser função precípua da democracia, é direito dos cidadãos. Acesso a dados que revelam e retratam a realidade permite continuidade no diálogo entre atores sociais, calcado em dados de realidade concretos.

A administração municipal precisa estar preparada a utilizar dados para planejar suas ações, de modo que impacte a realidade segundo prioridades identificadas, e isso foi exaustivamente explorado no artigo. Essa capacidade tem vantagens evidentes que transbordam para um campo pouco explorado: o da visibilidade dos resultados. Essa capacidade, devidamente estruturada em setores com pessoal treinado e exercitada por meio da execução de planejamentos informados, permitirá que a gestão pública consiga dar visibilidade aos resultados. Do ponto de vista político, há um ganho relevante, uma vez que internamente prestigia servidores e gestores, e externo, gerando reconhecimento do esforço e entregas da gestão pública. Atores sociais e seus representantes, por sua vez, estando qualificados, terão as habilidades para reconhecer e questionar a gestão pública, promovendo diálogo em termos e com linguagem adequada e comum à própria gestão.

A democracia local se fortalece quando gestores e diferentes atores sociais possuem qualificação para se apropriarem de informações ou dados sobre a realidade e as ações do poder público. A compreensão de como são elaborados indicadores, conhecendo suas vantagens e limites, ao contrário do que se pode imaginar, fortalece o debate.

O caminho aqui apontado é aquele da construção da participação qualificada, do acesso aos dados e informações para promoção do debate público, do planejamento informado para a alocação transparente de recursos, do conhecimento amplo sobre a realidade para decisões inteligíveis, do acompanhamento da implementação das políticas e ações de estado, e da promoção de resultados com clareza sobre os públicos específicos impactados e seus efeitos. A gestão municipal na era dos dados é, ou devemos dizer, continua sendo, produto da política, mesmo que apoiada por recursos que derivam da sociedade da informação e das práticas conquistadas pela cidadania em sociedades democráticas. Como lembra Rosling: “O mundo não pode ser compreendido sem números e não pode ser compreendido só com números” (2019, p.213).

Referências

BESSON, J. L. As Estatísticas: verdadeiras ou falsas? In BESSON, J. L. (Org.). **A Ilusão das Estatísticas**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

BRASIL, **Decreto nº. 8.777**, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal.

BRASIL, **Lei nº 11.346**, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.

BRASIL, **Lei nº 15.225**, de 30 de setembro de 2025. Altera a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), para dispor sobre indicadores de segurança alimentar e nutricional que orientem a priorização das atividades do referido Sistema.

BRASIL, **Lei nº. 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

COUTO, M. I. et al. Geração Cidadã de Dados: transformando e democratizando as políticas públicas informadas por evidências. In: KOGA, Natália Massaco et al. (Org.). **Políticas públicas informadas por evidências: conhecimentos, arranjos e capacidades para a governança democrática**. Rio de Janeiro: Ipea, 2026. ISBN: 978-65-5635-100-1. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-100-1>. p.565-594.

Fundação Getúlio Vargas. Dicionário de Ciências Sociais. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1987.

HUFF, D. **Como mentir com estatísticas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Guia do Censo 2022 para Jornalistas**. Rio de Janeiro, 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de influência das cidades: 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de influência das cidades: 2018 - Folder**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b.

IVO, Lêdo. **O soldado raso**. Recife: Edições Pirata, 1980.

JANNUZZI, P. M. Estatísticas e Políticas Públicas Orientadas por Evidências no Brasil: o caso das políticas de desenvolvimento social nos anos 2000. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, v. 64, n. 1, p. 37-54, jan./jun. 2019.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas: Alínea, 2001.

JANNUZZI, P. M. **Políticas Públicas, Valores e Evidências em Tempos de Inteligência Artificial**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2024.

KOGA, Natália Massaco et al. (org.). **Políticas públicas informadas por evidências**: conhecimentos, arranjos e capacidades para a governança democrática. Rio de Janeiro: Ipea, 2026. ISBN: 978-65-5635-100-1. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-100-1>.

MELLO, L. **A Administração Pública Municipal na era dos dados**: informação, decisão e bem-estar coletivo. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, Edição 329, p.18-30, junho 2026.

OTA, E. T. **Os desafios para o uso do planejamento estratégico nas organizações públicas**: uma visão de especialistas. Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV), 2014. P. 51 a 61.

ROSLING, H. **Factfulness**: o hábito libertador de só ter opiniões baseadas em fatos. 2ª. edição. Rio de Janeiro: Record, 2019.

SENRA, N. **O Saber e o Poder das Estatísticas**: uma história das relações dos estatísticos com os estados nacionais e com as ciências. Rio de Janeiro: IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2005.



ASSOCIE-SE AO IBAM

Conte com o IBAM,
conforme o plano contratado

Para mais informações sobre o valor e a forma de contratação de cada plano, entre em contato conosco.

Plano simples	Plano avançado	Plano fidelidade	Plano temáticos
------------------	-------------------	---------------------	--------------------

 (21) 2142-9711	 (21) 9 7584-7223	 associado@ibam.org.br
--	--	--

Saiba mais


instituto brasileiro de
administração municipal

Artigo

A CONTRATAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E EM ANGOLA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A LEI Nº 14.133/2021 E A LEI ANGOLANA DOS CONTRATOS PÚBLICOS (LEI Nº 41/20)

Giovana Izidoro

Mestre em Direito Público, Especialista em Direito Empresarial, Advogada com atuação em licitações e contratos administrativos, Consultora Jurídica do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, Membro do Instituto dos Advogados Brasileiros, Presidente da Comissão de Licitações e Contratos da OAB Peruíbe/SP, Professora Universitária.

Resumo: O artigo analisa comparativamente a Lei nº 14.133/2021, do Brasil, e a Lei nº 41/20, de Angola, examinando a estrutura normativa, o planejamento, os procedimentos, os princípios e os mecanismos de controle da contratação pública. O estudo identifica convergências e divergências entre os modelos, demonstrando que o sistema brasileiro privilegia a governança e o planejamento, enquanto o angolano enfatiza o procedimento e o formalismo como instrumentos de controle administrativo.

Palavras-chave:

Contratação pública
Direito Administrativo comparado
Licitações
Controle administrativo
Brasil e Angola

Introdução

A contratação pública constitui um dos núcleos mais sensíveis do Direito Administrativo contemporâneo, na medida em que concentra relevantes decisões sobre a alocação de recursos públicos, a realização de políticas públicas e a conformação das relações entre Estado e mercado. Nas últimas décadas, diversos ordenamentos jurídicos têm promovido reformas estruturais em seus regimes de licitações e contratos administrativos, buscando responder a desafios comuns, como a necessidade de maior eficiência, transparência, integridade e controle da atuação administrativa.

Nesse contexto, Brasil e Angola apresentam experiências particularmente relevantes para a análise comparativa. Ambos os países compartilham uma tradição jurídico-administrativa de matriz lusófona, marcada pela centralidade do procedimento administrativo e pela influência do Direito Administrativo europeu continental. Ao mesmo tempo, adotaram, em momentos recentes, novos diplomas legais de contratação pública — a Lei nº 14.133/2021, no Brasil, e a Lei nº 41/20, em Angola — que revelam opções normativas distintas para enfrentar problemas estruturalmente semelhantes¹.

A Lei nº 14.133/2021 inaugura, no ordenamento brasileiro, um estatuto geral da contratação pública fortemente orientado à governança, ao planejamento e ao controle preventivo, deslocando o eixo da legalidade para a racionalidade da decisão administrativa. A Lei angolana dos Contratos Públicos, por sua vez, estrutura-se a partir da centralidade² do procedimento, reforçando a tipificação legal, o formalismo e a previsibilidade como mecanismos de contenção da discricionariedade administrativa.

1. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 36. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2023, p. 97–100.

2. MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 41–44.

O presente artigo propõe-se a realizar uma análise comparativa entre esses dois regimes jurídicos, com foco na estrutura normativa das leis, na racionalidade do planejamento e da decisão de contratar, na tipologia dos procedimentos, na função dos princípios jurídicos e nos modelos de controle da contratação pública. A comparação não se limita à descrição paralela dos diplomas legais, mas busca identificar convergências funcionais, divergências estruturais e escolhas institucionais subjacentes, contribuindo para uma compreensão mais ampla dos caminhos adotados pelo Direito Administrativo contemporâneo na disciplina da contratação pública.

A metodologia adotada baseia-se na análise normativa comparada, com apoio na doutrina especializada brasileira, angolana e portuguesa, privilegiando sempre as fontes originárias e a leitura sistemática dos dispositivos legais. O objetivo não é hierarquizar modelos, mas compreender como diferentes soluções jurídicas podem responder, de modo legítimo, a desafios comuns no âmbito da contratação pública.

Estrutura e natureza das leis de contratação pública no Brasil e em Angola

A lei nº 14.133/2021 como estatuto geral da contratação pública no Brasil

A Lei nº 14.133/2021 institui, no ordenamento jurídico brasileiro, um estatuto geral e unificado da contratação pública, concebido para disciplinar de forma integrada todas as fases do ciclo contratual, desde o planejamento até a execução e o controle. Essa opção normativa representa a superação de um modelo fragmentado, anteriormente marcado pela convivência entre a Lei nº 8.666/1993, a legislação do pregão e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas.

A própria lei sinaliza essa vocação sistêmica ao definir a licitação como instrumento funcional orientado à obtenção da proposta mais vantajosa, à promoção da competição e à prevenção de sobrepreço, considerando inclusive o ciclo de vida do objeto contratado³. Essa diretriz afasta uma compreensão meramente formal do procedimento licitatório e o insere em uma lógica decisória orientada por resultados e finalidades públicas concretas.

A centralidade do planejamento é reforçada de forma expressa ao se estabelecer que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com os instrumentos orçamentários e com o Plano de Contratações Anual, quando existente. O planejamento deixa, assim, de ser compreendido como providência administrativa interna para assumir densidade jurídica própria, condicionando a legitimidade da contratação.

Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021 densifica o conteúdo jurídico da decisão administrativa ao reforçar o dever de motivação técnica, a consideração das consequências práticas da decisão e a transparência do processo decisório, em consonância com os parâmetros introduzidos pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro⁴. O controle da contratação pública passa a incidir não apenas sobre a conformidade formal dos atos, mas sobre a coerência entre meios e fins, a proporcionalidade das escolhas administrativas e a adequação da solução contratual adotada.

A lei brasileira apresenta-se, portanto, menos como um código procedimental fechado e mais como um estatuto normativo de governança da contratação pública, no qual os procedimentos licitatórios funcionam como instrumentos de concretização de decisões administrativas juridicamente justificadas e orientadas à realização do interesse público concreto⁵.

3. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 36. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2023, p. 97-100.

4. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 36. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2023, p. 118-120.

5. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito administrativo regulatório*. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 155-158.

A Lei dos Contratos Públicos angolana (lei nº 41/20) como diploma procedimental estruturante

A Lei nº 41/20, que institui a Lei dos Contratos Públicos da República de Angola, insere-se em um contexto de consolidação normativa voltado a conferir uniformidade, previsibilidade e segurança jurídica à contratação pública. Diferentemente do modelo brasileiro, a opção angolana estrutura-se de forma mais nítida em torno da centralidade do procedimento como eixo ordenador da legalidade administrativa⁶.

Desde os seus dispositivos iniciais, a Lei nº 41/20 define de forma detalhada o âmbito de aplicação do diploma, os princípios gerais da contratação pública, os tipos de procedimentos e os atos decisórios fundamentais, revelando um desenho normativo fortemente comprometido com a previsibilidade procedimental e o controle formal da atuação administrativa. A contratação pública é concebida como uma sequência juridicamente vinculada de atos, iniciada pela decisão de contratar e desenvolvida segundo regras previamente estabelecidas nas peças procedimentais⁷.

A decisão de contratar, a escolha do tipo de procedimento e a fixação do valor estimado do contrato assumem papel estruturante no regime angolano, funcionando como atos formais de abertura do procedimento e como mecanismos de vinculação da Administração às regras por ela própria fixadas. Essa vinculação é densificada por meio do programa do procedimento e do caderno de encargos, que operam como verdadeiras normas do caso concreto, vinculando tanto a Administração quanto os concorrentes⁸.

Nesse contexto, o formalismo, expressamente consagrado entre os princípios da contratação pública, não se apresenta como excesso ritualístico, mas como técnica de juridicidade, destinada a assegurar a igualdade concorrencial, a transparência e o controle da atuação administrativa⁹. A racionalidade do sistema angolano reside, assim, menos na sofisticação de instrumentos autônomos de planejamento e mais na densidade normativa do procedimento, entendido como garantia do interesse público e da legalidade administrativa¹⁰.

Confronto estrutural: governança decisória e racionalidade procedimental

A análise comparativa entre a Lei nº 14.133/2021 e a Lei nº 41/20 demonstra que ambos os diplomas enfrentam problemas comuns — controle da despesa pública, prevenção de práticas ilícitas e busca da proposta mais vantajosa —, mas o fazem a partir de arquiteturas normativas distintas.

O modelo brasileiro privilegia uma racionalidade decisória *ex ante*, fundada no planejamento, na motivação e na avaliação prévia das alternativas disponíveis. O procedimento licitatório surge como etapa subsequente de um ciclo decisório mais amplo, submetido a escolhas previamente estruturadas, documentadas e justificadas tecnicamente¹¹.

O regime angolano, por sua vez, assenta-se em uma racionalidade procedimental, na qual o encadeamento formal dos atos, a tipificação legal dos procedimentos e a observância rigorosa das regras do concurso constituem os principais mecanismos de contenção da discricionariedade administrativa. O procedimento assume o papel de *locus* privilegiado da juridicidade e do controle, sendo a conformidade formal elemento determinante da validade da contratação¹².

6. FEIJÓ, Carlos. *Contratos públicos e controlo da legalidade administrativa em Angola*. Coimbra: Almedina, 2014, p. 89–94.

7. FEIJÓ, Carlos. *Contratos públicos e controlo da legalidade administrativa em Angola*. Coimbra: Almedina, 2014, p. 101–104.

8. AMARAL, Diogo Freitas do; FEIJÓ, Carlos. *Direito administrativo angolano*. Coimbra: Almedina, 2016, p. 112–116.

9. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. *Licitações e contratos administrativos: teoria e prática*. 14. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 231–238.

10. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. *Licitações e contratos administrativos: teoria e prática*. 14. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 241–243.

11. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito administrativo regulatório*. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 189–193.

12. FEIJÓ, Carlos. *Contratos públicos e controlo da legalidade administrativa em Angola*, p. 117–121.

Essas diferenças não configuram antagonismo, mas refletem opções institucionais distintas quanto à forma de disciplinar o exercício do poder de contratar do Estado. Enquanto o Brasil aposta na sofisticação dos instrumentos de planejamento e governança como mecanismos de controle, Angola reforça a segurança jurídica por meio da densidade procedimental e do formalismo estruturante. Em ambos os casos, contudo, a contratação pública é tratada como função estratégica da Administração, submetida a parâmetros jurídicos rigorosos.

Planejamento e decisão de contratar: racionalidades normativas na lei nº 14.133/2021 e na lei nº 41/20

O planejamento como pressuposto jurídico da contratação pública no Brasil

No regime instituído pela Lei nº 14.133/2021, o planejamento da contratação pública deixa de ser compreendido como atividade administrativa meramente interna ou acessória, assumindo natureza jurídica vinculante e integrando o próprio conteúdo da decisão de contratar. A lei estabelece, de forma expressa, que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento, devendo compatibilizar-se com os instrumentos orçamentários e com o Plano de Contratações Anual, quando existente.

