

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

CARLOS ANDRÉ BIRNFELD

LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO

VALTER MOURA DO CARMO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld; Liane Francisca Hüning Pazinato; Valter Moura do Carmo – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-618-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O Grupo de DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II teve seus trabalhos apresentados à distância, de forma síncrona, por meio da plataforma virtual específica do CONPEDI, que reuniu, ao vivo, seus integrantes, sob a coordenação dos abaixo signatários, na tarde do dia 22 de junho de 2026, entre as 14:00 h e 18:00 h, durante o IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, realizado entre os dias 22 e 26 de junho de 2026.

As apresentações foram divididas em três blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados e expostos, abaixo detalhados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate:

O artigo O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NA PROMOÇÃO DO DIREITO HUMANO-FUNDAMENTAL E DO DESENVOLVIMENTO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS: ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS METAS DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM SEROPÉDICA, de autoria de Emerson Affonso da Costa Moura e Gabrielle Vieira De Assis Dos Santos, coloca em debate o papel assumido pelo Estado-Regulador na realização dos direitos humanos-fundamentais e do objetivo constitucional de desenvolvimento em sua dimensão humana e social. Analisa em que medida a mudança na organização do Estado e da Administração Pública impõe um modelo no qual cabe às agências ou órgãos reguladores, na mediação entre os interesses econômicos do mercado e a satisfação dos interesses coletivos da sociedade, a busca pelo atendimento dos princípios, objetivos, programas, direitos e garantias fundamentais. No caso, destaca a realização do direito humano-fundamental à água e seu papel no desenvolvimento humano e

APLICAÇÃO FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL, de autoria de Danilo Henrique Nunes e Raul Lemos Maia, analisa a rastreabilidade das emendas parlamentares impositivas nos planos federal, estadual e municipal, com atenção ao risco institucional de invasão de competências entre Legislativo, Executivo, órgãos de controle e entes federativos. Parte da compreensão de que a execução obrigatória de emendas, consolidada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, ampliou a participação parlamentar na programação da despesa, mas não suprimiu a unidade do sistema orçamentário nem afastou os princípios da legalidade, publicidade, impessoalidade, eficiência, planejamento e responsabilidade fiscal. A metodologia é dedutiva, por meio de revisão de literatura. O estudo conclui que a rastreabilidade não é mecanismo acessório de publicidade formal, mas elemento estruturante da legitimidade democrática, financeira e federativa das emendas. Ao mesmo tempo, sua aplicação constitucionalmente adequada exige equilíbrio institucional, pois não se admite coadministração parlamentar da despesa, neutralização do dever executivo de exame técnico, hipertrofia dos órgãos de controle ou federalização excessiva das rotinas administrativas locais.

O artigo TRANSPARÊNCIA ATIVA E RASTREABILIDADE DO BIM EM OBRAS PÚBLICAS: O CASO PAULISTA, de autoria de Renato Evangelista Romão e Barbara Taveira dos Santos, analisa, sob a perspectiva do Direito Administrativo, a efetividade dos princípios constitucionais da publicidade, da eficiência e da economicidade na adoção da metodologia Building Information Modeling — BIM — em obras públicas no Estado de São Paulo. A problemática central reside na verificação de se a implementação do BIM pela Administração Pública paulista atende ao dever constitucional de transparência ativa e possibilita o exercício efetivo do controle social. A pesquisa adota metodologia qualitativa, de natureza exploratória e analítica, combinando revisão bibliográfica em fontes doutrinárias de Direito Constitucional e Administrativo com análise de dados empíricos provenientes de pesquisa que simulou o percurso de um cidadão comum na busca por informações públicas sobre o uso do BIM. Os resultados revelam que a rastreabilidade pública dessas informações permanece fragmentada, com baixa padronização e ausência de base de dados centralizada.

O artigo ANÁLISE DA MORALIDADE E RAZOABILIDADE PELO PODER JUDICIÁRIO SOBRE O ABUSO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA RECUSA DE COLAÇÃO DE GRAU A ALUNOS APROVADOS EM CONCURSO PÚBLICO, de autoria de Simone Alvarez Lima, tem por objetivo analisar decisões judiciais que priorizaram a autonomia universitária, anulando a colação de grau do estudante, bem como tecer críticas ao exercício abusivo da autonomia universitária quando desconsidera os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da moralidade. O estudo parte da constatação de que o princípio da autonomia universitária se tornou constitucional a partir da Constituição Federal de 1988, com finalidades destinadas a garantir a independência da tríade pesquisa, ensino e extensão, permitindo autonomia didática, administrativa, financeira e de gestão. Observa que um dos tipos de processos em que mais as universidades clamam por esse direito é o mandado de segurança impetrado por estudante que concluiu a grade curricular, mas não pode esperar a colação de grau para tomar posse em cargo público. A relevância da pesquisa está no pioneirismo em apontar que a colação de grau é um ato administrativo vinculado, o que justifica que o Poder Judiciário venha a apreciá-lo sem ser acusado de invadir o mérito do ato administrativo. A pesquisa foi realizada sob o método dedutivo, com dados analisados qualitativamente e levantados por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

O artigo TUTELA ADMINISTRATIVA E PODER DE POLÍCIA NO ÂMBITO DE AGÊNCIAS REGULADORAS PARA DEFESA DE INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS, de autoria de Ana Clara Baggio Violada e Valter Foletto Santin, examina a atuação de agência reguladora na prestação de tutela administrativa de interesses transindividuais, com destaque para o poder de polícia e para as funções de regulação e normatização. A partir de análise teórica e normativa, busca demonstrar que a atuação administrativa, dotada de caráter preventivo e repressivo, pode complementar a tutela jurisdicional na defesa de direitos difusos e coletivos em setores estratégicos regulados. A hipótese consiste em verificar se a agência reguladora pode salvaguardar interesses metaindividuais por meio de medidas administrativas preventivas e repressivas. Para tanto, o estudo destaca a atuação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária — ANVISA durante a pandemia de Covid-19, a fim de

O artigo GOVERNANÇA ANTICORRUPÇÃO E LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS, de autoria de Gabriella de Ornelas Augusto, pretende examinar a correlação entre governança anticorrupção e legitimação democrática dos negócios jurídicos públicos. Parte da concepção de democracia fundada na participação, segundo a qual todos os afetados por decisões públicas devem ter a possibilidade de influenciá-las diretamente, por meio do voto, ou indiretamente, pelo acompanhamento das vias estatais de auditoria e fiscalização. Nesse contexto, a corrupção em negócios públicos é analisada como forma de exclusão pública que rompe a norma democrática e captura o interesse público para fins privados. O estudo defende que o enfrentamento dessa antijuridicidade deve ocorrer a partir da accountability, com vistas à consolidação de uma gestão pública transparente e comprometida com a proteção do patrimônio público. Sustenta que proteger os bens públicos diante de condutas corruptivas é fundamental para não comprometer a credibilidade dos negócios e reforçar a integridade institucional. Embora o ordenamento jurídico brasileiro possua instrumentos voltados à prevenção e repressão da corrupção, revela-se necessário avançar na efetividade dos mecanismos de auditoria, fiscalização e transparência, nos termos do Decreto Federal nº 9.203/2017. Destaca, nesse contexto, a relevância da Controladoria-Geral da União, integrante da administração direta federal, com competência regulatória sobre accountability, especialmente por meio do Programa Empresa Pró-Ética, examinado como instrumento de indução de padrões éticos nas relações entre Estado e setor privado. Sustenta que tal iniciativa contribui para fortalecer a credibilidade institucional perante a sociedade e fomentar a integridade nas relações negociais da Administração Pública Federal.

