

A ERA DOS DADOS

o melhor contrato é o que...?

Uma análise à luz da Lei nº 14.133/2021





PARA COMEÇARMOS A PENSAR JUNTOS



Complete a frase:

“O melhor contrato é o que...”

...segue todos os trâmites formais?

...é bem fiscalizado?

...tem as cláusulas exorbitantes bem redigidas?

...é bom para ambas as partes?

...é acompanhado por indicadores e dados, do planejamento à extinção?

Roteiro da palestra

01



Fundamentos jurídicos

Cláusulas exorbitantes e o eixo direitos-deveres

03



A era dos dados

PNCP, fiscalização por risco, indicadores e IA no controle

05



O limite do formalismo

Porque só cumprir a lei pode não bastar

02



Planejamento

A raiz do bom contrato: ETP e matriz de riscos

04



Governança

Três linhas de defesa e responsabilização do gestor

06



Conclusão

Respondendo, juntos, à pergunta do título

PROVOCAÇÃO

Duas lógicas de gestão contratual



Gestão formalista

“não dar dor de cabeça”

- ✓ Foco no cumprimento do rito procedimental
- ✓ Fiscalização essencialmente documental
- ✓ Controle concentrado no fim do processo
- ✓ Sucesso = ausência de apontamento



Gestão por resultados e dados

“entregar valor mensurável”

- ✓ Foco no que o contrato efetivamente entrega
- ✓ Fiscalização orientada a risco e indicadores
- ✓ Controle contínuo, do planejamento à extinção
- ✓ Sucesso = resultado, eficiência e valor público



Fundamentos jurídicos do contrato administrativo

Prerrogativas da Administração, cláusulas exorbitantes e o equilíbrio entre poder e direito do contratado.



Cláusulas exorbitantes: as prerrogativas da Administração

Lei 14.133/2021 — Art. 104

Decorrem da supremacia do interesse público e existem para garantir a continuidade e a finalidade do contrato — não para conferir poder arbitrário ao gestor.



Modificação unilateral

Para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado (inciso I).



Extinção unilateral

Nas hipóteses especificadas em lei.



Fiscalização da execução

Acompanhamento contínuo do cumprimento do objeto (inciso III).



Aplicação de sanções

Motivadas, com contraditório e ampla defesa (inciso IV).



Ocupação provisória

De bens e utilização de pessoal em hipóteses excepcionais (inciso V).



Contrapartida (§1º)

Cláusulas econômico-financeiras não podem ser alteradas sem a concordância do contratado; o equilíbrio contratual deve ser preservado.

Prerrogativa não é sinônimo de arbítrio



A supremacia do interesse público gera prerrogativas, mas a Administração não tem liberdade de agir por mero arbítrio: toda prerrogativa é vinculada à finalidade pública e sujeita a controle.

Hely Lopes Meirelles



As cláusulas exorbitantes desequilibram a relação contratual em favor do interesse coletivo, mas não afastam a natureza sinalagmática do ajuste nem dispensam a motivação de cada ato.

Celso Antônio Bandeira de Mello

Exceção do contrato não cumprido

Lei 14.133/2021 — Art. 137

Permite que o contratado suspenda o cumprimento de suas obrigações quando a Administração Pública inadimplir obrigações essenciais, para evitar o desequilíbrio contratual.



Regra geral: aplicação restrita

- Vigora a supremacia do interesse público sobre o particular
- O contratado não pode, via de regra, simplesmente parar de executar por inadimplência da Administração
- A paralisação de serviços essenciais à coletividade deve ser evitada



A exceção positivada pelo art. 137

- Atraso da Administração superior a 2 meses nos pagamentos devidos
- Suspensão da execução, por ordem da Administração, por mais de 3 meses
- Repetidas suspensões que somem 90 dias úteis



§2º — efeito · §3º — limites

Nessas hipóteses, o contratado pode suspender suas obrigações até a normalização, assegurado o reequilíbrio econômico-financeiro. *O direito não se aplica em calamidade pública, guerra, grave perturbação da ordem interna, ou quando o evento decorrer de ato do próprio contratado.*

Direitos e deveres: Administração x Contratado



Administração Pública

- Exigir a execução fiel do objeto pactuado
- Fiscalizar, aplicar sanções e, quando cabível, rescindir
- Efetuar o pagamento nas condições e prazos pactuados
- Manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato
- Motivar formalmente toda decisão que afete o contratado



Licitante / Contratado

- Executar o objeto conforme especificações e prazos
- Manter, durante a execução, as condições de habilitação
- Reportar riscos, falhas e ocorrências relevantes
- Pleitear o reequilíbrio quando houver desequilíbrio comprovado
- Exercer o contraditório e a ampla defesa em processo sancionador



Cláusulas bem redigidas e deveres bem definidos...

...garantem, sozinhos, o melhor contrato?