Nesse sentido, dispõe o art. 18 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

A normatização do planejamento é aprofundada pelo art. 20, ao exigir a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares como instrumento destinado a demonstrar a necessidade da contratação e a adequação da solução escolhida:

Art. 20. Os estudos técnicos preliminares devem evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação.

Esses dispositivos evidenciam que o planejamento passa a integrar o núcleo de juridicidade da contratação pública, condicionando não apenas a eficiência administrativa, mas a própria validade do procedimento licitatório. A decisão de contratar deve ser precedida de avaliação técnica, análise de alternativas e demonstração da compatibilidade da contratação com o interesse público concreto¹³.

O planejamento assume, assim, dupla função: de um lado, orienta a atuação administrativa, reduzindo o espaço de improvisação e arbitrariedade; de outro, potencializa o controle, ao fornecer parâmetros objetivos para a fiscalização da legalidade, da economicidade e da proporcionalidade das decisões administrativas¹⁴.

A decisão de contratar e a estruturação procedimental na lei dos contratos públicos angolana

A Lei nº 41/20 não adota um modelo de planejamento instrumentalizado por documentos autônomos nos moldes da legislação brasileira. Ainda assim, o regime angolano não prescinde de racionalidade decisória prévia, mas a constrói a partir da decisão de contratar e da estruturação formal do procedimento.

13. ARAGÃO, Alexandre Santos de. Direito administrativo regulatório. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 134-137.

14. MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 55-59.

A contratação pública, no sistema angolano, inicia-se com um ato formal de autorização, que pressupõe a existência de cabimento orçamental, a definição do objeto e a escolha do tipo de procedimento legalmente admissível. A Lei nº 41/20 estabelece que a contratação pública deve observar estritamente os tipos de procedimentos previstos em lei, em função do valor e da natureza do contrato, vinculando a Administração às regras previamente definidas¹⁵.

Nesse contexto, o art. 3.º da Lei nº 41/20, ao consagrar os princípios da legalidade, da regularidade e do formalismo, fornece a base normativa para a compreensão da decisão de contratar como ato jurídico estruturante do procedimento:

Artigo 3.º A contratação pública está subordinada, designadamente, aos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da concorrência, da publicidade, da transparência, da igualdade, da boa-fé, da probidade, da responsabilidade, da sustentabilidade, bem como aos princípios da continuidade, da regularidade e do formalismo.

A racionalidade administrativa, no regime angolano, internaliza-se no procedimento, por meio da elaboração do programa do procedimento e do caderno de encargos, que concentram a definição do objeto, das condições de execução, dos critérios de adjudicação e das regras de participação. Esses instrumentos vinculam tanto a Administração quanto os concorrentes, funcionando como normas do caso concreto.

Diferentemente do modelo brasileiro, em que a racionalidade decisória se projeta para fora do procedimento, por meio de documentos de planejamento autônomos, o sistema angolano aposta na densidade normativa do procedimento como técnica de contenção da discricionariedade administrativa e de garantia da igualdade concorrencial¹⁶.

Planejamento documental e racionalidade procedimental: confronto comparativo

A comparação entre os dois regimes revela racionalidades normativas distintas, embora orientadas à mesma finalidade de disciplinar o exercício do poder de contratar do Estado.

No modelo brasileiro, o planejamento assume natureza documental, analítica e prospectiva, exigindo que a Administração explicita previamente as razões técnicas, econômicas e administrativas que justificam a contratação. O procedimento licitatório surge como etapa subsequente de um ciclo decisório mais amplo, submetido a escolhas previamente estruturadas e documentadas¹⁷.

No regime angolano, a racionalidade administrativa constrói-se de forma procedimental, com menor ênfase em instrumentos autônomos de planejamento e maior centralidade na estrutura formal do concurso. A juridicidade da contratação decorre da observância rigorosa das fases procedimentais e das regras previamente estabelecidas, sendo o formalismo elemento central de legitimação da atuação administrativa¹⁸.

Essas diferenças refletem opções institucionais conscientes. O Brasil aposta na antecipação decisória e no controle da qualidade do planejamento; Angola privilegia a previsibilidade, a tipificação legal e a conformidade formal do procedimento. Em ambos os casos, contudo, o planejamento — seja como instrumento documental, seja como racionalidade incorporada ao procedimento — constitui elemento indispensável à legitimidade da contratação pública contemporânea.

15. AMARAL, Diogo Freitas do; FEIJÓ, Carlos. *Direito administrativo angolano*. Coimbra: Almedina, 2016, p. 73-75.

16. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. *Licitações e contratos administrativos: teoria e prática*. 14. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 312-318.

17. TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 16. ed. Salvador: JusPodivm, 2025, p. 145-149.

18. AMARAL, Diogo Freitas do; FEIJÓ, Carlos. *Direito administrativo angolano*. 1ª. ed. Coimbra: Almedina, 2016, p. 117-120.

Análise de riscos, matriz de alocação de riscos e contratação direta: diferentes mecanismos de controle preventivo

A contratação pública contemporânea tem ampliado sua preocupação com a gestão preventiva dos riscos inerentes à licitação e à execução contratual. Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021 incorpora instrumentos específicos destinados a identificar, avaliar e distribuir riscos, revelando uma concepção de governança fundada na antecipação dos problemas potenciais e na racionalização das decisões administrativas.

Inicialmente, cumpre destacar que a matriz de alocação de riscos não se confunde com a análise de riscos prevista na fase preparatória da contratação. A análise de riscos integra o planejamento da contratação e possui caráter obrigatório, destinando-se à identificação dos eventos capazes de comprometer a licitação ou a execução contratual, bem como à definição de medidas preventivas para sua mitigação. Trata-se de instrumento voltado à qualificação da decisão administrativa e ao aprimoramento do planejamento contratual.

A matriz de alocação de riscos, por sua vez, constitui cláusula contratual específica destinada a formalizar a repartição dos riscos entre a Administração e o contratado. Seu objetivo consiste em identificar eventos supervenientes capazes de impactar a execução contratual e definir previamente qual das partes assumirá a responsabilidade por cada risco, bem como as medidas destinadas à sua mitigação e os mecanismos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, quando necessário.

A lógica da matriz de riscos está diretamente associada ao princípio da alocação eficiente dos riscos. A distribuição das responsabilidades não pode ocorrer de forma arbitrária, mas deve considerar as condições técnicas operacionais ou econômicas das partes, para administrar cada risco específico. Essa racionalidade busca reduzir custos de transação e aumentar a previsibilidade contratual evitando a transferência excessiva de riscos ao contratado, circunstância que tende a elevar os preços ofertados ou reduzir a competitividade do certame.

A Lei nº 14.133/2021 atribui especial relevância à matriz de riscos nas contratações de obras e serviços de grande vulto e nos regimes de contratação integrada e semi-integrada, situações em que a definição prévia das responsabilidades assume papel central para a adequada execução contratual. Nesses casos, a matriz passa a constituir elemento obrigatório da documentação licitatória, permitindo que os licitantes formulem suas propostas com pleno conhecimento dos riscos que assumirão.

A Lei dos Contratos Públicos de Angola não prevê instrumento equivalente à matriz de alocação de riscos. Isso não significa ausência de preocupação com os riscos da contratação, mas adoção de técnica distinta para seu tratamento. Enquanto o modelo brasileiro procura identificar, quantificar e distribuir previamente os riscos contratuais, o regime angolano busca reduzi-los mediante a tipificação rigorosa dos procedimentos, a vinculação estrita às regras do concurso e a observância do formalismo administrativo.

A ausência de um mecanismo formal de alocação contratual de riscos desloca para a própria estrutura procedimental parcela relevante da função preventiva exercida, no Brasil, pela matriz de riscos. A previsibilidade decorrente da tipificação legal dos procedimentos, da padronização documental e da vinculação às regras previamente estabelecidas passa a funcionar como instrumento de mitigação dos riscos administrativos e de contenção da discricionariedade.

A distinção entre os dois sistemas também se manifesta nas hipóteses de contratação sem competição ampla. No ordenamento brasileiro, a dispensa e a inexigibilidade de licitação constituem exceções à regra da competição e estão submetidas a rigoroso dever de motivação, justificativa de preços e demonstração dos pressupostos legais autorizadores. A Lei nº 14.133/2021 condiciona a validade dessas contratações à formalização de processo administrativo específico e à demonstração de que a solução adotada atende ao interesse público de forma eficiente e juridicamente adequada.

No regime angolano, a contratação simplificada desempenha função semelhante ao permitir a adoção de procedimento menos complexo em hipóteses legalmente delimitadas, notadamente em razão do valor da contratação, de situações de urgência ou de circunstâncias excepcionais previstas em lei. Todavia, mesmo nas hipóteses excepcionais, a lógica predominante permanece vinculada à observância dos pressupostos formais estabelecidos pelo legislador, reforçando a centralidade do procedimento como mecanismo de controle.

A comparação evidencia duas estratégias distintas de controle preventivo. O modelo brasileiro privilegia a gestão dos riscos mediante planejamento, análise prévia, governança e alocação contratual eficiente das responsabilidades. O modelo angolano, por sua vez, procura reduzir os riscos da contratação por meio da previsibilidade procedimental, da tipificação legal e do fortalecimento dos mecanismos formais de controle. Ambos os sistemas buscam proteger o interesse público e assegurar a adequada execução contratual, mas o fazem a partir de racionalidades normativas distintas: de um lado, a governança baseada na gestão dos riscos; de outro, a segurança jurídica construída pela conformidade procedimental.

Tipos de procedimentos e critérios de escolha na lei nº 14.133/2021 e na lei nº 41/20

A tipologia procedimental na lei nº 14.133/2021

A Lei nº 14.133/2021 reorganiza o sistema brasileiro de procedimentos licitatórios a partir de uma lógica funcional e finalística, superando o modelo excessivamente compartimentado do regime anterior. O legislador opta por um catálogo procedimental que deve ser interpretado à luz da adequação do instrumento à natureza do objeto e às condições do mercado, e não como mera escolha formal.

O art. 28 da Lei nº 14.133/2021 dispõe:

“Art. 28. São modalidades de licitação:

I – pregão;

II – concorrência;

III – concurso;

IV – leilão;

V – diálogo competitivo.”

A escolha da modalidade licitatória não se apresenta como ato discricionário livre, mas como resultado de avaliação técnica vinculada ao planejamento da contratação. O pregão permanece vocacionado à aquisição de bens e serviços comuns, enquanto a concorrência assume papel central nas contratações de maior vulto ou complexidade. O diálogo competitivo, por sua vez, representa inovação relevante, permitindo a interação estruturada com o mercado quando inexistirem soluções previamente definidas¹⁹.

A Lei nº 14.133/2021 disciplina ainda as hipóteses de contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade, tratadas como exceções justificadas à regra da competição. O art. 72 reforça a necessidade de motivação qualificada nesses casos, condicionando a validade da contratação à demonstração concreta dos pressupostos legais.

Esse desenho normativo revela que o sistema brasileiro privilegia uma flexibilidade tecnicamente controlada, em que a pluralidade procedimental é compensada pela exigência de planejamento, motivação e controle da racionalidade da escolha administrativa²⁰.

19. TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 16. ed. Salvador: JusPodivm, 2025, p. 134-137.7

20. AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. Vol. II. 4ª. ed. Coimbra: Almedina, 2018, p. 89-92

Os tipos de procedimentos na Lei dos Contratos Públicos angolana

A Lei nº 41/20 adota uma tipologia procedimental mais fechada e normativamente vinculada, refletindo a centralidade do procedimento como eixo estruturante da contratação pública em Angola. O diploma estabelece, de forma expressa, os tipos de procedimentos admissíveis, com correlação direta entre o valor do contrato, a natureza do objeto e o procedimento a ser adotado.

O regime angolano consagra o concurso público como procedimento-regra, ao lado do concurso limitado, da contratação simplificada, do procedimento dinâmico eletrônico e da contratação emergencial, restringindo significativamente o espaço de escolha discricionária da Administração.

A escolha do procedimento encontra-se juridicamente vinculada aos parâmetros legais, funcionando o procedimento como garantia da igualdade concorrencial, da transparência e do controle da legalidade administrativa²¹. A tipificação normativa atua como técnica de contenção da discricionariedade, reduzindo o risco de escolhas arbitrárias ou orientadas por critérios extrajurídicos²².

Critérios de escolha do procedimento: flexibilidade técnica e vinculação normativa

A comparação entre os dois regimes evidencia critérios de escolha procedimental substancialmente distintos.

No Brasil, a Lei nº 14.133/2021 adota um modelo de adequação procedimental, no qual a escolha da modalidade deve ser justificada a partir da complexidade do objeto, da dinâmica do mercado e dos objetivos da contratação. A legalidade da escolha é aferida pela qualidade da motivação administrativa, sujeita a controle jurídico e técnico²³.

Em Angola, a Lei nº 41/20 privilegia a vinculação normativa estrita, estabelecendo critérios legais objetivos que condicionam diretamente a escolha do procedimento. A legitimidade da contratação decorre, primordialmente, da observância fiel do tipo procedimental legalmente previsto para cada situação²⁴.

Essas diferenças revelam opções institucionais distintas: o modelo brasileiro confia na capacidade de planejamento e motivação da Administração; o modelo angolano aposta na redução do espaço decisório como mecanismo de controle²⁵.

Diálogo competitivo e procedimento dinâmico eletrônico: inovação, tecnologia e adaptação ao mercado

A evolução dos regimes contemporâneos de contratação pública tem sido marcada pela incorporação de instrumentos destinados a ampliar a eficiência administrativa e a aproximar a Administração Pública das dinâmicas de inovação do mercado. Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021 e a Lei nº 41/20 incorporam mecanismos procedimentais inovadores, embora orientados por finalidades distintas: o diálogo competitivo, no sistema brasileiro, e o procedimento dinâmico eletrônico, no regime angolano. A Lei nº 14.133/2021 introduziu o diálogo competitivo como modalidade licitatória destinada às situações em que a Administração não dispõe de condições suficientes para definir previamente a solução técnica apta a satisfazer determinada necessidade pública. Nesses casos, a Administração promove uma fase de diálogo estruturado com licitantes previamente selecionados, buscando identificar alternativas tecnológicas, metodologias ou soluções inovadoras capazes de atender ao interesse público.

21. AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de direito administrativo. Vol. II. 4ª. ed. Coimbra: Almedina, 2018, p. 89-92.

22. AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de direito administrativo. Vol. II. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2018, p. 108-110.

23. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo, p. 121-124.

24. FEIJÓ, Carlos. Contratos públicos e controlo da legalidade administrativa em Angola, p. 145-148.

25. ARAGÃO, Alexandre Santos de. Direito administrativo regulatório, p. 189-193.

A lógica subjacente ao diálogo competitivo desloca o foco da contratação pública da simples aquisição de bens ou serviços previamente definidos para a construção colaborativa da solução contratual. O mercado deixa de atuar apenas como fornecedor de propostas para participar, dentro de limites juridicamente controlados, do processo de identificação da solução mais adequada. Trata-se de instrumento especialmente vocacionado a contratações complexas, inovadoras ou tecnologicamente sofisticadas, nas quais a Administração não dispõe, de forma autônoma, de conhecimento suficiente para especificar integralmente o objeto da contratação.

A Lei dos Contratos Públicos de Angola, por sua vez, prevê o procedimento dinâmico eletrônico como mecanismo voltado à modernização tecnológica da contratação pública, com ênfase na simplificação procedimental, na celeridade e na ampliação da concorrência por meios digitais. Diferentemente do diálogo competitivo, o procedimento dinâmico eletrônico não se destina à construção conjunta de soluções complexas, mas à realização de contratações recorrentes mediante utilização intensiva de plataformas eletrônicas e ferramentas digitais.