O artigo INVISIBILIDADE SANITÁRIA NO AMAPÁ: BIOPODER, NECROPOLÍTICA E NECROFAGIA NA PRODUÇÃO DA DESIGUALDADE PELO SANEAMENTO BÁSICO, de autoria de Donizete Vaz Furlan, investiga a invisibilidade sanitária no Estado do Amapá a partir de uma abordagem crítica e interdisciplinar que articula o Direito Constitucional, a teoria dos direitos humanos, a sociologia do território e a filosofia política

silencioso da vida pela ausência de políticas públicas efetivas. Conclui que a superação desse cenário exige não apenas investimentos estruturais, mas uma reconfiguração das prioridades estatais e do próprio reconhecimento da dignidade humana como eixo central da ação pública.

O artigo ENTRE SANÇÃO E REPARAÇÃO: A NATUREZA JURÍDICA DA VANTAGEM ILÍCITA NA LEI Nº 12.846/2013 E SEUS EFEITOS NOS ACORDOS DE LENIÊNCIA À LUZ DA ADPF Nº 1051, de autoria de Rodrigo Alves Chaves e Luís Felipe Perdigão De Castro, examina a controvérsia sobre a natureza jurídica da vantagem ilícita auferida no âmbito da Lei nº 12.846/2013 e seus reflexos na segurança jurídica dos acordos de leniência, tomando como eixo analítico o julgamento parcial da ADPF nº 1051. A pesquisa parte da constatação de que a fragmentação institucional do microssistema anticorrupção, marcada pela sobreposição de competências entre CGU, MPF e TCU, produz divergências relevantes quanto à quantificação do dano ao erário e da vantagem ilícita, comprometendo a previsibilidade desses ajustes. Adota metodologia qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, mediante análise dogmático-analítica da legislação, da doutrina e do voto já proferido no controle concentrado. No plano teórico, dialoga com a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann e com o debate constitucional sobre legitimidade procedimental, ativismo judicial e deferência. Sustenta que a ADPF nº 1051, embora revele a pretensão de o STF atuar como instância de reorganização institucional, expõe também limites epistêmicos e funcionais do controle abstrato para reorganizar, de modo amplo, o sistema brasileiro de leniência. Nesse contexto, o voto do relator representa avanço interpretativo relevante ao sinalizar a natureza sancionatória da vantagem ilícita e admitir a fixação de balizas gerais dos acordos de leniência, mas o faz com postura de autocontenção, ao reconhecer que a ADPF não se presta à revisão casuística de cada acordo nem à substituição das instâncias técnicas competentes.

O artigo E-PROTOCOLO: UMA ANÁLISE ACERCA DA EFICIÊNCIA DO SISTEMA DE PROTOCOLO INTEGRADO NO ÂMBITO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS DO PARANÁ, de autoria de Wellington Aparecido Prado Carvalho, Jaime Domingues Brito e

Pública, conforme previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Nessa perspectiva, busca compreender como o E-Protocolo se tornou uma ferramenta importante para a promoção da eficiência dos trabalhos administrativos no âmbito das Universidades Estaduais do Paraná. Para tanto, utiliza como metodologia a pesquisa exploratória, com análise de ampla bibliografia e textos normativos concernentes ao assunto.

O artigo DIREITO ADMINISTRATIVO SOCIAL E A FUNÇÃO PROMOCIONAL: O ESTADO COMO INDUTOR DA SAÚDE MENTAL NOS AMBIENTES DE TRABALHO, de autoria de Pablo Gomes Do Nascimento e Platon Teixeira de Azevedo Neto, tem como objetivo, em um primeiro momento, investigar a transição paradigmática do Direito Administrativo clássico, pautado no exercício do poder de polícia e na sanção negativa, para o Direito Administrativo Social, orientado pela função promocional do Estado. O âmbito da investigação consiste na análise da indução estatal como técnica de implementação de políticas públicas de saúde mental no ambiente laboral. Por meio de método dedutivo e análise bibliográfico-documental, o artigo examina como mecanismos de premialidade, exemplificados pela Lei nº 14.831/2024, remodelam a atividade administrativa para além do comando e controle. Em um segundo momento, pretende promover a aproximação entre os dois campos, utilizando a abordagem Direito e Políticas Públicas. Os resultados evidenciam que a indução por sanções positivas se revela mais eficaz na gestão de riscos psicossociais do que a regulação punitiva tradicional. Conclui que a saúde mental, enquanto direito fundamental, exige um Estado indutor que harmonize o desenvolvimento econômico com a dignidade da pessoa humana.

O artigo CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ERA DIGITAL: INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, TRANSPARÊNCIA ELETRÔNICA E CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA, de autoria de Waldir de Freitas Chaves Neto e Gustavo Henrique de Andrade Cordeiro, examina em que medida a inovação tecnológica e os instrumentos de governo digital representam ampliação efetiva do controle social sobre a Administração Pública e do acesso à justiça, identificando as condições normativas e

significativamente a capacidade preventiva e fiscalizatória dos órgãos de controle e abrem novos canais de participação cidadã, desde que acompanhadas de regulação transparente e orientada pelos direitos fundamentais, uma vez que a exclusão digital e a opacidade algorítmica representam riscos ao princípio democrático que o próprio controle institucional deve preservar.

O artigo A PROTEÇÃO AMBIENTAL NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NA ERA DIGITAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO PARECER JM-04 À LUZ DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, de autoria de José Antonio Assad e Faria Júnior, analisa criticamente o Parecer JM-04, elaborado no âmbito da Advocacia-Geral da União, que admite o enquadramento de infrações ambientais “especialmente graves” como comportamento inidôneo para fins de aplicação da sanção de declaração de inidoneidade prevista na Lei nº 14.133/2021. O problema de pesquisa consiste em verificar se essa interpretação é compatível com os princípios da legalidade, da tipicidade, da anterioridade, da irretroatividade e do devido processo legal no âmbito do direito administrativo sancionador. A investigação considera, ainda, os efeitos da era digital sobre o regime de licitações públicas, especialmente diante da interoperabilidade de sistemas, da centralização de dados e da ampliação dos impactos decorrentes de registros sancionatórios em plataformas administrativas. A pesquisa é qualitativa, de natureza exploratória e explicativa, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e análise documental, com método dedutivo e abordagem analítico-crítica. Utiliza como fonte primária o Parecer JM-04 e, como fontes normativas, a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 14.133/2021, a Lei nº 9.605/1998 e o Decreto nº 6.514/2008. Conclui que, embora a tutela ambiental e a moralidade administrativa legitimem a preocupação institucional do parecer, a definição abstrata de critérios sancionatórios por ato opinativo pode comprometer a previsibilidade das sanções e tensionar os princípios estruturantes do direito administrativo sancionador.

O artigo A RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: RELEITURAS

concepções tradicionais que inviabilizavam a negociação com o Poder Público sob o argumento da indisponibilidade do interesse público. O estudo analisa a evolução normativa e doutrinária relacionada aos métodos autocompositivos, especialmente após a Lei nº 13.140/2015 e o Código de Processo Civil de 2015, destacando o fortalecimento da mediação, da conciliação e de outras práticas consensuais no âmbito administrativo. Também examina dados do Conselho Nacional de Justiça que demonstram a elevada litigiosidade envolvendo a Fazenda Pública, evidenciando a importância da adoção de mecanismos consensuais para a redução da morosidade judicial e para a ampliação do acesso à justiça. Conclui que a consensualidade constitui instrumento legítimo de concretização do interesse público primário, da eficiência administrativa e da efetividade dos direitos fundamentais. Defende, por fim, que a construção de uma Administração Pública dialógica, cooperativa e participativa contribui para decisões mais legítimas, transparentes e proporcionais, em consonância com os valores constitucionais democráticos brasileiros.