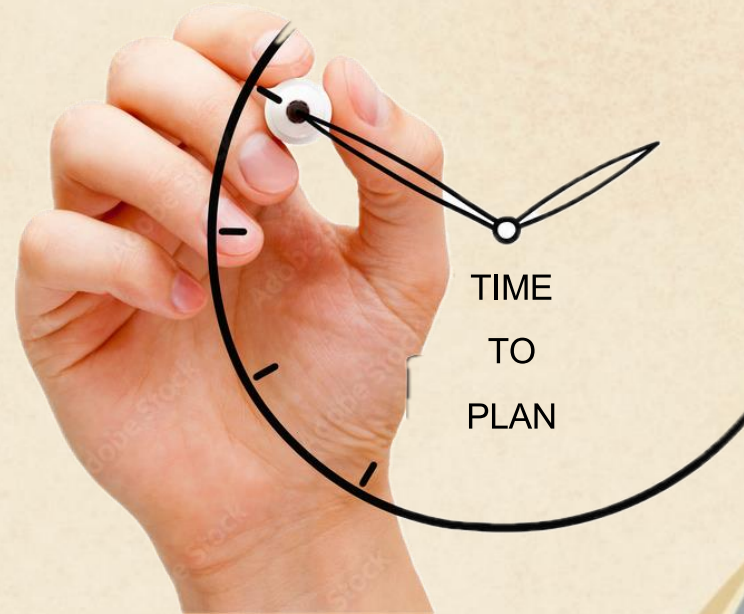
A resposta começa antes do contrato: no planejamento





Planejamento: a raiz do bom contrato

O contrato não nasce na assinatura — nasce no estudo técnico preliminar e na matriz de riscos.



Planejamento: ETP e matriz de alocação de riscos

Lei 14.133/2021 — Arts. 18, 22 e 92, IX



Estudo Técnico Preliminar (ETP)

Art. 18, X — a análise de riscos integra obrigatoriamente a fase preparatória de toda licitação e contratação direta.



Matriz de alocação de riscos

Art. 22 — define quem responde por eventos futuros e incertos; obrigatória em obras/serviços de grande vulto e nos regimes integrado e semi-integrado (§3º).



Cláusula contratual (art. 92, IX)

A matriz deve se refletir no próprio contrato, orientando o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro quando o risco se concretizar.

Por que isso muda o jogo?



Reduz aditivos motivados por indefinição de responsabilidade



Confere previsibilidade e segurança jurídica às partes



Diminui a judicialização de disputas contratuais



Transforma o planejamento em dado estruturado, útil à fiscalização futura

O que a jurisprudência do tem reforçado?



Planejamento deficiente como causa-raiz

Falhas nos Estudos Técnicos Preliminares e na definição de riscos costumam ser apontadas como origem de sobrepreço, aditivos e má execução contratual.



Fiscalização orientada a risco

O Tribunal reforça que a fiscalização não pode ser apenas cartorial: deve considerar oportunidade, materialidade, relevância e risco, em linha com o art. 117 da Lei 14.133/2021.



Responsabilização do fiscal de contrato

Há histórico de responsabilização de fiscais por omissão no acompanhamento — reforça que direitos e deveres sem instrumentos de dados viram risco pessoal ao gestor.



Uso de dados no próprio controle externo

O TCU vem investindo em analytics e cruzamento de bases para apoiar auditores — o controle também entrou na era dos dados.

O que a jurisprudência do tem reforçado?



A Lei 14.133/2021 desloca o eixo da gestão contratual do controle formal para o controle de resultado, reforçando planejamento, gestão de riscos e mecanismos de governança.





Um planejamento robusto, com matriz de risco desde o ETP...

**...garante, sozinho, que a execução saia
como o previsto?**

Só se esse planejamento virar dado, acompanhado do início ao fim





A era dos dados



PNCP, fiscalização por risco, indicadores de resultado e inteligência artificial no controle das compras públicas.



PNCP: a contratação pública como dado aberto

Lei 14.133/2021 — Art. 174

 **Divulgação centralizada e obrigatória**
O Portal Nacional de Contratações Públicas reúne, em plataforma única, os atos de licitação e contratação de todos os entes federativos.

 **Formato de dados abertos (§4º)**
O PNCP deve observar a Lei de Acesso à Informação e adotar o formato de dados abertos, viabilizando cruzamento com outras bases.

 **Controle social ampliado**
Qualquer cidadão, pesquisador ou jornalista pode consultar editais, atas, contratos e planos de contratação anual sem necessidade de cadastro.



TRANSPARÊNCIA BRASIL

Dados abertos do PNCP devem ser mais acessíveis, apontam Transparência Brasil e OCP

Estudo conduzido com a *Open Contracting Partnership* e a CGU identificou entraves no acesso aos dados abertos do PNCP e recomendou a adoção do padrão internacional *Open Contracting Data Standard*, de forma a permitir o cruzamento da base com outras fontes e fortalecer o controle social e a gestão pública.

Fiscalização orientada por risco, não só por rito

Lei 14.133/2021 — Art. 117 a 120

A execução do contrato deve ser acompanhada por fiscal(is) designados, que podem — e devem — priorizar sua atuação a partir de critérios objetivos:



Oportunidade

Quando, no ciclo de vida do contrato, o risco de falha é mais provável ou mais crítico?



Materialidade

Qual o peso financeiro ou operacional do item fiscalizado?