O objetivo central do modelo angolano consiste em reduzir custos administrativos, ampliar a transparência e acelerar a tramitação dos procedimentos, permitindo maior eficiência operacional sem afastar os controles inerentes à contratação pública. A inovação, nesse contexto, manifesta-se menos na definição do objeto contratual e mais na forma de condução do procedimento, privilegiando a desmaterialização dos atos administrativos e a utilização de recursos tecnológicos para ampliar a competitividade e a eficiência.

A nomenclatura “concurso” na lei angolana e sua distinção em relação ao direito brasileiro

No Direito brasileiro, a Lei nº 14.133/2021 utiliza a expressão “concurso” para designar modalidade específica destinada à seleção de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante prêmio ou remuneração. Trata-se de procedimento excepcional, com finalidade delimitada.

Diversamente, na Lei nº 41/20, o termo “concurso” possui sentido estrutural, designando o procedimento ordinário de seleção do contratante. O concurso público angolano corresponde, sob o ponto de vista funcional, à concorrência brasileira, sendo o principal instrumento de realização da competição²⁶.

Essa distinção terminológica é essencial para evitar falsas equivalências na análise comparativa e para compreender corretamente a racionalidade procedimental do regime angolano²⁷.

O confronto entre os dois regimes demonstra que, embora orientados pela centralidade da competição, Brasil e Angola adotam soluções normativas distintas. O sistema brasileiro privilegia a flexibilidade controlada e o planejamento decisório; o sistema angolano reforça a segurança jurídica por meio da tipificação procedimental e do formalismo estruturante.

Princípios jurídicos da contratação pública e sua função normativa nos dois regimes

Tanto a Lei nº 14.133/2021 quanto a Lei nº 41/20 optam por positivar expressamente os princípios da contratação pública, conferindo-lhes natureza normativa vinculante. Os princípios deixam de atuar apenas como diretrizes interpretativas para assumir função de parâmetros de validade dos atos administrativos²⁸.

26. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito administrativo regulatório*. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 201-203.

27. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 136-139.

28. FEIJÓ, Carlos. *Contratos públicos e controlo da legalidade administrativa em Angola*, p. 161-165.

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 dispõe:

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 economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

A amplitude do rol revela que os princípios assumem função operacional e sistêmica, conformando todo o ciclo da contratação pública. O planejamento, a motivação e a segregação de funções funcionam como vetores de governança, permitindo o controle da racionalidade decisória e a responsabilização dos agentes públicos²⁹.

O art. 3º da Lei nº 41/20 consagra princípios como legalidade, concorrência, igualdade, transparência, regularidade e formalismo, atribuindo-lhes papel estruturante do procedimento.

Nesse regime, os princípios não se destinam prioritariamente à flexibilização interpretativa, mas à conformação rígida do procedimento, assegurando previsibilidade, padronização e controle da legalidade. O formalismo atua como técnica de proteção do interesse público e da igualdade entre os concorrentes³⁰.

No regime brasileiro, os princípios permitem flexibilização controlada, desde que acompanhada de motivação técnica suficiente. No regime angolano, os princípios reforçam a rigidez procedimental, limitando o espaço de adaptação discricionária.

Essas diferenças refletem racionalidades institucionais distintas, mas igualmente legítimas, quanto ao modo de disciplinar o exercício do poder de contratar do Estado³¹.

Controle da contratação pública nos regimes brasileiro e angolano

O controle da contratação pública na lei nº 14.133/2021: governança, prevenção e responsabilização

A Lei nº 14.133/2021 reposiciona o controle da contratação pública no Brasil ao integrá-lo de forma explícita ao modelo de governança da decisão administrativa, com ênfase no controle preventivo, na gestão de riscos e na responsabilização proporcional dos agentes públicos. O controle deixa de incidir apenas sobre a conformidade formal do procedimento para alcançar a qualidade do planejamento e da motivação decisória.

O art. 169 da Lei nº 14.133/2021 dispõe:

Art. 169. Os órgãos de controle devem priorizar ações de orientação e prevenção, inclusive por meio de recomendações e de medidas de aperfeiçoamento da gestão, sem prejuízo da apuração de responsabilidade.

O dispositivo explicita a diretriz de prevalência do controle orientador e preventivo, afastando a concepção exclusivamente sancionatória e reforçando a função pedagógica do controle externo. Essa orientação é coerente com a centralidade do planejamento e da gestão de riscos, pois a correção de rumos antes da contratação revela-se mais eficiente e menos onerosa ao interesse público³².

29. MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 201-205.

30. MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 210-212.

31. FEIJÓ, Carlos. Contratos públicos e controle da legalidade administrativa em Angola. Coimbra: Almedina, 2014, p. 172-176.

32. MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 213-216.

A lei reforça ainda a articulação entre controle interno e controle externo, bem como a necessidade de observância dos parâmetros da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, especialmente no que se refere à análise das consequências práticas das decisões administrativas e à proporcionalidade das sanções aplicadas³³. O controle passa a incidir sobre a racionalidade da decisão, e não apenas sobre a sua regularidade formal.

Nesse contexto, os Tribunais de Contas exercem papel central, atuando tanto no controle concomitante quanto no posterior, com especial atenção à fase preparatória da contratação. A fiscalização dos estudos técnicos, da definição do objeto e da escolha do procedimento evidencia a consolidação de um modelo de controle por resultados e por governança, em que a licitação é compreendida como etapa de um ciclo decisório mais amplo³⁴.

O controle da contratação pública na lei nº 41/20: conformidade procedimental e centralidade da legalidade formal

No regime instituído pela Lei nº 41/20, o controle da contratação pública apresenta feição predominantemente procedimental, fortemente vinculada à observância rigorosa das regras legais que estruturam o concurso e os demais procedimentos de contratação pública. A juridicidade da atuação administrativa encontra-se diretamente associada à conformidade formal do procedimento.

O art. 3.º da Lei nº 41/20, ao consagrar os princípios da legalidade, da regularidade e do formalismo, fornece o fundamento normativo para a centralidade do controle procedimental:

Artigo 3.º A contratação pública está subordinada, designadamente, aos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da concorrência, da publicidade, da transparência, da igualdade, da boa-fé, da probidade, da responsabilidade, da sustentabilidade, bem como aos princípios da continuidade, da regularidade e do formalismo.

A partir desses princípios, o controle da contratação pública incide prioritariamente sobre a correta escolha do procedimento, a correspondência entre o valor do contrato e o tipo procedimental adotado, a observância das fases legalmente previstas e a estrita vinculação às regras constantes do programa do procedimento e do caderno de encargos³⁵.

O modelo angolano privilegia, assim, a segurança jurídica pela forma, reduzindo o espaço de discricionariedade administrativa e assegurando a previsibilidade da atuação estatal. Desvios procedimentais relevantes tendem a comprometer a validade da contratação, independentemente da demonstração de prejuízo material imediato, o que reforça o papel do formalismo como técnica de proteção do interesse público³⁶.

Confronto comparativo dos modelos de controle: prevenção decisória e conformidade procedimental

A comparação entre os dois regimes evidencia modelos de controle com racionalidades distintas, embora orientados à proteção do interesse público e à integridade da contratação pública.

No Brasil, o controle é concebido como instrumento de governança, com forte ênfase na prevenção de falhas decisórias, na orientação da Administração e na avaliação da qualidade do planejamento e da motivação administrativa. A legalidade é compreendida de forma substancial, incorporando critérios de eficiência, proporcionalidade e análise de consequências³⁷.

33. BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657*, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

34. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 36. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2023, p. 140–143.

35. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito administrativo regulatório*. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 205–209.

36. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2023, p. 534–538.

37. TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 16. ed. Salvador: JusPodivm, 2025, p. 83–88.

Em Angola, o controle assume caráter estruturalmente procedimental, centrado na verificação da conformidade formal dos atos administrativos às regras legais e procedimentais previamente estabelecidas. A legalidade é afirmada por meio da observância estrita das formas e da tipificação normativa dos procedimentos³⁸.

Essas diferenças refletem opções institucionais conscientes: o modelo brasileiro aposta na capacidade técnica da Administração e dos órgãos de controle para avaliar decisões complexas; o modelo angolano privilegia a padronização e a previsibilidade como mecanismos centrais de controle da atuação administrativa³⁹.

Os regimes brasileiro e angolano demonstram que o controle da contratação pública pode ser estruturado a partir de lógicas complementares. Enquanto o Brasil enfatiza o controle preventivo, orientador e baseado em governança, Angola reforça a conformidade procedimental e a centralidade da legalidade formal. A compreensão dessas diferenças é essencial para a adequada leitura comparativa dos sistemas e para a reflexão crítica sobre o aprimoramento das práticas de contratação pública em contextos jurídicos distintos.

Considerações finais

A análise comparativa desenvolvida ao longo deste artigo evidencia que Brasil e Angola, embora partam de uma tradição jurídico-administrativa comum, adotaram arquiteturas normativas distintas na disciplina da contratação pública, refletindo diferentes concepções acerca do papel do procedimento, do planejamento e do controle da atuação administrativa.

No regime brasileiro, a licitação deixa de ser compreendida como espaço exclusivo de conformação da legalidade para integrar um ciclo decisório mais amplo, submetido a parâmetros de governança, eficiência e análise de consequências práticas. O controle, nesse contexto, orienta-se prioritariamente para a prevenção de falhas e para a qualificação das decisões administrativas.

O regime angolano adota solução diversa, mas igualmente coerente: a centralidade do procedimento como *locus* da juridicidade administrativa. A tipificação rigorosa dos procedimentos, a vinculação estrita às regras do concurso e a valorização do formalismo funcionam como técnicas de contenção da discricionariedade e de proteção da igualdade concorrencial. O controle incide predominantemente sobre a conformidade procedimental, reforçando a previsibilidade e a segurança jurídica da atuação estatal.

A comparação dos dois modelos demonstra que não há uma única resposta normativa possível para os desafios da contratação pública. O que se observa são opções institucionais conscientes, condicionadas por contextos administrativos, capacidades estatais e tradições jurídicas próprias.

Nesse sentido, o estudo comparado permite identificar potenciais aprendizados recíprocos. O sistema brasileiro pode extrair lições da clareza procedimental e da segurança jurídica proporcionadas pela tipificação angolana; o sistema angolano, por sua vez, pode dialogar com os instrumentos brasileiros de planejamento e governança como formas de aprimorar a racionalidade decisória *ex ante*. Mais do que a adoção de transplantes normativos, o valor da comparação reside na compreensão crítica das escolhas feitas e de seus efeitos jurídicos.

Conclui-se, portanto, que a contratação pública, em ambos os ordenamentos, é tratada como função estratégica da Administração, submetida a elevados padrões de juridicidade e controle. A análise comparativa entre a Lei nº 14.133/2021 e a Lei nº 41/20 contribui para o aprofundamento do debate acadêmico e institucional sobre os caminhos possíveis do Direito Administrativo da contratação pública em contextos jurídicos diversos, reforçando a importância do Direito Comparado como instrumento de reflexão e aperfeiçoamento normativo.

38. AMARAL, Diogo Freitas do; FEIJÓ, Carlos. Direito administrativo angolano. Coimbra: Almedina, 2016, p. 140-146.

39. AMARAL, Diogo Freitas do; FEIJÓ, Carlos. Direito administrativo angolano. Coimbra: Almedina, 2016, p. 150-152.

Referências

- AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de direito administrativo**. Vol. II. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2018.
- AMARAL, Diogo Freitas do; FEIJÓ, Carlos. **Direito administrativo angolano**. Coimbra: Almedina, 2016.
- ANGOLA. **Lei n.º 41/20, de 23 de dezembro. Lei dos Contratos Públicos**. *Diário da República*: I Série, Luanda, n.º 204, p. 5933–6031, 23 dez. 2020. Disponível em: <https://www.lexlink.eu/FileUpload/OnlineAttachment/7800/Lei-dos-Contratos-Publicos-Angola.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2026.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito administrativo regulatório**. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. *Diário Oficial da União*: seção 1, Rio de Janeiro, DF, ano 80, p. 13517, 9 set. 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 10 jan. 2026.
- BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 61-A, p. 1–87, 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 10 jan. 2026.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2023.
- FEIJÓ, Carlos. **Contratos públicos e controlo da legalidade administrativa em Angola**. Coimbra: Almedina, 2014.
- MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. 14. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2025.
- TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 16. ed. Salvador: JusPodivm, 2025.



CURSOS EAD EM DIVERSAS ÁREAS

Aulas em tempo real que vão conectar com seus objetivos

Oportunidade para quem busca atualização e prática em temas variados na Administração Pública

[Acesse aqui](#)

ibom
Instituto Brasileiro de Administração Municipal

Artigo

AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL E A LEI Nº 14.133/21¹

Jairo de Oliveira Bueno

Advogado e consultor jurídico; Bacharel em Direito (USF) e especialista em Direito Público (Damásio de Jesus); Mestrando em Direito, Justiça e Desenvolvimento (IDP).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6589011471067793>.

Resumo: O presente artigo analisa criticamente o papel das contratações públicas sustentáveis como instrumento de desenvolvimento regional e promoção da justiça socioambiental após cinco anos de vigência da Lei nº 14.133/2021. A pesquisa emprega metodologia qualitativa, com análise documental da legislação, jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, além de revisão bibliográfica da doutrina especializada. Os resultados demonstram que, embora a nova Lei de Licitações tenha ampliado significativamente o arcabouço normativo voltado à sustentabilidade, persistem obstáculos institucionais e culturais à sua implementação efetiva, especialmente em municípios de pequeno e médio porte. O estudo propõe um framework de boas práticas adaptável à realidade municipal, articulando os critérios de sustentabilidade aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. Conclui-se que a transição do critério de menor preço para o menor dispêndio total, considerando o ciclo de vida do objeto, representa mudança paradigmática que demanda capacitação técnica, governança robusta e transformação cultural na Administração Pública.

Palavras-chave:

Contratações públicas sustentáveis

Lei nº 14.133/2021

Desenvolvimento regional

Justiça socioambiental

Municípios

Introdução

Passados cinco anos da publicação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (BRASIL, 2021), o ordenamento jurídico brasileiro encontra-se em momento privilegiado para a realização de um balanço crítico sobre a efetividade das contratações públicas sustentáveis como instrumento de política pública voltada ao desenvolvimento regional e à promoção da justiça socioambiental. A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que substituiu integralmente a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 10.520/2002, representou uma mudança paradigmática ao erigir o desenvolvimento nacional sustentável à condição de princípio estruturante do processo licitatório.

1. Artigo Científico para desenvolvimento em Mestrado Profissional em Direito, Justiça e Desenvolvimento

A relevância do tema transcende o campo estritamente jurídico e adentra o terreno das políticas públicas e da governança. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2025), as contratações públicas representam aproximadamente 13% do Produto Interno Bruto brasileiro, o que confere ao Estado um extraordinário poder de indução sobre os padrões de produção e consumo. Nesse contexto, as licitações deixam de ser mero procedimento administrativo formal para assumirem função promocional ou regulatória, constituindo-se em instrumento privilegiado para a concretização de valores constitucionais como a proteção ambiental, a redução das desigualdades regionais e a promoção do bem-estar social.

O problema de pesquisa que orienta o presente estudo pode ser assim formulado: em que medida a Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021), efetivamente transformou as licitações públicas em instrumento de política pública de desenvolvimento sustentável, e quais são os principais obstáculos à sua implementação nos municípios brasileiros? A hipótese inicial é de que, embora o marco normativo tenha avançado significativamente, persistem lacunas de implementação relacionadas à capacitação técnica, à governança institucional e à cultura administrativa ainda arraigada no paradigma do menor preço absoluto.