O artigo ASPECTOS PROCESSUAIS E PROCEDIMENTAIS DA APLICAÇÃO RETROATIVA DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 14.230/2021) AOS PROCESSOS EM ANDAMENTO E DA DESCONSTITUIÇÃO DE DECISÕES JUDICIAIS ANTERIORES, de autoria de Eloy Pereira Lemos Junior, Giselle Batista Leite e Igor Vinicius Santos Silva, analisa a aplicação retroativa da nova Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 14.230/2021, especialmente diante das mudanças introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro e de seus efeitos sobre os processos em curso e sobre decisões judiciais já proferidas. O estudo examina, em particular, a exigência do dolo específico para a configuração dos atos de improbidade, a evolução da interpretação dos tribunais superiores e a possibilidade de incidência da norma mais benéfica aos réus em ações de improbidade administrativa. Além disso, discute os reflexos processuais e materiais decorrentes da alteração legislativa, com ênfase nos princípios da segurança jurídica, da proporcionalidade e da proteção da confiança legítima. A pesquisa adota o método dedutivo e dialético, com abordagem qualitativa, baseada em levantamento bibliográfico, legislativo e jurisprudencial. Conclui que a retroatividade da nova lei é juridicamente admissível,

fim da concessão, ou se tal postura afronta os princípios da continuidade do serviço público e da indisponibilidade do interesse público. Reconhece, como hipótese, a premissa de que a cláusula de reversão é obrigatória, e não discricionária, dada a essencialidade declarada no artigo 23 da Lei nº 8.987/1995, de forma que sua inaplicabilidade consiste em perda do patrimônio público e prejuízos à continuidade dos serviços concedidos. O estudo emprega, como metodologia, pesquisa descritiva, bibliográfica e interdisciplinar, com dados qualitativos extraídos da investigação acerca do entendimento jurisprudencial de Tribunais de Contas dos Estados e de Tribunais de Justiça brasileiros. O resultado auferido indica que a cláusula de reversibilidade de bens, mesmo sendo obrigatória segundo os ditames da Lei nº 8.987/1995, é, em diversos casos, negligenciada ou subutilizada no momento da modulação dos contratos de concessão. Isso ocorre, primeiro, pela ausência de regulamentação específica diante da prescrição genérica arrolada na Lei de Concessões; segundo, pela falta de fiscalização e controle dos bens reversíveis. Quando isso acontece, o fluxo do serviço público é prejudicado, gerando dependência do Estado em relação ao concessionário, de modo a configurar renúncia indireta de receita.

O artigo IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ENTRE ESTRUTURA E FUNÇÃO: ABOLITIO DELICTUS, DOLO ESPECÍFICO E O REDESENHO DO CONTROLE DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS, de autoria de Elvio Ibsen Barreto De Souza Coutinho e Eliane Figueiredo Da Silva, analisa a transformação da improbidade administrativa no Brasil após a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, com ênfase na exigência de dolo específico e nos efeitos da abolitio delictus sobre o sistema de responsabilização dos agentes públicos. Parte da reconstrução da natureza jurídica da improbidade para demonstrar que o novo modelo promoveu significativa reconfiguração estrutural, afastando a modalidade culposa e restringindo o âmbito material dos tipos ímprobos. Nesse contexto, examina a consolidação jurisprudencial promovida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.199, que reconheceu a abolitio. A partir dessa inflexão normativa e jurisprudencial, sustenta que a improbidade administrativa deixa de operar como mecanismo expansivo de punição para assumir função institucional qualificada de controle das decisões

critérios interpretativos para a operacionalização do novo modelo, enfatizando a necessidade de equilíbrio entre combate à corrupção, segurança jurídica e deferência às escolhas administrativas legítimas.

O artigo OS LIMITES DA COMPETÊNCIA NORMATIVA CORRECIONAL ESTADUAL NA QUALIFICAÇÃO REGISTRAL EM ÁREAS PRESUMIDAMENTE DE MARINHA: PROPOSTA DE TESTE TRIPARTITE A PARTIR DA SUSPENSÃO DO PROVIMENTO 49/2025 DO TJSC PELO CNJ, de autoria de Isabela Peixer Galm Bernardes e David Monteiro Lucas, examina os limites materiais da competência normativa das Corregedorias-Gerais da Justiça estaduais na qualificação registral de imóveis situados em áreas presumidamente de marinha. Toma como caso paradigmático a suspensão cautelar do Provimento nº 49/2025 do Tribunal de Justiça de Santa Catarina pelo Conselho Nacional de Justiça, em 11 de março de 2026, no PCA nº 0006952-48.2025.2.00.0000. Adota método dedutivo, com procedimento de pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, articulando doutrina administrativista e registral, dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, dados oficiais da Secretaria do Patrimônio da União e a decisão do CNJ. A partir da análise comparada de doze códigos de normas estaduais, identifica três modelos de regulação correcional dos bens da União, denominados controlista, bifásico e expansivo. Sustenta que a fronteira entre regulação procedimental legítima e excesso material somente ganha operacionalidade quando se decompõem os dispositivos do provimento em três níveis: procedimental, dominial e patrimonial. Propõe teste tripartite que opera essa decomposição, atribuindo consequência jurídica diversa a cada nível e oferecendo critério dogmático estável para o exame da matéria. Argumenta que a suspensão integral do provimento catarinense, embora adequada em seu núcleo material, perdeu granulação ao alcançar dispositivos meramente procedimentais que poderiam ter sido preservados por interpretação conforme.

O artigo USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA FASE PREPARATÓRIA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: ANÁLISE JURÍDICA E CONTROLE À LUZ DA LEI Nº 14.133/2021, de autoria de Constanza Lelis Rahal, Pedro Durão e Edson Oliveira Da Silva,

da Inteligência Artificial, além da correlação entre os documentos da fase preparatória e o uso dessa tecnologia. Parte da hipótese de que a inteligência artificial pode contribuir para a sistematização, organização e clareza das informações, otimizando o trabalho técnico dos agentes públicos. Conclui, contudo, que sua utilização deve ocorrer de forma complementar, não substituindo a análise técnica, a fundamentação jurídica e o juízo discricionário, sendo indispensável a atuação humana para assegurar a conformidade legal e a adequada condução do processo licitatório e da contratação direta.

Após aproximadamente três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Prof. Dr. Carlos André Birnfeld - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (FURG)

Profa. Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (FURG)

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - Escola Superior da Magistratura Tocantinense (Esmat)

**USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA FASE PREPARATÓRIA DAS
CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: ANÁLISE JURÍDICA E CONTROLE À LUZ DA
LEI Nº 14.133/2021**

**USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN THE PREPARATORY PHASE OF
PUBLIC PROCUREMENT: LEGAL ANALYSIS AND CONTROL IN LIGHT OF
LAW NO. 14,133/2021**

Constanza Lelis Rahal ¹
Pedro Durão
Edson Oliveira Da Silva

Resumo

O presente estudo analisa a utilização da inteligência artificial na fase preparatória das contratações públicas, à luz da Lei nº 14.133/2021. Parte-se da compreensão de que a adequada organização das demandas, por meio da definição dos elementos essenciais, o quê, quanto, quando e por quê, influencia diretamente a eficiência, legalidade e resultados das contratações públicas. Nesse contexto, investiga-se o papel da inteligência artificial como ferramenta de apoio à elaboração dos documentos instrutórios, tais como o Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar, análise de riscos e termo de referência ou projeto básico, previstos no ordenamento jurídico vigente. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em análise normativa e revisão bibliográfica no campo do Direito Administrativo e da Inteligência Artificial, além da correlação entre os documentos da fase preparatória e o uso dessa tecnologia. Parte-se da hipótese de que a inteligência artificial pode contribuir para a sistematização, organização e clareza das informações, otimizando o trabalho técnico dos agentes públicos. Conclui-se, contudo, que sua utilização deve ocorrer de forma complementar, não substituindo a análise técnica, a fundamentação jurídica e o juízo discricionário, sendo indispensável a atuação humana para assegurar a conformidade legal e a adequada condução do processo licitatório e contratação direta.