Relevância

O quanto aquele ponto impacta a entrega do objeto e o interesse público?



Risco

Qual a probabilidade e o impacto estimado de algo dar errado?



Isso só funciona com dado.

Priorizar por risco e materialidade pressupõe ter, em algum sistema, o histórico de execução, os valores e os indicadores que permitam essa priorização — sem dado estruturado, a fiscalização volta a ser genérica e uniforme.

Pagar pelo resultado, não só pelo insumo



Modelo tradicional

Remuneração por preços unitários e quantidades de itens executados — o pagamento acompanha o insumo empregado, não necessariamente o resultado entregue.

Risco típico:

Paga-se corretamente pelo processo, mesmo quando o resultado final fica aquém do esperado.



Gestão por indicadores de resultado

Nos regimes de execução por preço global, empreitada integral e contratações integrada/semi-integrada, a lei associa a medição e o pagamento ao cumprimento de metas de resultado — não à remuneração por itens unitários isolados.

Instrumento de referência:

IMR / IN SGD-ME 05/2017 — mecanismo contratual que define, de forma objetiva, os níveis esperados de qualidade da prestação de um serviço e as respectivas adequações de pagamento.

Quando o próprio controle usa dados e IA



Robôs de fiscalização do TCU

Alice, Sofia, Mônica, Adele, Carina e Ágata são sistemas de inteligência artificial que cruzam bases de dados para identificar indícios de irregularidade em licitações e contratos.



Alice 360 e modelos de linguagem

A ferramenta de análise automatizada de contratações vem incorporando IA e métricas estatísticas, inclusive modelos de linguagem de grande escala, para identificar irregularidades mesmo diante de dados imprecisos.



Efeito preventivo para o gestor

Os alertas gerados também auxiliam os próprios órgãos jurisdicionados a corrigir, previamente, lapsos que poderiam gerar prejuízo — o dado vira ferramenta de gestão, não só de punição.



Blog da Zênite

<https://zenite.blog.br/tcu-aponta-irregularidades-em-contratacoes-publicas-e-destaca-avanco-do-alice-360-com-ia/>

TCU aponta irregularidades e destaca avanço do Alice 360 com IA

Em decisão recente, o relator do processo destacou a evolução da ferramenta de análise automatizada de contratações do TCU, com a incorporação de inteligência artificial e de modelos de linguagem de grande escala. O Tribunal registrou que o uso de IA é essencial para dar celeridade e eficácia ao controle externo, e planeja integrar a ferramenta ao Sistema Compras.



Dado, indicador e até inteligência artificial apontando risco em tempo real...

...de que adianta, se ninguém, dentro do órgão, estiver estruturado para ouvir esse alerta?

É aí que entra a governança



Governança

As três linhas de defesa e o papel do dado na comunicação contínua entre elas.



Governança: as três linhas de defesa

Lei 14.133/2021 — Art. 169

As contratações públicas devem se submeter a práticas contínuas de gestão de riscos e controle preventivo, inclusive com uso de tecnologia da informação.



1ª linha de defesa

Agentes de contratação, pregoeiros, fiscais e gestores de contrato — quem toma a decisão no dia a dia.



2ª linha de defesa

Assessoramento jurídico e controle interno do próprio órgão — quem orienta e supervisiona.



3ª linha de defesa

Órgão central de controle interno e Tribunal de Contas — quem avalia de forma independente.

A gestão de riscos deixa de ser um fim em si mesma e passa a ser o método pelo qual as três linhas dialogam — cada uma usando os dados gerados pela outra.



Três linhas de defesa dialogando, gestão de riscos ativa, dado circulando entre elas...

...isso, sozinho, evita que tudo vire só um novo tipo de formalismo — agora, o formalismo do dado?

Um contrato “aprovado nos indicadores” também pode falhar. Vamos ao alerta



O limite do formalismo



Porque cumprir a lei, simplesmente — sem dado, sem indicador, sem monitoramento — pode não bastar.



0 risco de uma leitura só formalista



Cláusulas exorbitantes bem redigidas...



...sem dado de acompanhamento, viram poder sem controle real.



Direitos e deveres bem definidos no papel...



...sem indicadores de execução, viram letra morta.



Matriz de risco tecnicamente perfeita...



...sem monitoramento contínuo, não evita o sinistro.



Contrato aprovado sem nenhum apontamento...



...pode, ainda assim, não ter entregue o resultado esperado.



Se nem a técnica jurídica, nem o dado, sozinhos, garantem o melhor contrato...

...o que garante?

Vamos responder, juntos, à pergunta que abriu esta palestra





Conclusão

Voltando, juntos, à pergunta que abriu esta palestra.



O melhor contrato é o que...

...é gerido com dados, do planejamento à extinção.

- ✔ Cláusulas exorbitantes bem aplicadas + direitos/deveres respeitados
- ✔ Planejamento robusto, com matriz de risco desde o ETP
- ✔ Transparência, fiscalização orientada por risco, indicadores e, cada vez mais, dados e Inteligência Artificial (IA)
- ✔ Governança ativa, com as três linhas de defesa dialogando



Obrigado.



Abertos ao debate: o melhor contrato é... o que você diria?