O objetivo geral consiste em analisar criticamente o papel das contratações públicas sustentáveis como instrumento de desenvolvimento regional e promoção da justiça socioambiental na vigência da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021), identificando avanços, lacunas e boas práticas, com ênfase na realidade municipal. Os objetivos específicos compreendem: (i) examinar os dispositivos legais que incorporam critérios de sustentabilidade; (ii) avaliar a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2024), do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2025a, 2025b) e do Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2026); (iii) identificar os principais entraves práticos à implementação em municípios; e (iv) propor um *framework* de boas práticas adaptável à realidade local.

A metodologia empregada é de natureza qualitativa, com abordagem indutiva, utilizando-se das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. A análise documental abrange a legislação vigente, os regulamentos federais, os manuais oficiais, com destaque para o Manual de Licitações e Contratos do TCU (5ª edição) e o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU, além da jurisprudência selecionada dos tribunais superiores e de contas. A revisão bibliográfica contempla a doutrina especializada em Direito Administrativo, com ênfase em obras de Daniel Ferreira, entre outros.

Fundamentação teórica: desenvolvimento sustentável, justiça socioambiental e função promocional do direito administrativo

O conceito de desenvolvimento sustentável e sua recepção constitucional

O conceito de desenvolvimento sustentável consolidou-se no cenário internacional a partir do Relatório Brundtland, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas em 1987, que o definiu como aquele capaz de satisfazer as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem às suas próprias necessidades. Essa formulação, aparentemente simples, encerra uma profunda transformação epistemológica ao articular três dimensões tradicionalmente tratadas de forma estanque: a prosperidade econômica, o progresso social e a proteção ambiental.

A Constituição Federal de 1988 recepcionou esse paradigma de forma inequívoca. O artigo 170 estabelece que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observando, entre outros princípios, a defesa do meio ambiente (inciso VI), a redução das desigualdades regionais e sociais (inciso VII) e a busca do pleno emprego (inciso VIII). Por sua vez, o artigo 225 consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A doutrina constitucionalista contemporânea reconhece a existência de um princípio constitucional do desenvolvimento sustentável, dotado de eficácia normativa plena e imediata, que vincula toda a atividade estatal. Nas palavras de Juarez Freitas (2011, 2019), a sustentabilidade não é princípio abstrato ou de observância adiável, vinculando plenamente e mostrando-se inconciliável com o vicioso descumprimento da função socioambiental dos bens e serviços. O autor sustenta que o próprio Estado Constitucional só faz sentido a serviço dos fins éticos relacionados à sustentabilidade do bem-estar.

No plano internacional, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 2015, estabeleceu 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas a serem alcançadas até 2030. O ODS 12, especificamente dedicado a assegurar padrões de produção e consumo sustentáveis, inclui a meta 12.7, que preconiza a promoção de práticas de compras públicas sustentáveis de acordo com as políticas e prioridades nacionais. O Brasil adaptou essa meta para promover práticas de contratações e gestão públicas com base em critérios de sustentabilidade, ampliando o escopo original que se limitava às compras para abranger também obras e serviços.

Justiça socioambiental: para além da proteção ambiental

O conceito de justiça socioambiental representa uma evolução do pensamento ambientalista ao incorporar a dimensão social e distributiva à proteção ecológica. Sua origem remonta ao movimento por justiça ambiental surgido nos Estados Unidos na década de 1980, que denunciava a distribuição desigual dos ônus ambientais, sistematicamente concentrados em comunidades pobres e de minorias étnicas. No contexto brasileiro, essa perspectiva ganha contornos próprios ao articular a questão ambiental com as profundas desigualdades regionais e sociais que caracterizam o país.

A justiça socioambiental nas contratações públicas implica reconhecer que as escolhas administrativas sobre o que contratar, de quem contratar e como contratar produzem efeitos distributivos que podem reduzir ou ampliar as desigualdades existentes. A preferência por fornecedores locais ou regionais, a exigência de certificações ambientais, a valorização de cooperativas de catadores de materiais recicláveis, a inclusão de pessoas com deficiência e mulheres vítimas de violência doméstica na cadeia de fornecimento são exemplos de como as licitações podem funcionar como instrumento de promoção da justiça social.

Nesse sentido, as contratações públicas sustentáveis não se limitam à dimensão ambiental *stricto sensu*, mas abrangem também a dimensão social (condições de trabalho, inclusão de grupos vulneráveis, desenvolvimento local), a dimensão econômica (viabilidade financeira, geração de emprego e renda, fortalecimento de micro e pequenas empresas) e a dimensão cultural (valorização de saberes tradicionais, respeito à diversidade). Essa perspectiva multidimensional está expressamente contemplada no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União (BRASIL, 2023), que orienta a implementação de critérios de sustentabilidade nas dimensões ambiental, social, econômica e cultural.

A função promocional do Direito Administrativo

A teoria clássica do Direito Administrativo, forjada no contexto do Estado Liberal, concebia a licitação como procedimento eminentemente formal destinado a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, entendida esta como aquela de menor preço. Essa concepção, embora tenha cumprido importante papel na moralização das compras públicas e no combate ao patrimonialismo, revelou-se insuficiente para dar conta das múltiplas finalidades que o Estado Constitucional contemporâneo deve perseguir.

A função regulatória ou extraeconômica das licitações, como prefere a doutrina administrativista, consiste na utilização do procedimento licitatório para promover outros valores previstos na Constituição ou na lei, para além da mera seleção da proposta economicamente mais vantajosa. Trata-se de reconhecer que o Estado, ao contratar, não age como um particular qualquer em busca do menor custo, mas como agente comprometido com a realização de direitos fundamentais e com a promoção do desenvolvimento sustentável.

Daniel Ferreira (2012), em obra específica sobre a função social da licitação pública, sustenta que o desenvolvimento nacional sustentável não é finalidade acessória ou secundária do certame, mas objetivo tão relevante quanto a seleção da proposta mais vantajosa e a garantia da isonomia entre os licitantes. O autor argumenta que a Administração Pública tem o dever jurídico de considerar critérios de sustentabilidade em suas contratações, não se tratando de mera faculdade discricionária.

Essa compreensão foi expressamente acolhida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 2946, em que o Ministro Dias Toffoli reconheceu que, mesmo antes da alteração promovida pela Lei nº 12.349/2010 na Lei nº 8.666/1993, as licitações sustentáveis já encontravam fundamento constitucional nos artigos 170 e 225 da Constituição Federal. O precedente reforça a tese de que o desenvolvimento sustentável não é opção do legislador infraconstitucional, mas imperativo constitucional que vincula toda a atividade administrativa.

O marco normativo das contratações sustentáveis na Lei nº 14.133/2021

Princípios e objetivos: a centralidade do desenvolvimento sustentável

A Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021) representa significativo avanço normativo em relação ao regime anterior no que tange às contratações sustentáveis. O artigo 5º elenca expressamente o desenvolvimento nacional sustentável entre os princípios que devem nortear a aplicação da lei, ao lado de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade e economicidade.

Mais do que simples princípio orientador, o desenvolvimento nacional sustentável foi elevado à condição de objetivo do processo licitatório. O artigo 11, inciso IV, estabelece que 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; e (IV) incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

A menção expressa ao ciclo de vida do objeto no inciso I representa inovação de grande relevo. Ao determinar que a proposta mais vantajosa deve ser aferida considerando todo o ciclo de vida do objeto contratado, a lei supera definitivamente a lógica reducionista do menor preço absoluto. O artigo 6º, inciso XXIII, define ciclo de vida como a série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final. Essa perspectiva impõe à Administração o dever de considerar não apenas o custo de aquisição, mas também os custos de manutenção, operação, consumo de energia e água, descarte e impacto ambiental ao longo de toda a vida útil do bem ou serviço.

Dispositivos específicos sobre sustentabilidade

A Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021) incorpora a sustentabilidade em diversas etapas do processo de contratação. No planejamento, o artigo 18, § 1º, inciso XII, exige que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) contenha a descrição dos possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos os requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável. Essa exigência transforma a análise de sustentabilidade em etapa obrigatória da fase preparatória, precedendo a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico.

O artigo 25, § 1º, estabelece que, na especificação técnica, a Administração pode exigir que os bens sejam constituídos por material renovável, reciclado, atóxico ou biodegradável, entre outros critérios de sustentabilidade. O dispositivo confere segurança jurídica para a inclusão de especificações técnicas ambientalmente orientadas, afastando questionamentos sobre eventual restrição à competitividade.

O artigo 26 permite que o edital exija, como condição de habilitação ou como critério de pontuação no julgamento, a certificação por entidade acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) ou por órgão competente da Administração Pública. Essa previsão viabiliza a utilização de selos e certificações ambientais reconhecidos, como o Selo Procel de eficiência energética, o Selo FSC de manejo florestal responsável e a certificação LEED para edificações sustentáveis.

No que tange aos critérios de julgamento, o artigo 34 estabelece que o julgamento por menor preço ou maior desconto considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação. O § 1º especifica que os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis. Essa disposição consagra a transição do paradigma do menor preço para o do menor custo total de propriedade.

O artigo 144 introduz a possibilidade de estabelecer remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital e no contrato. Esse mecanismo de incentivo permite premiar contratados que superem as metas ambientais estabelecidas, criando estímulos concretos para a melhoria contínua do desempenho sustentável.

Em perspectiva comparada, a Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021) apresenta convergência com o marco regulatório europeu, notadamente a Diretiva 2014/24/UE (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA; PARLAMENTO EUROPEU, 2014), relativa aos contratos públicos. A diretiva europeia, que revogou a anterior Diretiva 2004/18/CE, integra a contratação pública à Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, reconhecendo-a como um dos instrumentos de mercado para alcançar os objetivos de sustentabilidade. O artigo 67 da diretiva estabelece que a adjudicação deve basear-se na proposta economicamente mais vantajosa, identificada com base na melhor relação qualidade/preço, podendo o critério de qualidade incluir aspectos ambientais e sociais. O artigo 68, por sua vez, disciplina expressamente o custo do ciclo de vida, autorizando que os Estados-Membros considerem as externalidades ambientais, como emissões de gases de efeito estufa e poluição, desde que seu valor monetário possa ser determinado e verificado. A Diretiva impõe ainda, em seu artigo 18, n. 2, que os Estados-Membros assegurem o cumprimento, pelos adjudicatários e subcontratantes, de toda a legislação ambiental, social e laboral aplicável. Nesse cotejo, verifica-se que a Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021) adotou estrutura normativa semelhante ao modelo europeu, especialmente quanto à consideração do ciclo de vida (art. 11, I; art. 34, § 1º) e à possibilidade de exigência de certificações ambientais (art. 26). Contudo, enquanto a União Europeia conta com uma década de experiência na aplicação da Diretiva e dispõe de metodologias consolidadas para cálculo de externalidades ambientais, como as desenvolvidas pela Comissão Europeia (2012) no âmbito da iniciativa *Green PublicProcurement*, o Brasil ainda carece de padrões técnicos e capacitação institucional para a plena operacionalização do custo do ciclo de vida, lacuna que se apresenta como um dos principais desafios para a efetividade das contratações sustentáveis no contexto municipal.

Regulamentação infralegal e orientações oficiais

A implementação das contratações sustentáveis depende de adequada regulamentação infralegal. No âmbito federal, o Decreto nº 7.746/2012, já alterado para adequar-se à nova lei, estabelece critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações. A Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022 dispõe sobre a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, incluindo orientações específicas sobre a análise de impactos ambientais.

O Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, elaborado pela Câmara Nacional de Sustentabilidade da Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União (BRASIL, 2023), constitui o mais completo manual de orientação disponível. Atualmente em sua edição mais recente, o guia oferece orientações detalhadas para cada categoria de contratação, incluindo critérios específicos para aquisição de bens (equipamentos eletrônicos, materiais de expediente, veículos), contratação de serviços (limpeza, vigilância, tecnologia da informação) e execução de obras e serviços de engenharia.

O Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2024), em sua 5ª edição atualizada para a Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021), também dedica seção específica às contratações sustentáveis, consolidando a jurisprudência do tribunal sobre o tema. O documento reforça que a ausência de critérios de sustentabilidade nas contratações, quando cabíveis, configura irregularidade passível de determinação corretiva.

Balanço jurisprudencial e doutrinário após cinco anos de vigência

A consolidação jurisprudencial no superior tribunal de justiça

O Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2026), em matéria especial divulgada em março de 2026 comemorativa dos cinco anos da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021), consolidou entendimentos relevantes sobre a aplicação da nova legislação. O tribunal reconheceu que a norma buscou tornar os processos mais eficientes, transparentes e racionais, com foco na economicidade e no melhor aproveitamento dos recursos públicos, destacando como inovações principais a ampliação das licitações eletrônicas, a adoção do diálogo competitivo para contratações complexas e a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas como plataforma centralizada para divulgação dos atos licitatórios.

No que tange especificamente às contratações sustentáveis, o STJ tem reafirmado a compatibilidade entre os critérios de sustentabilidade e os princípios da competitividade e economicidade. O entendimento prevalecente é de que exigências ambientais devidamente justificadas não configuram restrição indevida à participação de licitantes, desde que guardem pertinência com o objeto contratado e estejam respaldadas em normas técnicas ou certificações reconhecidas.

Questão relevante diz respeito à aplicação retroativa da lei mais benéfica em matéria penal. A Sexta Turma, no julgamento do AREsp 2.786.212, entendeu que a Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021) deve retroagir para afastar causa de aumento de pena prevista apenas na antiga lei de licitações, considerando que a nova lei não reproduziu determinada majorante. Embora não diretamente relacionado às contratações sustentáveis, o precedente ilustra a abordagem do tribunal em favor da interpretação mais favorável ao administrado quando há omissão da nova lei.

Os entendimentos do tribunal de contas da união

O Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2024) possui vasta jurisprudência sobre contratações sustentáveis, consolidada ao longo de mais de uma década e reforçada após a vigência da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021). O Acórdão nº 3241/2013 da Segunda Câmara já estabelecia que a não adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na realização de licitações contraria o ordenamento jurídico, determinando aos órgãos jurisdicionados que adotem, se cabível, critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações realizadas.

Mais recentemente, o tribunal tem se debruçado sobre a implementação do conceito de menor dispêndio total e análise do ciclo de vida. Os Acórdãos nº 2088/2024 e 465/2024 do Plenário reafirmaram que o percentual de 75% do valor orçado pela Administração, estabelecido como parâmetro de inexecuibilidade para obras e serviços de engenharia, constitui presunção relativa, sendo necessária a realização de diligências para que os licitantes demonstrem a exequibilidade de suas propostas. Esse entendimento

tem implicações diretas para as contratações sustentáveis, pois propostas que considerem custos de sustentabilidade podem apresentar valores superiores àquelas que desconsideram tais custos, sem que isso configure inexecutabilidade.

O Índice de Maturidade na Implementação da Lei de Licitações (IMIL), desenvolvido pelo TCU em parceria com os tribunais de contas estaduais, constitui ferramenta inovadora para mensurar o grau de aderência dos entes públicos às exigências da nova legislação. O levantamento realizado em 2024, que abrangeu 1.768 órgãos e entidades em todo o Brasil, evidenciou riscos significativos na implementação, incluindo a ausência de realização de contratações sustentáveis como um dos pontos críticos identificados.

A jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tem desempenhado papel relevante na orientação dos municípios paulistas quanto à implementação da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021), com ênfase nas contratações sustentáveis. Análise de precedentes coletados entre 2024 e 2025 revela postura predominantemente rigorosa da Corte paulista, que exige fundamentação técnica adequada, rejeita atalhos procedimentais e preserva a competitividade, mas reconhece flexibilizações quando devidamente motivadas (SÃO PAULO, 2025a).