Palavras-chave: Inteligência artificial, Contratações públicas, Documentos instrutórios, Fase preparatória, Planejamento

Abstract/Resumen/Résumé

This study analyzes the use of artificial intelligence in the preparatory phase of public procurement, in light of Law No. 14.133/2021. It starts from the understanding that the proper organization of demands, through the definition of essential elements—what, how much, when, and why—directly influences the efficiency, legality, and results of public procurement. In this context, the role of artificial intelligence as a tool to support the preparation of supporting documents, such as the Demand Formalization Document,

¹ Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Sergipe, Pós-graduanda em Direito do Trabalho e Seguridade Social pela Universidade Tiradentes, Graduada em Direito pela Universidade Tiradentes e Advogada OAB/SE.

Preliminary Technical Study, risk analysis, and terms of reference or basic project, as provided for in the current legal framework, is investigated. The research adopts a qualitative approach, based on normative analysis and bibliographic review in the field of Administrative Law and Artificial Intelligence, in addition to the correlation between the documents of the preparatory phase and the use of this technology. This study hypothesizes that artificial intelligence can contribute to the systematization, organization, and clarity of information, optimizing the technical work of public agents. However, it concludes that its use should be complementary, not replacing technical analysis, legal justification, and discretionary judgment; human intervention is indispensable to ensure legal compliance and the proper conduct of the bidding process and direct contracting.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Artificial intelligence, Public procurement, Supporting documents, Preparatory phase, Planning

1 INTRODUÇÃO

No âmbito da Administração Pública, as contratações públicas constituem instrumento fundamental para a efetivação de políticas públicas, tanto por garantir o fornecimento de bens e serviços indispensáveis à atuação governamental quanto por exercerem relevante influência sobre a dinâmica do mercado. No Brasil, a Lei Federal nº 14.133/2021 instituiu o novo regime jurídico das licitações e contratos administrativos, aplicável às Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A promulgação da Lei supracitada consolidou um novo marco normativo nas relações contratuais entre o Poder Público e particulares. Entre os seus avanços, destaca-se a mudança estrutural no regime jurídico das contratações públicas ao posicionar o eixo central do procedimento licitatório na fase preparatória, reconhecendo que a forma como o planejamento é elaborado pode implicar diretamente na licitação e, conseqüentemente, na formalização da contratação.

Além disso, no âmbito do Estado de Sergipe, o Decreto Estadual nº 342/2023 regulamenta a aplicação da nova lei. Assim, a partir de uma análise técnica e jurídica das referidas normas, é possível observar o destaque conferido à obrigatoriedade de organização prévia das demandas, à estruturação técnica dos documentos instrutórios e à definição clara das responsabilidades dos agentes envolvidos no planejamento.

Diante deste cenário, é de suma importância que a administração pública planeje as suas aquisições/contratações públicas, de modo que estabeleça diretrizes que colaborem para instauração de processos licitatórios mal planejados ou até mesmo situações de emergência fabricadas. Observa-se que o planejamento é composto de quesitos fundamentais para a delimitação de uma demanda, nos quais, a partir destes, analisa-se e decide-se previamente o quê, quanto, quando e por quê (ZIEGLER).

Os quesitos fundamentais ora citados tratam-se da metodização dos dados com a finalidade de elucidar a demanda. Com isso, para o prosseguimento do feito, faz-se necessária a adequada formalização da demanda, devendo-se demonstrar de forma clara: o que se pretende adquirir ou contratar (o quê), a quantidade necessária para atender à demanda (quanto), o prazo em que deve ser atendida (quando) e a justificativa de sua necessidade (por quê) (ZIEGLER).

A ferramenta que tem sido usada em diversos âmbitos do Direito, desde estagiários até operadores do direito, é a inteligência artificial. Desse modo, é possível vislumbrar a IA como instrumento de apoio à elaboração de documentos instrutórios do processo licitatório, previstos no Art. 72, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, tais como o Documento de Formalização de Demanda - DFD e, se for o caso, Estudo Técnico Preliminar - ETP, Análise de Riscos, Termo de Referência ou Projeto Básico.

A utilização dessa tecnologia permite sistematizar as informações oriundas dos quesitos fundamentais demonstrados, contribuindo para a organização e clareza dos dados do processo administrativo e, principalmente, para o planejamento da aquisição/contratação pretendida, de modo a racionalizar o trabalho técnico desenvolvido pelos agentes públicos. Ressalta-se que esta tecnologia não substitui a análise técnica realizada pelos agentes públicos, devendo ser utilizada como ferramenta de apoio e contribuição para as atividades laborais diárias.

Sob esta perspectiva, é possível observar que a relevância científica e jurídica deste estudo decorre da mudança paradigmática quanto à importância do planejamento da contratação. Ademais, é possível vislumbrar que a qualidade técnica dos documentos pode influenciar diretamente na legalidade e eficiência das contratações públicas, princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal. Nesse contexto, a utilização da inteligência artificial na elaboração dos instrumentos instrutórios suscita debates relevantes no campo do Direito Administrativo contemporâneo, especialmente quanto aos limites jurídicos, estabelecendo um diálogo interdisciplinar entre o Direito Administrativo e a Ciência da Computação.

A presente pesquisa tem como objetivo analisar, sob a perspectiva jurídica, as potencialidades da inteligência artificial como instrumento de apoio à produção dos documentos instrutórios da fase preparatória das contratações públicas, à luz das disposições da Lei nº 14.133/2021 e das normas regulamentares correlatas. Busca-se, portanto, identificar os potenciais benefícios e riscos associados à utilização da inteligência artificial nesse contexto, bem como de que forma, na prática, a IA pode atuar como ferramenta de apoio.

Para o desenvolvimento da pesquisa, adota-se a metodologia de natureza qualitativa, baseada em análise normativa do ordenamento jurídico aplicável às contratações públicas no Brasil. Além da análise legislativa, esta será desenvolvida por meio de revisão bibliográfica, com base em obras

doutrinárias relacionadas ao Direito Administrativo, às contratações públicas e à Inteligência Artificial. Serão analisados os documentos instrutórios que compõem a fase preparatória das contratações públicas, correlacionando-os com a utilização da IA em sua escrita.

Parte-se da hipótese de que a inteligência artificial pode constituir instrumento relevante de apoio à fase preparatória das contratações públicas, contribuindo para a organização, sistematização e estruturação das informações necessárias à elaboração dos documentos instrutórios exigidos pela Lei nº 14.133/2021. Todavia, sustenta-se que sua utilização deve ocorrer de forma complementar à atuação humana, não podendo substituir a análise técnica, a fundamentação jurídica e o juízo discricionário dos agentes públicos responsáveis pela fase preparatória.

2 A FASE PREPARATÓRIA NA LEI Nº 14.133/2021 E OS SEUS DOCUMENTOS INSTRUTÓRIOS

Conforme mencionado, a Lei nº 14.133/2021 dirige centralidade à fase preparatória do processo licitatório, reconhecendo que a consistência jurídica da contratação se constrói, primordialmente, no planejamento. Portanto, a fase preparatória deixa de ser uma etapa meramente estrutural, condicionando a eficiência de todo o procedimento subsequente. Isto porque, a título exemplificativo, uma fase preparatória mal elaborada pode ensejar em um fracasso ou deserção do processo licitatório, vislumbrando-se que esta constitui o alicerce de qualquer contratação pública bem-sucedida. Nesse sentido, o legislador estabelece um conjunto de atos e documentos que antecedem a realização do certame e devem ser elaborados com rigor técnico e jurídico. Isto é, a ausência ou deficiência desses elementos pode comprometer não apenas a eficiência da contratação, mas a própria legalidade do procedimento.

O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 prevê o conteúdo mínimo da fase preparatória, estabelecendo um conjunto de documentos que devem instruir a contratação. Nesse sentido, a norma não apenas enumera tais elementos, mas indica uma lógica sequencial entre eles. De modo complementar, o art. 72 da mesma lei reforça a necessidade da adequada instrução processual, especialmente no âmbito das contratações diretas, evidenciando que o planejamento não se restringe às licitações (DURÃO, 2025).

Os documentos instrutórios da fase preparatória formalizam a necessidade, definem o objeto e seu respectivo quantitativo, estimam o valor da contratação, solucionam o caso concreto e gerenciam riscos. Dessa forma, busca-se atender o princípio de planejamento, Art. 5 da Lei 14.133/2021, na qual a Administração pública deve se planejar antes do processo, a fim de evitar, por exemplo, possíveis equívocos durante o certame ou compras ruins que desperdiçam o recurso público (DURÃO, 2025).

Nesse sentido, instrumentos como o Documento de Formalização da Demanda - DFD, o Estudo Técnico Preliminar - ETP, a análise de riscos e o termo de referência ou projeto básico operam como mecanismos indispensáveis para que uma aquisição/contratação seja realizada. Com isso, torna-se possível uma aquisição mais vantajosa para a Administração Pública, com maior economia e eficácia. Destaca-se ainda que, considera-se como eficiência no planejamento e, conseqüentemente, na execução da contratação, os maiores benefícios e proveitos à coletividade, tendo em vista que a licitação se trata de uma política pública que visa garantir a prestação de serviços essenciais à sociedade, a exemplo da saúde e educação.

O DFD representa o ponto de partida do processo, sendo responsável por explicitar a necessidade administrativa que justifica a contratação. Nesse contexto, sua função consiste em delimitar o objeto, justificar a necessidade e estabelecer os parâmetros iniciais da demanda. Vale destacar que um DFD deficiente ou genérico pode comprometer todo o processo, haja vista que este é utilizado como base para os demais documentos instrutórios.

O ETP, por sua vez, desempenha função estratégica ao analisar as alternativas disponíveis para atendimento da demanda, justificando a escolha da solução mais vantajosa. Nesse sentido, trata-se de instrumento essencial para a concretização do princípio da eficiência, pois permite avaliar diferentes cenários antes da definição do objeto. O mesmo exige fundamentação técnica, com análise comparativa de preços de mercado a fim de estimativa da contratação e viabilidade. Ocorre que, na prática administrativa, é frequente a elaboração de estudos superficiais, que apenas ratificam soluções previamente escolhidas (NESTER, 2023).

É importante ressaltar que o ETP é o primeiro documento instrutório oficial confeccionado na fase preparatória. Diante disso, é possível observar que a adequada confecção do mesmo implica diretamente no sucesso do atendimento da demanda e, conseqüentemente, na execução da

contratação. Isto é, o planejamento adequado cumpre o princípio da eficiência, com fulcro no art. 37, caput, da Constituição Federal, de modo que relaciona o melhor resultado para a Administração Pública, visando cessar a necessidade do caso em concreto, com o menor custo para o Estado (NESTER, 2023).

Após a confirmação da viabilidade da contratação, o ETP serve como base para a confecção do termo de referência, o qual serve como parâmetro para as demais fases da licitação. É importante destacar a relevância da pré-cotação, elaborada durante a confecção do ETP, considerando que esta trata-se de um dos elementos necessários para a decisão da solução mais vantajosa para a contratação. Isto porquê, esta, de forma equivocada ou não eficiente, pode implicar na desproporcionalidade entre o valor estimado da contratação e os custos administrativos, operacionais e temporais inerentes à condução da modalidade escolhida (NESTER, 2023).

A análise de riscos integra a fase preparatória como mecanismo de antecipação de eventos que possam comprometer a execução contratual. Nesse contexto, sua função consiste em identificar, classificar e propor medidas de mitigação para riscos relevantes. Portanto, a ausência de uma análise crítica compromete a previsibilidade e a segurança da contratação, perdendo o sentido da função do referido documento. Todavia, observa-se uma indicação genérica de riscos, sem prévia análise dos possíveis riscos que a demanda de fato apresente.

O termo de referência ou projeto básico consolida as definições técnicas e jurídicas da contratação, até então discutidas no processo, servindo como base para a elaboração do edital e, conseqüentemente, para a execução contratual. Este documento deve traduzir, de forma clara e precisa, o objeto, as condições de execução, os critérios de medição e pagamento, entre outros elementos essenciais. Por conseguinte, sua elaboração impacta diretamente a competitividade da licitação e a execução do contrato, podendo ensejar futuras impugnações ou recursos em caso de má elaboração.

Considerando a finalidade ora elucidada sobre cada documento instrutório, é possível vislumbrar a interdependência entre esses instrumentos, os quais evidenciam que a fase preparatória deve ser compreendida como o pivô para a contratação. Nesse sentido, eventuais falhas em um documento tendem a repercutir nos demais, comprometendo o processo como um todo.

A título exemplificativo, considera-se a hipótese em que, no DFD, tenha sido consignada, na especificação do item demandado, a expressão “...12 cm ou 20 cm”, ressaltando-se que tal variação dimensional impacta diretamente no valor do objeto. Considerando que o DFD constitui a base para a elaboração dos demais documentos instrutórios, é plausível que todos os instrumentos subsequentes reproduzam o mesmo equívoco, propagando a inconsistência ao longo de toda a fase preparatória.

Veja-se que, durante a etapa de pesquisa de preços, o responsável pela cotação poderá identificar valores distintos em razão da ambiguidade na especificação, comprometendo a fidedignidade da estimativa de custos. Caso não haja o devido questionamento ao setor demandante, prosseguindo o certame com tal imprecisão, diversos cenários adversos poderão se concretizar, a exemplo da impugnação do edital, tendo em vista o prejuízo à competitividade, podendo ensejar a suspensão do procedimento para saneamento dos documentos e, conseqüentemente, retardando a contratação e o atendimento da necessidade pública.

Ademais, a imprecisão na especificação do objeto na fase preparatória pode acarretar a aquisição de item que não corresponde, de fato, à necessidade da demanda, uma vez que, mesmo diante de falhas na definição técnica, o procedimento licitatório tenderá a resultar em uma contratação baseada nas informações constante nos autos. Isto é, ao não delimitar adequadamente aquilo que pretende adquirir, o Órgão assume o risco de receber produto ou serviço incompatível com as suas necessidades. Tal situação reforça o ditado popular na seara administrativa “quem não sabe o que quer, recebe qualquer coisa”, o qual, sob uma perspectiva jurídica, traduz a relevância do planejamento eficiente e da correta especificação do objeto como elementos indispensáveis para a efetividade do processo licitatório.

Em verdade, é possível observar a importância dos documentos instrutórios e como a falha na fase preparatória compromete não apenas a legalidade do procedimento, mas também sua eficiência, economicidade e capacidade de atendimento do interesse público, reforçando a centralidade do planejamento prevista na Lei nº 14.133/2021. Nesse contexto, verifica-se que a falha na fase preparatória, especialmente no que se refere à adequada elaboração do DFD, compromete a regularidade formal do procedimento licitatório, uma vez que eventuais inconsistências tendem a se propagar para os demais instrumentos instrutórios, contaminando toda a estrutura do processo de contratação.

3 A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL GENERATIVA NA FASE PREPARATÓRIA

Considerando as dificuldades enfrentadas pelos agentes públicos na elaboração dos documentos instrutórios, torna-se imprescindível a adoção de medidas voltadas ao aprimoramento dessa fase de planejamento. A Administração deve buscar soluções que promovam maior efetividade, clareza e segurança na confecção desses instrumentos, seja por meio da implementação de mecanismos específicos de apoio, como modelos padronizados e ferramentas tecnológicas, seja pela capacitação dos agentes públicos, a fim de desenvolver competências técnicas e jurídicas adequadas.