Nos processos TC 008481.989.24 e TC 012227.989.24, a instrução processual identificou falhas e omissões na fase preparatória, associadas diretamente à anulação dos certames. O tribunal tem sido enfático ao exigir que o Estudo Técnico Preliminar não seja genérico ou meramente formal, devendo demonstrar efetivamente a viabilidade técnica e econômica da contratação, com análise detalhada dos impactos ambientais quando pertinente.

No Boletim de Atualização de Licitações e Contratos de novembro de 2025, o TCE-SP validou a exigência de certificação FSC ou similar para materiais de limpeza, em conformidade com jurisprudência consolidada da Corte. Contudo, determinou a exclusão de exigência de laudo atestando níveis aceitáveis de Bisfenol-A (BPA), por ausência de normativa aplicável e inexistência de estudos que sustentem a adoção do parâmetro. O precedente ilustra a necessidade de fundamentação técnica robusta para exigências de sustentabilidade, sob pena de configuração de restrição indevida à competitividade.

Os dados do IMIL para o Estado de São Paulo, divulgados pelo TCE-SP em janeiro de 2025, revelaram que o índice médio dos municípios paulistas alcançou 0,63 pontos em escala de 0 a 1, considerado de nível básico. Entre os riscos identificados, destaca-se a ausência de implementação do Plano de Contratação Anual e de realização de contratações sustentáveis. Esses dados evidenciam a necessidade de intensificação dos esforços de capacitação e de fortalecimento da governança nas contratações públicas municipais.

Desafios de implementação nos municípios brasileiros

Obstáculos institucionais: capacitação, estrutura e governança

A implementação efetiva das contratações sustentáveis nos municípios brasileiros esbarra em obstáculos de natureza institucional que merecem análise detida. O primeiro e mais significativo diz respeito à capacitação dos agentes públicos responsáveis pelas contratações. A Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021) introduziu conceitos técnicos sofisticados, como análise do ciclo de vida, custo total de propriedade e matriz de riscos, que demandam conhecimentos especializados frequentemente inexistentes nas estruturas administrativas municipais, especialmente nos municípios de pequeno e médio porte.

O levantamento do IMIL revelou alta rotatividade e insuficiência da quantidade de agentes públicos que preenchem os requisitos para atuação no processo licitatório. A lei exige que o agente de contratação seja servidor efetivo ou empregado público com atribuições relacionadas a licitações e contratos ou com formação compatível, ou que seja qualificado por meio de capacitação específica. Muitos municípios simplesmente não dispõem de servidores com esse perfil em seus quadros.

A ausência de sistemas eletrônicos adequados constitui outro entrave significativo. O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), embora represente avanço em termos de transparência e centralização de informações, demanda adaptações nas rotinas administrativas e nos sistemas de gestão municipal. Municípios com até 20 mil habitantes dispõem de prazo estendido de seis anos para adequação plena ao PNCP, mas essa dilação temporal não resolve as dificuldades estruturais de conectividade, equipamentos e pessoal técnico.

A governança das contratações, exigida pelo artigo 11 da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021), pressupõe a existência de segregação de funções entre planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual. Nos municípios menores, é comum que as mesmas pessoas acumulem todas essas atribuições, comprometendo os controles internos e a efetividade das políticas de sustentabilidade.

Obstáculos culturais: a resistência ao novo paradigma

Para além dos obstáculos institucionais, a implementação das contratações sustentáveis enfrenta resistências de natureza cultural profundamente enraizadas na Administração Pública brasileira. A cultura do menor preço, consolidada ao longo de três décadas de vigência da Lei nº 8.666/1993, criou uma mentalidade reducionista que associa vantajosidade exclusivamente ao menor valor nominal da proposta, desconsiderando custos indiretos, externalidades ambientais e benefícios sociais.

Essa resistência manifesta-se tanto entre os servidores responsáveis pelas contratações quanto entre os órgãos de controle. Servidores tendem a optar pelo caminho de menor risco, evitando inovações que possam ser questionadas posteriormente. A adoção de critérios de sustentabilidade, por exigir fundamentação técnica mais elaborada e eventual justificativa para preços superiores ao menor valor ofertado, é frequentemente percebida como fonte de risco funcional.

Paradoxalmente, os próprios órgãos de controle, que deveriam fomentar as boas práticas de sustentabilidade, por vezes contribuem para perpetuar a cultura do menor preço. Auditorias que se concentram exclusivamente na verificação de economicidade imediata, sem considerar os benefícios de longo prazo das contratações sustentáveis, enviam sinais contraditórios aos gestores. A superação desse quadro demanda mudança de mentalidade tanto na Administração ativa quanto nos órgãos de fiscalização.

A teoria econômica do mercado de limões, desenvolvida pelo Nobel George Akerlof, oferece perspectiva elucidativa sobre os efeitos perversos do critério exclusivo de menor preço. Ao sinalizar que o único atributo valorizado é o preço baixo, o Estado induz uma corrida para o fundo, na qual as empresas com propostas de alta qualidade não conseguem competir, sendo sistematicamente vencidas por proponentes que oferecem soluções de menor custo, mas também de menor qualidade. O resultado é um fenômeno de seleção adversa que compromete a eficiência das contratações públicas no longo prazo.

A tensão entre economicidade, sustentabilidade e justiça social

Uma das questões mais desafiadoras no campo das contratações sustentáveis diz respeito à aparente tensão entre os princípios da economicidade, da sustentabilidade e da justiça social. Como conciliar a exigência de eficiência no gasto público com a adoção de critérios ambientais e sociais que podem resultar em custos imediatos mais elevados?

A resposta passa pela compreensão adequada do conceito de economicidade. O princípio constitucional da economicidade, inscrito no artigo 70 da Constituição Federal, não se confunde com a busca pelo menor preço a qualquer custo. Economicidade implica a otimização da relação entre custos e benefícios, considerando não apenas os valores nominais despendidos, mas também a qualidade dos bens e serviços obtidos, sua durabilidade, seus impactos ambientais e sociais e os custos associados ao longo de todo o ciclo de vida.

Nessa perspectiva, uma contratação sustentável que resulte em custo inicial mais elevado pode ser mais econômica no longo prazo se o bem adquirido apresentar maior durabilidade, menor consumo de energia, menores custos de manutenção ou menor impacto ambiental. A aquisição de veículos híbridos ou elétricos para a frota pública, por exemplo, pode representar investimento inicial superior, mas resultar em economia significativa com combustível e manutenção ao longo da vida útil, além de reduzir emissões de gases de efeito estufa.

O artigo 34, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021), ao permitir que os custos indiretos relacionados ao ciclo de vida do objeto sejam considerados para a definição do menor dispêndio, oferece o instrumental normativo para essa análise mais abrangente. Contudo, a operacionalização desse dispositivo exige metodologias de cálculo padronizadas e capacidade técnica para aplicá-las, o que permanece como desafio a ser superado.

A lacuna de indicadores sobre contratações sustentáveis nos órgãos de controle

A pesquisa documental realizada nos acervos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2025b), da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (2026) e do Instituto Rui Barbosa revelou a inexistência de indicadores padronizados sobre contratações sustentáveis nos municípios paulistas. O Painel ODS do TCE-SP, que monitora o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável pelos jurisdicionados, não contempla métricas específicas sobre a inclusão de cláusulas ambientais em editais, a economia obtida no ciclo de vida das contratações ou a frequência de exigência de certificações ambientais.

Essa lacuna começa a ser enfrentada por iniciativas pioneiras como a Auditoria de Contratações Sustentáveis coordenada pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, que no biênio 2025-2026 avalia a efetividade da implementação de critérios de sustentabilidade ambiental, social e econômica em sete entes federados, utilizando metodologia baseada nas cinco dimensões da sustentabilidade (social, ambiental, econômica, cultural e espacial) e verificando a aderência aos ODS 12 (Consumo e Produção Responsáveis), ODS 13 (Ação Climática) e ODS 16 (Instituições Eficazes). A conclusão dessas auditorias poderá fornecer os primeiros parâmetros empíricos para avaliar a efetividade das contratações sustentáveis no âmbito municipal.

A ausência de dados públicos oficiais e disponíveis para consulta é, por si só, achado relevante da presente pesquisa. Demonstra que, em que pese a existência de instrumentos consolidados de avaliação da gestão municipal, como o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), no qual o TCE-SP figura como protagonista e referência no cenário nacional, a avaliação da efetividade das contratações sustentáveis ainda não foi amplamente institucionalizada pelos órgãos de controle como indicador de gestão. Esse vácuo informacional reforça a tese central do presente artigo sobre as lacunas de implementação, evidenciando que a transição do paradigma normativo para a prática administrativa ainda carece de instrumentos de monitoramento e avaliação que permitam aferir o grau de aderência dos municípios às diretrizes de sustentabilidade estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021).

Framework de boas práticas para municípios

Estruturação da governança de contratações sustentáveis

A implementação efetiva das contratações sustentáveis nos municípios requer, como ponto de partida, a estruturação de uma governança adequada. Recomenda-se a instituição de Comissão Intersetorial de Sustentabilidade nas Contratações, com participação de representantes das áreas de compras, jurídica, orçamentária, ambiental e social. Essa comissão teria como atribuições: (i) elaborar e atualizar o Plano de Logística Sustentável do município; (ii) definir critérios de sustentabilidade aplicáveis às principais categorias de contratação; (iii) capacitar os agentes de contratação; e (iv) monitorar os indicadores de desempenho sustentável.

O Plano de Contratações Anual, obrigatório por força do artigo 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021), deve incorporar a dimensão de sustentabilidade desde sua elaboração. Para cada item planejado, recomenda-se a análise prévia quanto à viabilidade de adoção de critérios ambientais e sociais, com a definição de metas progressivas de contratações sustentáveis.

A segregação de funções entre planejamento, seleção e gestão, exigida pela lei, deve ser adaptada à realidade dos municípios menores. Onde não for possível a separação completa de atribuições, devem ser estabelecidos mecanismos compensatórios de controle, como revisão por supervisor hierárquico, consulta prévia ao órgão de assessoramento jurídico e documentação detalhada de todas as decisões.

Metodologia de elaboração do Estudo Técnico Preliminar sustentável

O Estudo Técnico Preliminar constitui o documento central para a incorporação de critérios de sustentabilidade nas contratações. Propõe-se metodologia estruturada em cinco etapas: (i) diagnóstico da necessidade; (ii) análise de alternativas; (iii) avaliação de impactos ambientais e sociais; (iv) análise de viabilidade técnica e econômica; e (v) definição dos critérios de sustentabilidade aplicáveis.

Na etapa de diagnóstico, deve-se questionar a real necessidade da contratação, avaliando possibilidades de redução do consumo, reutilização de bens disponíveis ou compartilhamento de recursos com outros órgãos. A análise de alternativas deve considerar opções mais sustentáveis, mesmo que apresentem custo inicial superior, desde que demonstrada a vantajosidade no ciclo de vida.

A avaliação de impactos deve contemplar as dimensões ambiental (consumo de recursos naturais, emissões, geração de resíduos), social (condições de trabalho na cadeia de fornecimento, inclusão de grupos vulneráveis, desenvolvimento local) e econômica (custos ao longo do ciclo de vida, externalidades). Para objetos de maior complexidade, recomenda-se a utilização de ferramentas de Avaliação do Ciclo de Vida (ACV) conforme normas técnicas da série ISO 14040.

A definição dos critérios de sustentabilidade deve ser específica e mensurável, evitando exigências genéricas ou impossíveis de verificação. O Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU oferece catálogo detalhado de critérios aplicáveis a cada categoria de objeto, constituindo referência obrigatória para os agentes de contratação.

Alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

As contratações públicas sustentáveis constituem instrumento privilegiado para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. Propõe-se que os municípios estabeleçam vinculação expressa entre suas contratações e os ODS pertinentes, permitindo o monitoramento da contribuição das compras públicas para as metas globais.

Além do ODS 12 (Consumo e Produção Responsáveis), diretamente relacionado às contratações sustentáveis, as compras públicas podem contribuir para o ODS 1 (Erradicação da Pobreza), mediante preferência para microempresas e cooperativas locais; ODS 5 (Igualdade de Gênero), mediante valorização de empresas com políticas de equidade; ODS 8 (Trabalho Decente), mediante exigência de conformidade trabalhista na cadeia de fornecimento; ODS 11 (Cidades Sustentáveis), mediante critérios de acessibilidade e mobilidade; ODS 13 (Ação Climática), mediante preferência por produtos e serviços de baixa emissão de carbono; e ODS 16 (Instituições Fortes), mediante fortalecimento da governança e transparência.

O Pacto pelo Desenvolvimento Sustentável, lançado em 2025 com o compromisso denominado Meu Município pelos ODS, oferece aos municípios ferramentas de planejamento e gestão, formações e capacitações técnicas, além de mapa das principais linhas de financiamento direcionadas ao desenvolvimento sustentável. A adesão ao pacto representa oportunidade para os municípios estruturarem suas políticas de contratações sustentáveis de forma articulada com a agenda global.

Conclusão

O balanço crítico dos cinco anos de vigência da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021) revela avanços significativos no marco normativo das contratações públicas sustentáveis, mas também lacunas de implementação que comprometem a efetividade dessas disposições, especialmente no âmbito municipal. A pesquisa demonstrou que o desenvolvimento nacional sustentável foi inequivocamente alçado à condição de princípio estruturante e objetivo do processo licitatório, superando sua anterior condição de finalidade acessória ou meramente programática.

A jurisprudência dos tribunais superiores e de contas consolidou entendimentos favoráveis à adoção de critérios de sustentabilidade, reconhecendo sua compatibilidade com os princípios da competitividade, economicidade e isonomia. Os órgãos de controle têm evoluído de uma postura meramente fiscalizatória para uma atuação indutor de boas práticas, desenvolvendo ferramentas como o Índice de Maturidade na Implementação da Lei de Licitações que permitem diagnóstico preciso das deficiências a serem superadas.

Contudo, os dados empíricos revelam que a maioria dos municípios brasileiros ainda se encontra em estágio básico de implementação da nova legislação, com deficiências significativas na realização de contratações sustentáveis. Os principais obstáculos identificados são de natureza institucional (carência de pessoal qualificado, ausência de sistemas adequados, fragilidade da governança) e cultural (resistência à mudança, apego ao paradigma do menor preço, aversão ao risco).

A superação desses obstáculos demanda ações articuladas em múltiplas frentes. No plano normativo, é necessário o aprofundamento da regulamentação sobre metodologias de análise do ciclo de vida e custo total de propriedade, conferindo maior segurança jurídica aos gestores que optarem por contratações sustentáveis com custos imediatos superiores. No plano institucional, impõe-se o fortalecimento das estruturas de governança municipal, com investimento em capacitação continuada dos agentes de contratação. No plano cultural, é fundamental a mudança de mentalidade tanto na Administração ativa quanto nos órgãos de controle, superando a visão reducionista que associa vantajosidade exclusivamente ao menor preço.

O *framework* de boas práticas proposto neste estudo oferece roteiro adaptável à realidade dos municípios de pequeno e médio porte, articulando as exigências legais com a capacidade institucional disponível. A vinculação das contratações aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável permite inserir a ação local no contexto da agenda global, conferindo maior legitimidade às políticas de sustentabilidade e facilitando o acesso a recursos e capacitação.

Em última análise, as contratações públicas sustentáveis representam muito mais do que mera conformidade legal. Constituem instrumento de transformação social, econômica e ambiental, capaz de induzir padrões de produção e consumo mais responsáveis, reduzir desigualdades regionais, proteger o meio ambiente e promover o desenvolvimento justo e inclusivo. A realização plena desse potencial transformador depende do compromisso de toda a sociedade, gestores, servidores, órgãos de controle, fornecedores e cidadãos, com a construção de um Estado que seja, verdadeiramente, instrumento de promoção dos direitos fundamentais e do bem comum.

Referências

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis**. 6. ed. Brasília: AGU, 2023.

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

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Licitações e contratos: o STJ e os cinco anos da Lei 14.133/2021. **Portal do STJ**, Brasília, 22 mar. 2026. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2026/22032026-A-visao-do-STJ-sobre-licitacoes-e-contratos--cinco-anos-apos-a-publicacao-da-Lei-14-1332021.aspx>. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.917/2024** – Plenário. Relatório de acompanhamento – Índice de Maturidade na Implementação da Lei de Licitações (IMIL). Brasília: TCU, 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2088/2024** – Segunda Câmara. Brasília: TCU, 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3241/2013** – Segunda Câmara. Brasília: TCU, 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 465/2024** – Plenário. Brasília: TCU, 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 5. ed. Brasília: TCU, 2024.

COMISSÃO EUROPEIA. **Green public procurement: a collection of good practices**. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2012.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA; PARLAMENTO EUROPEU. Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014. **Jornal Oficial da União Europeia**, L 94, p. 65-242, 28 mar. 2014. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32014L0024>. Acesso em: 10 abr. 2026.

FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal**: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FREITAS, Juarez. Licitações e sustentabilidade: ponderação obrigatória dos custos e benefícios sociais, ambientais e econômicos. **Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 13, n. 70, p. 15-35, nov./dez. 2011.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Ipea participa do lançamento do Pacto pelo Desenvolvimento Sustentável. **Portal Ipea**, Brasília, 13 fev. 2025. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Boletim de atualização de licitações e contratos**. São Paulo: TCE-SP, nov. 2025a.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. TCE divulga indicador que mede implantação da Nova Lei de Licitações nos municípios. **Portal TCE-SP**, São Paulo, 8 jan. 2025b. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-tce-divulga-indicador-mede-implantacao-nova-lei-licitacoes-municipios>. Acesso em: 10 abr. 2026.

TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. Auditoria de contratações sustentáveis. **Portal ODS Tribunais de Contas do Brasil**, Brasília, 4 mar. 2026. Disponível em: <https://ods.atricon.org.br/auditoria-de-contratacoes-sustentaveis/>. Acesso em: 10 abr. 2026.

Artigo

ELEIÇÕES GERAIS E OS MUNICÍPIOS

Priscila Oquioni Souto

Advogada. Consultora Jurídica do IBAM.

Resumo: O texto que se segue procura mostrar aos leitores o que é vedado às autoridades municipais fazer em época de eleição de cargos federais e estaduais, sem inclusão de disputa em nível municipal. É citada a Lei nº 9.504/97, que regulamenta o período eleitoral.

Palavras-chave:

Eleições

Municípios

Repercussões

Em outubro de 2026, os brasileiros e brasileiras irão às urnas para eleger Presidente da República, Governadores, Senadores, Deputados Federais e Deputados Estaduais.

Ainda que os cargos políticos municipais não se encontrem em disputa no corrente ano, as eleições gerais repercutem sobremaneira nos municípios brasileiros e, sem a pretensão de esgotar o tema, passamos a analisar algumas questões e aflições dos gestores públicos municipais que identificamos no âmbito da Consultoria Jurídica do IBAM.

Nos anos de disputas eleitorais, muitas dúvidas surgem para gestores públicos no exercício de suas atividades, muito em vista do fato de a Lei nº 9.504/97, que estabelece normas para as eleições, em seus artigos 73 a 78, trazer uma série de vedações com o intuito de garantir a igualdade e a regularidade do pleito.

De início, é bom salientar que as normas de comportamento listadas na Lei nº 9.504/97 aplicam-se aos agentes públicos, definidos no § 1º do art. 73 da mesma lei:

Art. 73: (...)

§ 1º. Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional.

Em prosseguimento, uma vez que grande parte dessas vedações está atrelada a um limite temporal, bem como ante a necessidade de se divulgar os marcos eleitorais de forma precisa, o Tribunal Superior Eleitoral, para cada ano de eleições, aprova um Calendário Eleitoral que traz todas as datas oficiais do processo eleitoral, inclusive as datas limites a partir das quais tais vedações devem ser observadas. Para o ano de 2026, o Calendário Eleitoral foi aprovado por intermédio da Resolução nº 23.760, de 2 de março de 2026.

Note-se, por oportuno, que o Calendário Eleitoral não cria as vedações, ele tão somente organiza os marcos temporais já previstos na legislação eleitoral.

Pois bem. Como dito acima, é muito comum, em ano de eleições, gerais ou municipais, as dúvidas sobre a possibilidade de realização de concurso público, nomeação e provimento de cargos, concessão de revisão geral aos servidores públicos, exoneração de servidores ocupantes de cargos comissionados, utilização de servidores e bens públicos em campanhas, inauguração de obras públicas, publicidade

institucional, criação de programas de governo, dentre inúmeras outras.

O primeiro recorte que deve ser aplicado para dirimir tais dúvidas é o da esfera cujos cargos eletivos estão em disputa.

Uma vez que a intenção do legislador é garantir a igualdade entre os candidatos no pleito eleitoral, evitando a utilização da máquina pública para interferência no resultado do processo democrático, a princípio, algumas vedações do art. 73 da Lei nº 9.504/97 se aplicam na circunscrição do pleito e aos agentes das esferas cujos cargos estejam em disputa.

Nesse sentido vale a transcrição da ementa da seguinte decisão do Superior Tribunal de Justiça – STJ:

AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. REMOÇÃO DE OFÍCIO. PLEITO MUNICIPAL. CIRCUNSCRIÇÃO EM QUE NÃO HAVIA ELEIÇÃO. ARTIGO 73, INCISO V, DA LEI 9.504/97. NÃO APLICAÇÃO. 1. O acórdão recorrido foi proferido em dissonância com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual "as disposições contidas no art. 73, V, Lei n.º 9.504/97 somente são aplicáveis à circunscrição do pleito." (TSE, Resolução n.º 21806/DF, Rel. Min. Fernando Neves da Silva, DJ 12/07/2004). 2. A interpretação realizada pelo Tribunal Superior Eleitoral autoriza a exoneração de servidor público municipal no período em que ocorrem as eleições estaduais e a federal, desde que não coincida com as municipais (REsp 684.774/PB, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, julgado em 21/10/2010, DJe 29/11/2010). 2. Decisão que deu provimento ao recurso do ente federado mantida por seus próprios fundamentos. 3. Agravo interno não provido". (STJ - AgInt no REsp: 1422993 RS 2013/0399061-2, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 31/08/2020, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 04/09/2020).

Aliás, vale aqui a transcrição do art. 73, inciso V, da Lei nº 9.504/97, tendo em vista ser muito comum a dúvida sobre a possibilidade de realização de concursos públicos e nomeação de servidores em ano de eleições:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

- a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;
- b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;
- c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;
- d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;
- e) a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários.

O próprio dispositivo transcrito traz o recorte da circunscrição do pleito. Em assim sendo, uma vez que as eleições são gerais, não há que se cogitar a aplicação dessas vedações aos municípios no corrente ano.

A propósito, nesse ponto, vale esclarecer que, o art. 73, V, da Lei n.º 9.504/97 não proíbe a realização de concursos em ano de eleições, mesmo na circunscrição do pleito, o que se veda é a nomeação dos candidatos aprovados em concursos cuja homologação tenha se dado dentro dos três meses anteriores ao pleito.

Logo, ainda que as eleições fossem municipais, perfeitamente factível a realização de concursos públicos em âmbito municipal. Da mesma forma, ainda que as eleições fossem municipais, perfeitamente possível seria a nomeação dos candidatos aprovados, desde que a homologação do respectivo concurso tenha se dado antes dos três meses anteriores às eleições e desde que não acarrete aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do Chefe do respectivo poder, na forma do art. 21, II, da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Igualmente, em ano de eleições gerais, não é proibido aos municípios conceder revisão geral anual aos servidores ainda exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição (art. 73, VIII, da Lei n.º 9.504/97).

Também, em regra observado um segundo recorte que mencionaremos em seguida, não é vedado em âmbito municipal fazer despesas com publicidade institucional (art. 73, VII, da Lei n.º 9.504/97) ou ainda proceder distribuição gratuita de bens e valores em novos programas de governo (art. 73, § 10, da Constituição Federal).

Em que pese, a princípio, as vedações do art. 73 da Lei n.º 9.504/97, no corrente ano de eleições gerais, não sejam aplicáveis aos municípios, visto que os cargos políticos de Prefeitos e Vereadores não estão em disputa, não podemos deixar de observar, como um segundo recorte, que essas vedações são corolários dos princípios constitucionais da igualdade (art. 5º, caput, da Constituição Federal), da moralidade e da impessoalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal).

À luz dos postulados da moralidade e da impessoalidade, nenhum agente público pode, em qualquer momento que seja, utilizar servidores, recursos ou estruturado Estado para apoiar candidaturas ou em proveito próprio ou em proveito de terceiros. Independentemente das eleições, sejam elas gerais ou municipais, independentemente de qualquer momento, os postulados da impessoalidade e da moralidade devem ser observados pelos gestores públicos, sob pena, inclusive, da caracterização de improbidade administrativa se comprovado no caso concreto o dolo específico do agente e o prejuízo (art. 11 da Lei n.º 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa – LIA).

Nesse diapasão, dentro desse segundo recorte, algumas condutas vedadas pela lei eleitoral podem vir a ser praticadas por agentes que não concorrem no pleito e fora da circunscrição do pleito. Assim, o Prefeito que atua em favor de um candidato a Deputado Estadual, por exemplo, pode responder pelas condutas vedadas pela lei eleitoral, por abuso de poder político e até mesmo crime eleitoral.

Esclarecemos que o apoio político é legítimo, porém, o uso da máquina pública municipal para favorecer candidatos em pleito estadual ou federal, seja com a utilização de bens ou servidores públicos, é vedado pela legislação eleitoral.

Assim, independentemente do âmbito do pleito, são proibidas as condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, violadoras dos postulados da impessoalidade e da moralidade, conforme consta dos incisos iniciais do art. 73 da Lei n.º 9504/97:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

I – ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;

II – usar materiais ou serviços, custeados pelos governos ou casas legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;

III – ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado;

IV – fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo poder público; (...)

Nesse segundo recorte, a vedação ao uso de bens, servidores, distribuição gratuita de bens, transferências voluntárias e desvio de finalidade da comunicação institucional — permanecem plenamente aplicáveis em âmbito municipal em ano de eleições gerais, ante os princípios da moralidade e da impessoalidade. Nesse sentido, o caput do art. 37 da Constituição Federal:

Art. 37: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

Vejamos, ainda, o que dispõe o § 1º do art. 37 da Constituição Federal sobre uma das vertentes do princípio da impessoalidade aplicada diretamente à publicidade institucional no âmbito da Administração Pública:

Art. 37: (...)

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Acerca do tema, vale a transcrição dos seguintes julgados do Tribunal Superior Eleitoral – TSE:

RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL. JULGAMENTO CONJUNTO DE AIME E AIJE. CONDUTA VEDADA A AGENTES POLÍTICOS CONFORME O ART. 73, III E V, DA LEI DAS ELEIÇÕES. AFASTAMENTO. NÃO HÁ VEDAÇÃO PEREMPTÓRIA À PARTICIPAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS EM ATOS DE CAMPANHA. IRREGULARIDADE NA PRESTAÇÃO DE CONTAS E ABUSO DO PODER ECONÔMICO. AUSÊNCIA DE PROVAS. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. CONFIGURAÇÃO DOS REQUISITOS. NEGATIVA DE PROVIMENTO DOS RECURSOS ORDINÁRIOS.

(...)

3. A norma do art. 73, inciso III, da Lei 9504/97 não proíbe a participação de agente público em campanha eleitoral; ela somente preserva a impessoalidade e a legalidade do agente público no exercício de suas funções. O conjunto probatório não revelou hipótese em que agente público tenha desviado de função ou realizado campanha em horário de expediente. (TSE. Ac. de 27/8/2024 no RO-El n. 060429779, rel. Min. Floriano de Azevedo Marques, red. designado Min. André Ramos Tavares.)

O mesmo há que se dizer em relação à vedação do art. 77 da Lei nº 9.504/97 que veda a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.

Em ano de eleições gerais, não há obstáculo para inauguração de obras ou realização de festas e shows municipais. Contudo, tais eventos não podem ser utilizados como palanque para candidatos aliados. A simples participação de candidato a Deputado ou a Governador em inauguração de obra municipal nos três meses que antecedem o pleito pode atrair representação por uso indevido da máquina pública (art. 73, I, da Lei nº 9.504/97) e, a depender do caso concreto, ação por abuso de poder político (art. 22 da LC nº 64/90).

Por fim, ainda acerca da repercussão das eleições gerais aos municípios, para além das dúvidas acerca das vedações da legislação eleitoral, não podemos deixar de mencionar que os Municípios são os primeiros a receber os impactos das mudanças econômicas e decisões políticas dos governos federal e estadual.

Nessa esteira, compreender o cenário político nacional é uma necessidade para os agentes políticos e servidores municipais, mormente, para planejamento dos programas de governo, investimentos, organização do orçamento para os anos vindouros.

Por tudo que precede, muito embora os cargos políticos municipais não estejam em disputa nas eleições de 2026, as eleições gerais repercutem de modo significativo no cenário municipal, o que exige muita atenção dos gestores públicos municipais.

Referências

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** , Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 jun. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.** Estabelece casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, nos termos do art. 14, § 9º, da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 maio 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 28 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 28 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [1992]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 28 jun. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial nº 1422993/RS (2013/0399061-2).** Relator: Ministro Sérgio Kukina. Julgamento: 31 ago. 2020. Primeira Turma. Diário da Justiça Eletrônico: DJe, 4 set. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário Eleitoral nº 0604297-79.** Relator: Ministro Floriano de Azevedo Marques. Redator designado: Ministro André Ramos Tavares. Julgamento: 27 de agosto de 2024. Diário da Justiça Eletrônico: DJe, 23 de setembro de 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.760, de 2 de março de 2026.** Estabelece o Calendário Eleitoral para as Eleições 2026. Brasília, DF: TSE, 2026. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2026/resolucao-no-23-760-de-2-de-marco-de-2026>. Acesso em: 28 jun. 2026.

Artigo

O ADMINISTRADOR PÚBLICO E O PRIVADO

Ivan Barbosa Rigolin

Advogado.

Resumo: O artigo lembra que em setembro se comemora o Dia do Administrador e, em sequência, mostra a importância da profissão no seu âmbito público e privado, ressaltando a diversidade de atuação dos profissionais da área.

Palavras-chave:

Administrador público e privado

Abrangência de atuação

Semelhanças e divergências

I - No dia 9 de setembro é comemorado o Dia do Administrador. É a data da Lei nº 4.769, de 1.965, a qual disciplinou a profissão de Administrador em nosso país por criar o Conselho Federal de Técnicos de Administração (CFTA) e os Conselhos Regionais de Técnicos de Administração (CRTAs), sob forma, em conjunto, de uma autarquia especial, corporativa e por isso *sui generis*.

Vinte anos depois, a Lei nº 7.321, de 11 de junho de 1.985, redenominou aqueles Conselhos, o federal para CFA - Conselho Federal de Administração, e cada regional para CRA - Conselho Regional de Administração, ambos a abrigar os profissionais de nível superior que antes tinham denominação de técnicos, numa evidente discriminação ante as outras profissões¹.

Hoje a autarquia do sistema CFA/CRA's está institucionalmente vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego, que para esse efeito substituiu o antigo Ministério do Trabalho e da Previdência Social, existente em 1.965.

O Dia do Administrador contempla, por sua vez, tanto o Administrador de Empresa, de foco e abrangência voltados à iniciativa privada e à vida empresarial, quanto o Administrador Público, integrante dos quadros da Administração Pública e por isso de atribuições fundamentalmente diferentes.

A figura do Administrador, entretanto, em qualquer caso é de basilar relevância para a organização privada e a pública, como brevemente se irá expor.

II - Em verdade não existem profissões e carreiras mais diferentes entre si que o administrador de empresa e o administrador público.

Ambos se formam e se dedicam a gerir e a aperfeiçoar a *atividade-meio* da entidade à qual sirvam, e não a sua atividade-fim. Atividade-meio é aquela função operacional que possibilita à entidade desenvolver e prestar a sua atividade-fim.

Pela atividade-fim se sabe o que a entidade faz, e pela atividade-meio se conhece *como o faz*. Qualquer administrador visa aparelhar a sua entidade dos melhores modos de prestar seus serviços, e não propriamente prestá-los ao público destinatário².

O administrador de empresa tem por função a gerência da entidade empresarial privada, destacando-se o *planejamento*, a *organização*, a *direção* e o necessário *controle* de todas as funções anteriores, de modo a que seu trabalho tenha um norte, ou um eixo, facilmente distinguível entre as demais carreiras e funções existentes na empresa.

Deve ser o profissional que coordene aquelas funções básicas e monitore permanentemente os seus resultados e os seus efeitos dentro da empresa e na vida dela no dia a dia. É o aplicador da teoria que aprende na universidade, e que a cada novo dia arrosta novos desafios e se submete a provas que somente o mercado, a economia e as incessantes modernizações da atividade humana impõem.

Representa praticamente o chefe, ou o dono da empresa, "terceirizado". Em nome da regra da especialização — cada macaco em seu galho — tem por missão manter a excelência dos trabalhos prestados pela empresa que administra, e para isso estudou e se formou.

Seu propósito imediato é *fazer a empresa andar*, dentro do propósito da empresa no mundo capitalista que é o de obter *lucro*. A visão tônica sob a qual trabalha, nesse sentido, é de que empresa lucrativa é empresa boa, e que empresa não-lucrativa é ruim, e seu fim possivelmente está próximo.

Falar em finalidade ideal da empresa, além de prestar bom serviço e oferecer boas realizações, é *parolagem flácida para dormir bovinos*, ou conversa mole para boi dormir.

Se o trabalho para alguém é um sacerdócio, não o é seguramente para o proprietário da empresa, que visa lucro hoje, amanhã e sempre. Ele somente constituiu a empresa para auferir dividendos e ter lucro — quanto mais melhor ...

O mundo empresarial não convive com a hipocrisia nem com discursões ou fanfarronadas, e quem perseguir sacerdócios não monte empresa, mas outro tipo de atividade, e as existem à farta. Seja como for, o administrador de empresa desempenha papel relevantíssimo em todo o panorama do mundo empresarial — que sustenta o país.

III - Já o profissional administrador público, aquele que se denominava Técnico em Administração e hoje é Administrador, ainda que tenha sua carreira inspirada nas mesmas diretivas da profissão de administrador privado — ou em verdade de qualquer administrador —, trabalha em ambiente institucional absolutamente oposto.

Em primeiro lugar porque um Administrador público colocado no lugar que lhe cabe é um *agente público*, enquanto o administrador de empresa é um empregado da iniciativa privada.

O administrador de empresa visa propiciar lucro a seu empregador; o administrador público nem imagina o que seja isso, porque o fim da Administração Pública é ideal e não lucrativo. Administrar bem a entidade pública, econômica e racionalmente, é uma coisa, mas administrar lucrativamente é uma meta diametralmente oposta, inaplicável ao poder público por seus órgãos básicos.

Quando se elogia o administrador público que "trata sua entidade como uma empresa" é preciso entender o alcance dessa afirmação, porque entidade pública, institucionalmente, não pode ser tratada como se fora empresa; o que se quer dizer com a comparação é *eficazmente, racionalmente, valorizando o dinheiro público e o interesse dos particulares administrados*, que são os cidadãos. Apenas isso.

Interessa neste momento, por outro lado, reiterar a distinção: falamos aqui do administrador *profissional*, formado escolarmente para isso, e não do agente público eleito para mandato político, que se costuma denominar administrador público — e que evidentemente o é —, mas não profissional, nem o objeto desta reflexão.

IV - Muito bem. O profissional administrador público, seja tecnicamente o Administrador, seja o Técnico em Administração, é para o serviço público uma carreira tão importante que já carrega em si o título de agente da Administração, não menos que isso.

Seu papel é exercer, dentro da orientação política do chefe da Administração pública — que não é profissional, mas político —, e evidentemente dentro da lei e do regramento institucional nacional e local, a própria função de *administrar* o ente a que pertence.

Quer-se com isso indicar que cabe ao profissional administrador público, antes que aos demais agentes públicos, a função precípua de operacionalizar a arte da gestão, da gerência, da supervisão técnica, da coordenação de funções do quadro de pessoal e — hoje em dia cada vez mais — a dita *terceirizada*, ou seja, aquela entregue à execução por particulares contratados.

Existe um sem-número de atividades que originariamente, e por excelência, cabem ao profissional Administrador, dentro da pletora cada vez maior de trabalhos, tarefas e atividades que o poder público assume na sociedade a que serve. Essa assunção se deve tanto ao senso de dever social pelo político eleito para administrar, quanto por imposições constitucionais e legais, também crescentes a cada santo novo dia, mas é fato inegável.

O incremento assustador da população, em geral pessimamente distribuída pelo território nacional, precipita um tal estado de coisas, demandando malabarismos dificilmente imagináveis no passado, em direta sobrecarga de atribuições e de desdobramentos dos mais variados trabalhos no serviço público.

Tudo isso, verdade incontestável, para quem ou para quê direção aponta, na esfera pública? O principal agente a ser lembrado é sempre o Administrador, porque afinal essa é a sua função: *tourear* as demandas dos administrados, tanto os internos da Administração quanto os externos, que são os cidadãos com suas intermináveis necessidades.

Desdobre-se o profissional Administrador para equacionar esse dúplice trabalho de atender dentro e fora do ente público que integra, portanto.

V - Objetar-se-á que as funções de administração externa são políticas e não profissionais de administração. Em parte, isso é verdade, mas não inteiramente.

Um médico do serviço público não aprende a clinicar com o Administrador, mas segue uma rotina de trabalho e uma funcionalidade que o Administrador instituiu. Se esta der errado, a primeira figura a ser lembrada não é o médico, mas o Administrador. A organização administrativa deficiente terá prejudicado a prestação do serviço-fim ...

O mesmo se diga da área jurídica, e da educacional, e da de segurança, e da de obras e serviços públicos, e dos serviços de pessoal, e da área tributária, e da área de esportes e lazer, da área de informática e de quantas mais se perquirir. O Administrador está e tem de estar por trás de todas as funções públicas, desde a sua concepção, sua organização inicial e básica, seu correto e fluente funcionamento, até sua permanente modernização e atualização no torvelinho de inovações que se sucedem de modo alucinado.

Haja, portanto, aparelhamento para tudo isso. As unidades, maiores e menores, de administração (Ministérios, Secretarias estaduais e municipais, departamentos, divisões, seções de administração do que quer que seja e do porte que seja), necessitam grandes investimentos técnicos, humanos, financeiros e institucionais, em caráter institucional e permanente, para se desincumbirem de suas, por vezes, gigantescas responsabilidades.

VI - Existem numerosas funções (cargos, empregos, funções temporárias excepcionais) que para o provimento ou a contratação exigem a formação específica do profissional em Administração.

Isso, porém, nem sempre — ou quase nunca — se traduz na denominação da função, e a formação específica vem muita vez encoberta por uma designação evasiva ou genérica. Um administrador hospitalar por exemplo — que é o mais desejável administrador de estabelecimentos de saúde —, pode precisar ser Administrador formado, porém essa realidade não costuma estar clara na terminologia profissional do ente público, nem nos quadros organizados do pessoal. E assim como neste caso, também outras funções públicas apresentam essa característica terminológica.

E qual a inconveniência de uma tal 'ocultação' de especialidade formativa? Parece-nos, muito humildemente, que essa atitude, dos denominadores de cargos e funções, não prestigia nem valoriza a formação acadêmica dos profissionais envolvidos, o que engloba tanto a carreira em si quanto o próprio profissional.

Não fica evidente, em inúmeros casos, que aquele cargo ou aquele emprego é privativo de bacharéis em Administração, algo como numa antipublicidade da profissão que não se imagina a quem poderia interessar.

A mera não-evidenciação de que tal ou qual cargo (ou emprego) é privativo de Administrador, a nosso ver, desserve a categoria no confronto com as demais, como a cada profissional e ainda como a instituição pública que assim mantém as coisas.

Já seria hora, humildemente pensamos, de o imprescindível profissional Administrador, que tanto tem do que se orgulhar, aparecer mais.

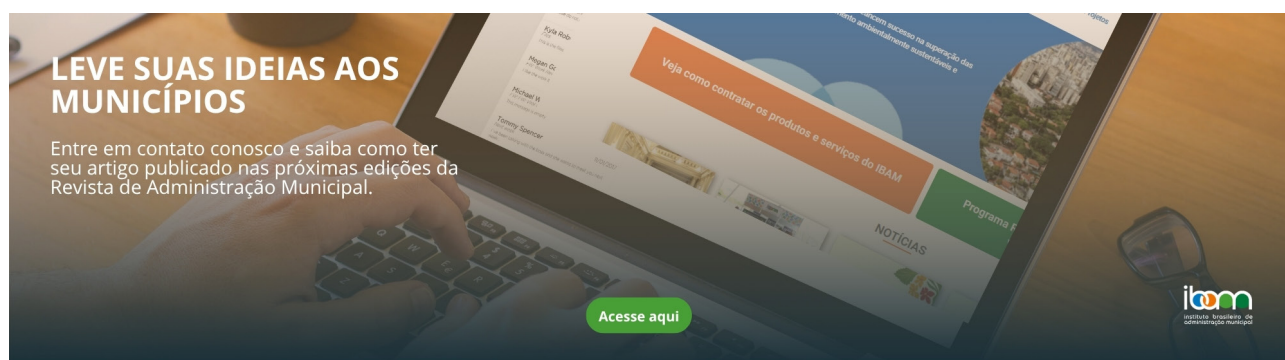
VII - Esse, em suma, é o curto recado que se pretendia dar quanto à carreira de Administrador dentro dos quadros da Administração pública. Sim, porque o Administrador de Empresa parece ser mais reconhecido e diferenciado no universo das profissões privadas.

Quanto àquele do serviço público, entretanto, uma profissão sinônima de *Administração pública* merece o destaque que até este momento lhe é negado, como se os conceptores dos quadros públicos — curiosamente e por excelência a começar pelos próprios Administradores, que os organizam! — tivessem algo a ocultar sobre a essencial atividade que o Administrador exerce.

A denominação explícita de Administrador, o conjunto das suas funções e o plexo das suas atribuições, as diretrizes norteadoras da profissão dentro do serviço público, os variados métodos de trabalho que utilizam para atender setores tão completamente diferentes, os fins perseguidos e os resultados a obter, tudo isso nos parece pouco valorizado, já não de hoje.

Precisaria ser de algum modo mais evidenciada a diferença extraordinária que faz contar com um profissional administrador num complexo de servidores, e de outro lado *não contar* com ele.

São pálidas observações de quem não pertence à carreira, mas que com os seus integrantes lida há mais de meio século, e lhes reconhece a importância.



Parecer

CONCURSO PÚBLICO PARA PROVIMENTO DE CARGOS COM ATRIBUIÇÕES EXCLUSIVAMENTE PRÁTICAS. CONSIDERAÇÕES ACERCA DO TEMA

Júlia Alexim Nunes da Silva

Advogada e Consultora Técnica.

Endereço eletrônico: juliaalexim@gmail.com

Consulta:

Relata o consulente que o Município tem realizado Concursos Públicos e processos seletivos para seleção de servidores para cargos de ensino fundamental como merendeira, agente de copa e limpeza e agente de serviços gerais. Relata, ainda, que, além de poucos interessados estamos com um problema grave devido os candidatos a esses cargos não atingirem a média 5 na prova escrita. Pergunta-se, então, se para esses cargos de nível de escolaridade fundamental pode-se exigir apenas a prova prática ao invés de escrita e prática.

Parecer

A Constituição Federal, em seu artigo 37, II, determina que a investidura em cargo público depende, em regra, de concurso público de provas ou de provas e títulos de acordo com a natureza e complexidade do cargo ou emprego.

O texto constitucional não determina quais provas são necessárias em concursos para cargos específicos. O ente público promotor do concurso tem autonomia para definir em lei e no edital do concurso quais serão as provas e critérios de avaliação para aprovação no certame.

Para saber se a prova escrita é obrigatória em concurso público para cargos de ensino fundamental como merendeira, agente de copa e limpeza e agente de serviços gerais, é preciso, primeiramente, verificar o que determina a lei local sobre a matéria. Se lei municipal exigir prova escrita, ela é obrigatória e deve ser realizada nos termos previstos em lei enquanto o diploma legal estiver vigente.

Ainda que não haja lei local que exija realização de prova escrita, é preciso ter em conta que mesmo para o exercício de cargos que exijam apenas ensino fundamental e tenham uma natureza prática, algumas habilidades como, por exemplo, saber ler e escrever e ter raciocínio lógico são necessárias.

Todo servidor público, ainda que seu cargo tenha atribuições práticas e não apenas intelectuais, precisa solucionar problemas, praticar atos burocráticos, entender atos normativos escritos. Suprimir completamente a prova escrita, portanto, pode tornar o concurso insuficiente para medir a capacidade do candidato de exercer o cargo.

Mais adequado, então, é a elaboração de provas e adoção de critérios de avaliação que sejam compatíveis com a natureza do cargo. Por exemplo, a prova escrita pode ser uma prova objetiva de dificuldade baixa que aborde apenas alguns conteúdos indispensáveis objetivamente previsto no edital.

A nota de aprovação, salvo previsão diversa em lei local, não precisa ser necessariamente 5 ou 50% de acerto. Pode-se exigir apenas uma nota diferente de zero, por exemplo, para disciplinas menos importantes. Pode-se estabelecer que a nota de corte será a nota do candidato que ficar até determinada posição. Exemplo: se há 5 vagas para o cargo, determina-se que estarão aprovados todos que tiverem nota igual ou maior ao 15º colocado. Assim, 15 candidatos que se mostraram os mais capazes na prova objetiva farão provas práticas. Assim, a nota de corte vai refletir a realidade dos candidatos que concorrem ao cargo e haverá sempre candidatos aptos às provas práticas.

Por todo o exposto, concluímos que se existir lei local sobre o tema, esta deve ser respeitada enquanto vigente. Na falta de lei, melhor do que suprimir inteiramente provas que não sejam provas práticas, é a elaboração de provas com dificuldade e notas de corte compatíveis com a natureza dos cargos que podem não ter alta dificuldade, mas que indiquem capacidades como de leitura, escrita e raciocínio lógico que sejam as mínimas necessárias para o exercício de qualquer cargo público.



CONCURSOS PÚBLICOS

Seleção imparcial dos melhores profissionais

Melhor qualificação do quadro de pessoal

Implementação do sistema do mérito

Valorização de carreiras

Para mais informações de como o IBAM pode realizar o Concurso em sua instituição

[Acesse aqui](#)

Parecer

A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS E SUA OBSERVÂNCIA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL NO CASO CONCRETO

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso Magno

Advogada e Consultora Técnica.

Endereço eletrônico: mvictoriamagno@gmail.com

Consulta:

A Prefeitura consulente solicita parecer acerca da possibilidade de aceite de proposta apresentada por empresa privada para disponibilização gratuita de determinado sistema ao Município, em caráter experimental, voltado ao combate e controle de endemias, especialmente dengue, mediante mapeamento territorial, registro de vistorias, acompanhamento das atividades dos agentes de campo e geração de relatórios gerenciais.

Segundo relatado, a utilização da plataforma ocorreria sem ônus financeiro para o município, mediante celebração de acordo de cooperação técnica, sendo solicitado, em contrapartida, acesso a determinadas bases cadastrais municipais, especialmente dados de endereços e cadastro imobiliário, além da utilização da ferramenta pelos agentes públicos durante o período de testes.

Parecer

Inicialmente, para o esboço deslinde da questão em tela, cumpre registrar que a Administração Pública pode celebrar instrumentos de cooperação com particulares sempre que presente o interesse público e desde que observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Cumpre observar que a celebração de acordos de cooperação técnica encontra amparo no ordenamento jurídico pátrio, constituindo instrumento legítimo para o desenvolvimento de ações de interesse público comum entre a Administração e entidades privadas, desde que não haja transferência de recursos financeiros e que sejam claramente definidos os direitos, deveres e responsabilidades das partes envolvidas.

No caso em análise, não se verifica, em tese, qualquer óbice jurídico à realização de teste experimental de ferramenta tecnológica destinada ao aperfeiçoamento das atividades de vigilância epidemiológica e combate às endemias, sobretudo diante da relevância pública da matéria e da inexistência de custos diretos para a Administração Municipal.

A utilização experimental de soluções tecnológicas inovadoras pode se mostrar compatível com o princípio constitucional da eficiência administrativa, permitindo ao Poder Público avaliar, em ambiente real de operação, eventual incremento na qualidade dos serviços prestados à população antes de eventual contratação futura.

Todavia, a aparente ausência de ônus financeiro não afasta a necessidade de cautela no que tange ao compartilhamento de informações e à utilização de bases de dados públicas.

Nesse aspecto, merece especial atenção a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD (Lei nº 13.709/2018). Nos termos do art. 5º, inciso I, da LGPD:

"Dado pessoal: informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável."

Por sua vez, dispõe o art. 7º da referida norma:

"Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses:

III - pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres."

Ainda mais relevante para a hipótese em exame é o disposto no art. 26 da LGPD:

"Art. 26. O uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei."

Assim, antes de qualquer compartilhamento de informações, deverá o Município identificar precisamente quais dados serão disponibilizados à empresa, distinguindo aqueles que possuem natureza meramente territorial ou cartográfica daqueles que eventualmente possam permitir a identificação direta ou indireta de pessoas naturais.

Caso a base cadastral contenha informações pessoais dos contribuintes, proprietários, possuidores ou moradores dos imóveis cadastrados, a disponibilização deverá observar rigorosamente as disposições da LGPD, recomendando-se, sempre que possível, a anonimização ou pseudonimização dos dados utilizados no ambiente de testes.

Além disso, o instrumento de cooperação deverá prever expressamente:

- a.a finalidade específica da utilização dos dados;
- b.a vedação de utilização das informações para fins comerciais ou diversos daqueles previstos no ajuste;
- c.a proibição de compartilhamento com terceiros;
- d.a obrigação de observância integral da LGPD;
- e.mecanismos de segurança da informação;
- f. a devolução ou eliminação dos dados ao término da cooperação;
- g.a responsabilidade da empresa por eventual incidente de segurança ou tratamento inadequado das informações recebidas.

Também se revela recomendável a manifestação prévia do encarregado pelo tratamento de dados pessoais, caso existente na estrutura municipal, bem como da área técnica responsável pela gestão dos sistemas de informação utilizados pela Administração.

Em prosseguimento, no que tange à eventual contratação futura da plataforma, destacamos que a realização do teste não poderá gerar qualquer espécie de compromisso futuro de contratação direta da empresa, tampouco servir de fundamento para afastamento das regras previstas na Lei de Licitações nº 14.133/2021.

Em suma, eventual contratação posterior deverá observar o procedimento administrativo cabível, mediante demonstração da vantajosidade da solução e atendimento às exigências legais pertinentes.

Por fim, recomendamos que o período de testes seja delimitado temporalmente e acompanhado por servidor ou comissão designada para avaliação dos resultados obtidos, produzindo relatório técnico ao final da experiência, com vistas a aferir a efetiva utilidade da ferramenta para a Administração Municipal.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido de que não se vislumbra impedimento jurídico à celebração de acordo de cooperação técnica para utilização experimental e gratuita da plataforma disponibilizada pela empresa, desde que não haja transferência de recursos públicos e que sejam observadas as cautelas relacionadas à proteção de dados pessoais, à segurança da informação, à delimitação do objeto da cooperação e à ausência de qualquer compromisso de contratação futura, recomendando-se a formalização do ajuste por instrumento próprio e o acompanhamento técnico e jurídico de sua execução.

INVESTINDO NO FUTURO DA CIDADE: planejando cidades mais justas

O Plano Diretor é um dos instrumentos de promoção do desenvolvimento do Município de modo sustentável. O plano deve expressar uma visão de futuro, indicar diretrizes e prioridades de ação para a promoção de melhores condições de vida para todos os habitantes.

Conte com o IBAM para apoiar o planejamento e a revisão das ações de futuro do seu Município.

Entre em contato conosco

ibam
instituto brasileiro de
administração municipal

Parecer

ANO DE ELEIÇÕES GERAIS: O ALCANCE DAS VEDAÇÕES ELEITORAIS SOBRE OS AGENTES PÚBLICOS MUNICIPAIS

Rafael Pereira de Sousa

Advogado e Consultor Técnico

Endereço eletrônico: rafaelsousars@gmail.com

Consulta:

Considerando que o calendário eleitoral já se encontra em período pré-eleitoral, a consulente, Câmara Municipal, solicita análise e manifestação jurídica acerca da legalidade e da regularidade da concessão de diárias a vereadores e assessores parlamentares destinadas ao custeio de viagens cujo objetivo seja a solicitação de emendas parlamentares junto a deputados estaduais ou federais.

Em especial, verifica-se que as solicitações de diárias têm sido instruídas com ofício de solicitação de emenda parlamentar e comprovação de reunião com parlamentar, utilizando-se recursos públicos para o deslocamento.

Diante desse cenário, solicita-se manifestação quanto aos seguintes questionamentos:

- 1) A realização de viagens custeadas com recursos públicos para solicitação de emendas parlamentares durante o período pré-eleitoral é juridicamente permitida?
 - 2) A finalidade da viagem, consistente na busca de recursos públicos por meio de emendas parlamentares, caracteriza interesse público suficiente para justificar a concessão da diária nesse período?
 - 3) Há vedação na legislação eleitoral, na Lei nº 9.504/1997, na jurisprudência eleitoral ou em orientações dos Tribunais de Contas que impeça ou restrinja a concessão dessas diárias durante o período pré-eleitoral ou eleitoral?
 - 4) A realização dessas agendas institucionais com deputados pode ser interpretada como promoção pessoal, captação de apoio político ou utilização da estrutura pública para fins eleitorais, ainda que a justificativa formal seja a obtenção de recursos para o Município?
 - 5) Quais cautelas e requisitos devem ser observados pela Câmara Municipal para resguardar a legalidade, a moralidade administrativa e evitar eventual responsabilização dos agentes públicos e da Administração?
-

Parecer

A legislação eleitoral coíbe condutas que possam afetar a igualdade dos candidatos ou possam indicar abuso do poder econômico ou político. Tais restrições, contudo, em regra, só se aplicam na circunscrição do pleito.

Nas eleições presidenciais, a circunscrição será o País; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e nas municipais, o respectivo município (art. 86, Código Eleitoral) de maneira que onde não houver eleições, não há que se falar em vedações de ordem administrativa.

Em 2026, portanto, em que ocorrerão eleições para Presidente da República, Governadores, Senadores, Deputados Federais e Estaduais, as restrições da legislação eleitoral, em regra, não se aplicam aos municípios.

Assim decidiu o Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina - TRE/SC:

"FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS - AUMENTO SALARIAL EM ANO DE ELEIÇÕES ESTADUAIS E FEDERAL - PRAZO - INEXISTÊNCIA.

Consulta - Presentes os pressupostos de admissibilidade - Aumento salarial - Prazo para a sua concessão a servidores municipais em ano eleitoral.

As normas contidas no art. 73, inciso VIII, da Lei n.º 9.504/97, aplicam-se apenas à circunscrição do pleito. Desta forma, para as eleições de outubro próximo, o prefeito municipal e a administração municipal estão fora da vedação contida no citado inciso, sendo-lhes possível proceder à revisão da remuneração de seus servidores". (Grifo acrescido. Res. TRESC n.º 7.049, Processo n.º 1.937, Classe X, Consulta, Rel. Juiz André Mello Filho, DJ, 6.5.1998, p. 91).

De igual modo decidiu o TRE do Paraná, no Processo n.º 276, de Londrina, publicado no DJ de 11.07.00:

"EMENTA: REPRESENTAÇÃO POR DESCUMPRIMENTO DA LEI N.º 9.504/97. CONDUTA VEDADA AOS AGENTES PÚBLICOS. REMOÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL (art. 73, V). COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS REGIONAIS ELEITORAIS. VEDAÇÃO LIMITADA À "CIRCUNSCRIÇÃO DO PLEITO".

1 - A competência para apreciar e julgar as representações por descumprimento da Lei 9.504/97, em se tratando de eleições federais, estaduais e distritais, é dos Tribunais Regionais Eleitorais 2 - **A proibição de remover ou transferir servidor público a que alude o inciso V do artigo 73, da citada lei, limita-se à "circunscrição do pleito". Vale dizer, em se tratando de eleições federais e estaduais, como no caso, a vedação não atinge os servidores municipais.** Representação improcedente".

Afora essa questão do alcance geográfico da lei eleitoral, remetemos a consulente ao estudo do IBAM denominado "Ano Eleitoral: Realização de Concursos Públicos e Admissão de Pessoal pelos Municípios", disponível na sua página eletrônica no endereço, que discorre sobre a interpretação e aplicação das leis eleitorais.

Não obstante, insta salientar que o *caput* do artigo 73 da Lei n.º 9.504/97 (Lei das Eleições) diz que são proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, **condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. Portanto, em que pese esse dispositivo não ser direcionado diretamente aos agentes públicos municipais em época de eleições Estaduais e Federal, poderá haver atos administrativos que influenciem nas eleições.**

Com efeito, as condutas vedadas constantes da lei eleitoral são apenas espécies do qual o abuso de autoridade é gênero, razão pela qual, ainda que esta ou aquela conduta não se enquadre em uma daquelas expressamente vedadas pela lei eleitoral, pode, conforme as circunstâncias que envolverem o caso, ser reputada como abuso do poder, igualmente punível pela Lei Eleitoral.

Nesse sentido:

"[...] Representação eleitoral. [...] As condutas vedadas (Lei das Eleições, art. 73) constituem-se em espécie do gênero abuso de autoridade. Afastado este, considerados os mesmos fatos, resultam afastadas aquelas. O fato considerado como conduta vedada (Lei das Eleições, art. 73) pode ser apreciado como abuso do poder de autoridade para gerar a inelegibilidade do art. 22 da Lei Complementar n.º 64/90. **O abuso do poder de autoridade é condenável por afetar a legitimidade e normalidade dos pleitos e, também, por violar o princípio da isonomia entre os concorrentes, amplamente assegurado na Constituição da República.** [...]". (Ac. no 718, de 24.5.2005, rel. Min. Luiz Carlos Madeira).

As condutas vedadas aos agentes políticos estão previstas na Lei n.º 9.504/97, não obstante poderem cometer abuso de poder de autoridade, o que deve ser analisado caso a caso.

Em resumo, as normas eleitorais buscam resguardar a igualdade da disputa entre candidatos. As restrições constantes da lei eleitoral, em regra, só se aplicam na circunscrição do pleito. Não obstante, alguns atos, conforme as circunstâncias específicas em que foram praticados, podem influenciar diretamente as eleições. Por isso, a lei ou sua interpretação pelos tribunais não protege os que buscam violar os seus preceitos ou utilizar as decisões a favor de condutas contrárias à legalidade ou à moralidade.

Noutro giro, sobre o tema, considerando tratar-se de utilização de recursos públicos, é indispensável a observância do princípio da legalidade, moralidade e eficiência contidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, do qual decorre a necessidade de se haver de tal aplicação de recursos o maior proveito, pelo menor custo para o serviço público em geral, a necessidade de convincente demonstração de tal atendimento, sob pena de vir a despesa a ser glosada pelos Tribunais.

Assim, os custos com a participação de vereadores em cursos, palestras e eventos que extrapolem o treinamento e aperfeiçoamento exclusivamente de suas funções legislativas pode caracterizar, e via de regra efetivamente caracteriza, uma forma de remuneração indireta, na medida em que custeia integralmente o aperfeiçoamento exclusivamente pessoal de agentes políticos.

Nesse sentido, este Instituto já assentou que cursos e palestras de comunicação, liderança, gestão de conflitos, qualidade de vida, oratória, motivação, dentre outros do gênero, não se enquadram no interesse público, mas nas necessidades, principalmente de políticos em geral. Afigura-se, nesses casos, de maior proveito para o Vereador ou partido político ao qual é filiado do que para o serviço ou para o interesse da comunidade.

No caso em tela, a consultante nos relata, de forma genérica, a respeito da possibilidade de arcar com as despesas de viagem de vereador e assistente parlamentar para se reunir com lideranças políticas a fim de solicitar recursos para o município.

Neste particular, para haver tal dispêndio e para que não seja objeto de questionamento e glosa pelo órgão de controle, o vereador que solicita o custeio para comparecimento ao local delineado no parágrafo acima, deve efetivamente demonstrar e comprovar que o encontro ocorreu e que foi em proveito do Poder Legislativo.

Essas situações comportam aplicação do princípio da razoabilidade e atendimento da equação custo-benefício em relação às inúmeras outras eventuais necessidades, não só de informação e aperfeiçoamento dos Edis para exercício de suas funções legislativas, como também para atendimento das demandas locais que, comumente, não são poucas.

Feito este apanhado geral sobre o tema, passa-se a responder as indagações de forma objetiva.

1) Em regra, sim, a realização de viagens custeadas com recursos públicos municipais para solicitação de emendas parlamentares durante o período pré-eleitoral é juridicamente permitida.

2) Sim, a finalidade da viagem, consistente na busca de recursos públicos por meio de emendas parlamentares, pode caracterizar interesse público suficiente para justificar a concessão da diária nesse período, desde que efetivamente demonstrado pelo Edil e que haja atendimento à equação custo-benefício em relação às inúmeras outras eventuais necessidades.

3) Não existe vedação na legislação eleitoral, na jurisprudência eleitoral ou em orientações dos Tribunais de Contas que impeça ou restrinja a concessão dessas diárias durante o período pré-eleitoral ou eleitoral.

4) Sim, a depender de como o vereador der publicidade dessa visita aos parlamentares estaduais/federais, a realização dessas agendas institucionais com deputados pode ser interpretada como promoção pessoal, captação de apoio político ou utilização da estrutura pública para fins eleitorais, porém essa análise deve ocorrer caso a caso.

5) O vereador que solicita o custeio para realizar reunião com parlamentares estaduais e federais deve efetivamente demonstrar e comprovar que o encontro ocorreu e que foi em proveito do Poder Legislativo, assim como não deve utilizar esse fato com fins eleitoreiros.