A saber, à título de exemplo, vale ressaltar que no âmbito do Estado de Sergipe, a Secretaria Especial de Gestão das Contratações, Licitações e Logística - SECLOG já disponibiliza, em seu sítio eletrônico oficial, modelos padronizados destinados a orientar a elaboração dos documentos instrutórios. Todavia, tais modelos possuem natureza meramente referencial, sendo concebidos como base para adaptação conforme as especificidades de cada demanda.

Ocorre que, mesmo diante da existência desses documentos padronizados, os agentes públicos podem enfrentar dificuldades na sua adequada utilização e customização. Evidencia-se que a padronização, embora relevante, não é suficiente, de forma isolada, sendo imprescindível sua conjugação com ações de capacitação contínua e com o desenvolvimento de mecanismos mais estruturados, capazes de conferir maior segurança técnica, uniformidade e eficiência à atuação administrativa.

Nesse cenário, destaca-se que, no cotidiano da Administração Pública, é comum que os agentes públicos se deparam com dúvidas operacionais no curso da elaboração dos documentos da fase preparatória, seja devido a complexidade de determinado objeto ou até mesmo ausência de conhecimento técnico na área de licitações. Tradicionalmente, tais dúvidas são sanadas por meio de consultas informais entre colegas do próprio Órgão, análise da legislação e pesquisa de entendimentos consolidados, como decisões do Tribunal de Contas da União. Contudo, nem sempre essas alternativas se mostram suficientes ou tempestivas, sobretudo em contextos de elevada demanda e prazos exíguos.

Outrossim, embora exista a possibilidade de consulta a órgãos de assessoramento jurídico, como a Procuradoria-Geral do Estado, bem como ao Órgão central de gestão e controle, a exemplo da SECLOG e dos órgãos de controle interno, tal prática não se revela viável como mecanismo contínuo de apoio, seja pela limitação operacional desses órgãos, seja pela necessidade de racionalização dos fluxos administrativos. Com efeito, não é razoável que o agente público recorra, de forma reiterada, a esses Órgãos para esclarecimento de dúvidas rotineiras.

Nesse contexto, a utilização de ferramentas tecnológicas, como a inteligência artificial - IA apresenta-se como uma alternativa promissora para auxiliar os agentes públicos. Esta pode colaborar com interpretação e dúvida normativa, confecção de documentos instrutórios, revisão de texto e análise de casos complexos, funcionando como mecanismo de apoio nas atividades laborais. Ao possibilitar o acesso rápido e sistematizado à legislação e à jurisprudência, tais tecnologias contribuem para a redução de erros, o aumento da eficiência e o fortalecimento da governança nas contratações públicas, sem substituir, contudo, a atividade humana, mas atuando como ferramenta complementar de suporte técnico à atuação administrativa (SOLLICITA, 2025).

A incorporação da IA na Administração Pública implica a transformação qualitativa nos modos de produção dos atos administrativos, especialmente, na fase de planejamento. Vale ressaltar que, como toda e qualquer ferramenta, faz-se necessária uma reflexão jurídica acerca de seus limites e possibilidades, destacando que esta gera benefícios qualitativos e quantitativos, especialmente na automação de tarefas repetitivas e na análise de casos complexos. Ressalta-se que a mesma permite maior celeridade na produção dos documentos instrutórios e afins, podendo trazer uma série de benefícios, como o aumento de produtividade, agilização nos processos, redução de custos operacionais e minimização de erros humanos (SOLLICITA, 2025).

Considerando a amplitude da IA, no que concerne em ao vasto banco de dados, deve ser adotada uma postura crítica e cautelosa quanto à sua utilização. Nesse sentido, a mera reprodução automática de conteúdos por ela fornecidos revela-se metodologicamente inadequada, sobretudo no âmbito da produção técnico-jurídica. Ademais, torna-se imprescindível a verificação rigorosa da veracidade e da confiabilidade das informações apresentadas, por meio do agente público, evitando-se a prática de “copiar e colar”, utilizando, portanto, de forma consciente. Vale ressaltar que a IA deve ser compreendida como instrumento auxiliar à atividade laboral e não como mecanismo de substituição integral do trabalho humano (SOLLICITA, 2025).

Assim, a IA deve ser compreendida como instrumento auxiliar da atividade laboral e não como substituto dos agentes públicos, estando subordinada aos princípios jurídicos que regem a Administração Pública. Ademais, a tecnologia deve ser incorporada de forma crítica e responsável, considerando os impactos que informações inverídicas ou divergentes podem gerar em um processo. Portanto, vislumbra-se que a IA representa uma oportunidade de aprimoramento para as atividades da Administração, desde que utilizada com consciência e cautela (SOLLICITA, 2025).

4 APLICAÇÃO DA IA NA FASE DE PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Conforme já elucidado, a má elaboração dos documentos instrutórios na fase de planejamento pode ensejar prejuízos ao processo licitatório bem como à contratação direta. Nesse contexto, faz-se necessário que a Administração Pública utilize-se de ferramentas para a melhoria dos documentos que compõem a referida fase, visando à efetividade, transparência e segurança das contratações públicas. Diante disso, é possível vislumbrar que a aplicação da IA na referida fase revela-se ferramenta promissora. Nesse cenário, a multiplicidade de informações e a necessidade de fundamentação detalhada tornam o planejamento um campo propício à utilização de ferramentas tecnológicas, especialmente a IA, como instrumento de apoio.

Isto é o diferencial da IA em relação às tecnologias convencionais, sua capacidade de aprendizado e adaptação. Portanto, a referida tecnologia não se limita a executar comandos previamente definidos (*prompts*), mas desenvolve padrões próprios de resposta de acordo com a personalidade criada a partir de perguntas e respostas. Todavia, essa autonomia relativa demonstra que embora o sistema não dependa de intervenção humana direta a cada resposta, também não atua de forma completamente independente, sendo necessária a humanização dos textos, isto é, análise do ser humano, principalmente quando se trata de conhecimento técnico (SOLLICITA, 2025).

Nesse contexto, busca-se analisar, de forma sistemática e fundamentada, os documentos instrutórios que integram a fase de planejamento das contratações públicas, à luz dos requisitos estabelecidos na legislação vigente, com o propósito de identificar e problematizar as principais dificuldades enfrentadas pelos agentes públicos na sua elaboração. No que se refere ao DFD, a sua elaboração exige uma estrutura que ultrapasse a mera descrição fática e justificativa da necessidade da demanda. Nesse sentido, o DFD não deve evidenciar apenas a existência de uma necessidade

administrativa, mas também sua vinculação com o interesse público e com a continuidade das atividades estatais.

Daí porque existe uma distinção fundamental entre a demanda e solução, destacando-se que a antecipação indevida da solução compromete a racionalidade do planejamento. Isto porque, a demanda consiste na necessidade que se pretende atender, enquanto a solução é a resolução da demanda. Além disso, tal prática viola a lógica sequencial estabelecida pela legislação, que pressupõe etapas definidas, nas quais a análise da demanda deve preceder a proposição de alternativas. Assim, o respeito a essa sequência não apenas assegura maior transparência e fundamentação técnica, como também contribui para a adoção de soluções mais aderentes ao interesse público e aos objetivos pretendidos.

Destaca-se, ainda, que o DFD configura-se como peça central da fase de planejamento e, conseqüentemente, do processo administrativo. Isto porque, conforme já elucidado nesta pesquisa, os demais documentos instrutórios são elaborados a partir de suas informações. Nesse sentido, revela-se imprescindível que sua redação seja clara, consistente e suficientemente detalhada, de modo a conferir adequada fundamentação aos atos subsequentes.

Quanto ao ETP, este tem como finalidade de identificar a solução mais adequada à satisfação da demanda, avaliando a viabilidade técnica e econômica da contratação. Nesse sentido, sua função não se limita à descrição do objeto a ser contratado, mas envolve a construção de um percurso lógico que parte da identificação do problema até a indicação da solução mais vantajosa. Assim, revela-se elemento essencial para assegurar a eficiência, a economicidade e a legitimidade das contratações públicas (NESTER, 2023).

É importante ressaltar uma etapa extremamente relevante do ETP, o levantamento de mercado, tendo em vista que este permite identificar e analisar as diferentes soluções disponíveis. Nessa perspectiva, não se trata apenas de descrever opções, mas de compará-las sob critérios técnicos e econômicos, como custo, eficiência e adequação à necessidade. Ademais, o estudo deve contemplar a maior quantidade possível de alternativas, ainda que algumas não se revelem ideais, de modo a ampliar a análise e, conseqüentemente, conferir maior segurança à escolha da solução. Tal medida contribui para mitigar o risco de alteração na modalidade de contratação no curso do

processo, decorrente da constatação posterior de inadequação da solução inicialmente selecionada (NESTER, 2023).

No tocante ao Mapa de riscos/análise de riscos, este consiste no instrumento metodológico voltado à sistematização da gestão preventiva nas contratações públicas. Nesse sentido, sua finalidade não se limita à identificação abstrata de possíveis cenários, mas envolve a descrição dos riscos, mensuração de sua probabilidade e impacto, bem como as soluções adequadas. Portanto, a mensuração do risco assume função estratégica, na medida em que condiciona a intensidade das medidas preventivas e de contingência a serem adotadas.

No que tange ao termo de referência ou projeto básico, este revela-se como etapa estruturante do processo, consolidando os elementos essenciais da demanda e das condições para execução da contratação. Isto é, este consolida todas as informações contidas nos documentos instrutórios confeccionados anteriormente: DFD, do ETP e do Mapa de Riscos. Portanto, não se configura como peça autônoma, e sim resultado de um encadeamento lógico que lhe confere coerência e densidade.

Outrossim, a adequada depuração das informações que compõem o termo de referência ou projeto básico assume relevância estratégica na prevenção de questionamentos externos, especialmente por meio de impugnações ao edital/instrumento convocatório ou em recursos administrativos. Assim, a consistência interna do documento contribui para a redução de controvérsias e para o fortalecimento da segurança jurídica do certame. Outrossim, ao evitar ambiguidades e inconsistências, observa-se uma compreensão adequada do objeto pelos potenciais licitantes, promovendo maior estabilidade no desenvolvimento da contratação. Diante do exposto, é possível observar a complexidade de cada documento instrutório e dos riscos que a sua má elaboração pode ocasionar.

Assim, averigüe-se que a utilização da IA permite que os documentos sejam devidamente preenchidos, de acordo com os tópicos previstos na legislação e modelo da SECLOG, de modo que haja robustez, clareza e objetividade na escrita, evitando ainda omissões e inconsistências. Sendo assim, de que forma a IA poderia ajudar na prática? Faz-se necessário que cada caso seja analisado em consonância com as suas particularidades, fornecendo ao sistema todas as informações possíveis para que o documento seja elaborado (SOLLICITA, 2025).

Dessa forma, a exemplo do DFD, com fulcro no Art. 22, inciso I, do Decreto Estadual nº 342/2023, precisa conter um conjunto de informações essenciais. Dentre tais elementos, destaca-se a necessidade de indicação e justificativa do quantitativo estimado da demanda, requisito que se revela central para a conformidade do processo com o Plano de Contratações Anuais - PCA. Nesse contexto, a definição do quantitativo não pode se limitar à justificativa genérica ou meramente circunstancial, como a ausência de estoque ou o encerramento de contratos anteriores, sob pena de perder a lógica do planejamento prévio. Ao contrário, exige-se fundamentação técnica com base em dados concretos, como relatórios de consumo, histórico de demandas e, especialmente, alinhamento com o Plano de Contratações Anual - PCA, instrumento que materializa o planejamento anual das contratações de cada órgão e antecipando as necessidades administrativas (DURÃO, 2025).

No que se refere ao ETP, a IA pode desempenhar função relevante na análise comparativa de soluções disponíveis no mercado. Nesse contexto, a tecnologia pode sistematizar os dados fornecidos pelo agente, organizando alternativas e evidenciando suas vantagens e desvantagens. Assim, contribuindo para a construção de justificativas mais robustas e demonstrando a solução mais vantajosa.

Na elaboração do termo de referência ou projeto básico, a inteligência artificial apresenta potencial significativo, especialmente no que se refere à redação técnica. Isto é, auxiliando na definição do objeto, na descrição das condições de execução e nos requisitos de qualificação técnica, por exemplo. A IA também pode auxiliar na análise de riscos, identificando padrões recorrentes em contratações anteriores, por meio de relatórios de processos finalizador do próprio órgão. Dessa forma, o sistema mapeia os riscos frequentes e sugere estratégias de mitigação e precaução, reforçando a dimensão preventiva da fase preparatória (SOLLICITA, 2025).

Entretanto, vale ressaltar que a utilização da IA na fase preparatória exige cautela, especialmente para evitar a automatização. Diante disso, é possível observar que a sua dependência excessiva pode comprometer a reflexão técnica dos agentes públicos, reproduzindo padrões inadequados. Isto posto, a aplicação da inteligência artificial na fase preparatória deve ser compreendida como mecanismo de apoio técnico à atividade laboral dos agentes públicos. Destacando-se que não se trata da substituição do agente, mas de ampliação de sua capacidade analítica (SOLLICITA, 2025).

Vale ressaltar que a utilização de tecnologia não afasta a incidência dos princípios administrativos, pelo contrário, exige sua reafirmação. Portanto, a IA deve operar em conformidade com os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Destaca-se ainda que, considerando que será necessário o envio de documentos elaborados pelo órgão para elaboração das peças instrutórias, o agente público deve observar normas de proteção de dados pessoais de modo a garantir a integridade das informações.

No que se refere a utilização da IA, é importante ressaltar o termo *prompt*, o qual se trata de um comando com informações e direcionamentos fornecidos pelo usuário, com a finalidade de orientar a produção de determinado conteúdo. Trata-se, portanto, do mecanismo responsável por delimitar o contexto, a finalidade, os parâmetros técnicos, a linguagem desejada e os elementos mínimos necessários para obtenção de respostas mais precisas e alinhadas ao objetivo pretendido. Diante disso, quanto mais estruturado, detalhado e contextualizado for o prompt, maior tende a ser a qualidade técnica do resultado produzido.

A título prático, utilizando o modelo de inteligência artificial ChatGPT Plus, observa-se a seguir, na prática, como este pode se configurar como um aliado relevante para o agente público durante a elaboração do DFD, sobretudo no que diz respeito à organização inicial das ideias, à estruturação do conteúdo e à redação dos elementos essenciais do documento. Dessa forma, a IA pode auxiliar na sistematização das informações fornecidas pelo setor demandante, contribuindo para a construção de textos mais claros, coesos e alinhados às exigências formais, o que facilita o desenvolvimento do documento instrutório.

Prompt: *Olá. Possuo uma demanda e necessito de apoio para a elaboração de um Documento de Formalização de Demanda (DFD), em conformidade com a Lei Federal nº 14.133/2021 e o Decreto Estadual nº 342/2023. Encaminho, em anexo, modelo da SECLOG para utilização como referência. Trata-se de solicitação oriunda do setor EDUME – Educação Melhor da Secretaria de Estado da Educação de Sergipe, formalizada por meio de comunicação interna, na qual é informada a necessidade de aquisição de 5 (cinco) aparelhos de ar-condicionado, tendo em vista que os equipamentos atualmente instalados na Escola Estadual João Paulo de Olinda encontram-se inoperantes. Ademais, registra-se a inexistência de equipamentos disponíveis em estoque no almoxarifado, bem como o encerramento do contrato de manutenção no mês anterior, circunstâncias que evidenciam a necessidade imediata de atendimento da demanda.*

Resultado: [...]

1.2 Motivação/Justificativa da Demanda

A presente demanda justifica-se pela necessidade de assegurar condições adequadas de salubridade, conforto térmico e funcionalidade dos ambientes educacionais, elementos essenciais para o regular desenvolvimento das atividades pedagógicas na unidade escolar.

A ausência de climatização adequada impacta diretamente o desempenho de alunos e servidores, podendo ocasionar prejuízos à concentração, à produtividade e à qualidade do ensino ofertado, além de representar risco à saúde e ao bem-estar dos usuários dos espaços escolares.

Adicionalmente, a inexistência de equipamentos em funcionamento, aliada à ausência de contrato vigente de manutenção, evidencia a impossibilidade de solução por meios administrativos internos, tornando imprescindível a adoção de providências no âmbito das contratações públicas.

Dessa forma, a demanda revela-se necessária, tendo em vista a essencialidade do serviço educacional e a necessidade de manutenção da continuidade das atividades institucionais, em consonância com os princípios da eficiência, da continuidade do serviço público e do interesse público.

Diante do exemplo acima exposto, verifica-se que, mesmo a partir de poucas informações inseridas no prompt, a IA foi capaz de estruturar o tópico da justificativa do DFD de forma consistente, tecnicamente adequada e alinhada aos elementos essenciais da demanda apresentada. Tal constatação evidencia que, quando bem direcionada, a ferramenta consegue organizar logicamente as informações fornecidas, conferindo-lhes coerência interna, clareza argumentativa e aderência aos parâmetros formais exigidos em documentos instrutórios.

De fato, essa tecnologia também apresenta riscos que podem comprometer a integridade e a eficácia dos processos licitatórios, a exemplo das “alucinações” da IA. Isto é, informações incorretas, imprecisas ou até mesmo fictícias, sem que o usuário perceba, muitas vezes em razão do comodismo. Conforme já elucidado nesse estudo, a IA cria uma personalidade de acordo com as informações que o usuário passa durante o seu uso, de modo que, a depender do padrão de dados criado, pode ensejar erros nas respostas fornecidas (SOLLICITA, 2025).

Esse cenário reforça a necessidade do juízo humano, tendo em vista que, inicialmente, muitas das vezes, as respostas da IA parecem verídicas, porém, ao analisadas com cautela, apresenta equívocos. Dessa forma, reafirma-se a importância da IA como instrumento auxiliar, tendo o agente que sempre analisar as informações por ela fornecidas a fim de evitar documentos errôneos (SOLLICITA, 2025).

Por fim, destaca-se que a qualidade do resultado está diretamente relacionada à precisão e à suficiência das informações inicialmente fornecidas. Desse modo, evidencia-se que a utilização

adequada da ferramenta depende, sobretudo, da atuação qualificada do agente público, que permanece responsável pela definição dos parâmetros, validação das informações e conformidade do conteúdo final.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do abordado ao longo da presente pesquisa, evidencia-se que a centralidade atribuída à fase preparatória pela Lei nº 14.133/2021 redefine a lógica das contratações públicas, deslocando o eixo do procedimento para o planejamento. Com isso, a consistência técnica e jurídica dos documentos instrutórios passa a condicionar diretamente a legalidade, a eficiência e a própria viabilidade da contratação. Portanto, a adequada estruturação dessa fase revela-se não apenas uma exigência normativa, mas um pressuposto que influenciará no prosseguimento do processo.

Por sua vez, restou demonstrado que os documentos que compõem a fase preparatória, Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Análise de Riscos e Termo de Referência ou Projeto Básico, possuem caráter interdependente, de modo que eventuais falhas em um deles tendem a repercutir nos demais. Destaca-se ainda, consoante observado, que a recorrência de inconsistências, omissões ou generalizações compromete a qualidade da instrução processual e potencializa riscos como impugnações, recursos, atrasos e contratações inadequadas.

Nesse cenário, a pesquisa evidenciou que os agentes públicos enfrentam dificuldades práticas relevantes na elaboração desses documentos, mesmo diante da existência de modelos padronizados e orientações institucionais. Contudo, tais mecanismos, embora relevantes, mostram-se insuficientes quando não acompanhados de capacitação contínua e de instrumentos complementares de apoio. Assim, a complexidade inerente às contratações públicas exige soluções que promovam maior segurança, uniformidade e qualidade técnica na atuação administrativa. É nesse contexto que a inteligência artificial se apresenta como ferramenta potencialmente capaz de auxiliar na superação dessas dificuldades, especialmente no que se refere à organização, sistematização e qualificação das informações.

Contudo, a pesquisa também evidenciou a necessidade de adoção de uma postura crítica e cautelosa quanto ao uso da inteligência artificial, afastando a utilização automática e acrítica dos conteúdos gerados. Nesse sentido, a dependência excessiva da tecnologia pode comprometer a análise técnica e a reflexão jurídica necessárias à elaboração dos documentos instrutórios. Portanto,

a IA deve ser compreendida como instrumento auxiliar, cuja utilização demanda validação, revisão e responsabilidade por parte do agente público, que permanece como responsável pela conformidade e legitimidade dos atos praticados.

Diante de todo o exposto, é possível concluir que a IA mostra-se como ferramenta promissora para a fase preparatória das contratações públicas, de modo a caracterizar-se como uma aliada para os agentes públicos no dia a dia, desde que utilizada de forma complementar à atuação humana. Através da pesquisa foi possível vislumbrar que a IA pode contribuir em diversos cenários relacionados a referida fase e exigências da Lei Federal nº 14.133/2021.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. **Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 de dezembro de 2006.

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

DURÃO, Pedro; SILVA, Edson Oliveira da; PIMENTA, Herbert de Azevedo; JESUS, Luís Rogério Santos de. **Nova Lei de Licitação e Contratos: comentários à Lei 14.133/2021.** 3. ed. Aracaju: Direito Mais, 2025.

DURÃO, Pedro. **Convênios e Consórcios Públicos.** 7. ed. Curitiba: Juruá, 2025.

DURÃO, Pedro. **Licitación Pública:** Parámetro y supranacionalidad (Prólogo de Agustín Gordillo). Madrid: Juruá, 2015.

FLORIDI, Luciano. **The ethics of artificial intelligence: principles, challenges, and opportunities**. Oxford: Oxford University Press, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

NESTER, Alexandre Wagner; SAVARIS, Mariana Randon; WONTROBA, Arthur Gressler. **O estudo técnico preliminar no planejamento adequado das contratações públicas**. Revista de Contratos Públicos – RCP, Belo Horizonte, ano 12, n. 23, p. 9-37, mar./ago. 2023.

SERGIPE. Secretaria de Estado da Administração (SEAD). **Planejamento da contratação conforme a Lei nº 14.133/2021**. Disponível em:

https://www.se.gov.br/seclog/modelos_de_documentos/planejamento_da_contratacao_conforme_a_lei_n_14_133_2021. Acesso em: 15 mar. 2026.

SOLLICITA. **O uso da inteligência artificial nas licitações**. 21 mar. 2025. Disponível em:

<https://sollicita.com.br/Noticia/22038/o-uso-da-inteligencia-artificial-nas-licitacoes>. Acesso em: 30 mar. 2026.

ZIEGLER, Fernanda; ARGENTA, Jaúna; RODRIGUES, Rodrigo Buenavides. **Manual de orientações: Lei nº 14.133/2021**. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis.