



Fique informado e participe dos debates sobre contratação pública. Siga a Zênite nas redes sociais:

<http://www.zenite.blog.br> @zenitenews /zeniteinformacao in /zeniteinformacao
 /zeniteinformacao

O DIREITO FINANCEIRO NA MODERNIZAÇÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: DINAMISMO CONTRATUAL, EMPENHOS POR DEMANDA E A LEI Nº 14.133/2021

Data Setembro de 2025

Autores Járede Wilvi de Sousa Queiroz

O DIREITO FINANCEIRO NA MODERNIZAÇÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: DINAMISMO CONTRATUAL, EMPENHOS POR DEMANDA E A LEI Nº 14.133/2021

JÁREDE WILVI DE SOUSA QUEIROZ

Advogado, pós-graduado em Direito Público, pelo Centro Universitário UNITOP, e Especialista em Licitações e Contratações Públicas, pela Faculdade CERS. Atualmente Secretário Executivo do Programa de Parcerias e Investimentos do Município de Palmas, Estado do Tocantins. E-mail: jaredewilvi@gmail.com.

RESUMO

Este artigo explora a compatibilidade da remuneração variável e dos contratos estimativos e por demanda, introduzidos pela Lei nº 14.133/2021, com o princípio do empenho prévio da despesa, consagrado no art. 60 da Lei nº 4.320/64. A discussão central reside na aparente dicotomia entre o valor global, frequentemente um mero teto estimado para o contrato, e a rigorosa exigência de disponibilidade orçamentária prévia para cada desembolso. A análise demonstra que essa aparente tensão é plenamente resolvida pela sistemática de empenhos individualizados e prévios para cada parcela da despesa que efetivamente se materializa. O estudo diferencia o ato do empenho (reserva orçamentária) da nota de empenho (documento formal), argumentando que o ato de empenhar deve sempre preceder ou ser concomitante à assunção da obrigação específica. Ao permitir que os pagamentos sejam atrelados à demanda real e ao desempenho comprovado, a remuneração variável se alinha aos princípios da eficiência, legalidade e responsabilidade fiscal. O artigo, embasado em doutrina e jurisprudência de Tribunais de Contas, defende que o valor global do contrato serve como um horizonte máximo, mas é a gestão rigorosa e individualizada de cada empenho – realizado antes da liquidação e pagamento da despesa – que assegura a prudência na aplicação dos recursos públicos e a plena observância da legislação vigente. Conclui-se que esses modelos contratuais, quando operados por meio de empenhos parciais e sequenciais, não apenas otimizam a aplicação dos recursos

públicos, evitam gastos desnecessários e alinham o dispêndio público à real capacidade orçamentária, mas também representam um avanço na gestão pública ao conciliar o dinamismo necessário para atender às demandas da sociedade com a inegociável prudência financeira.

Palavras-chave: Remuneração Variável; Nova Lei de Licitações; Gestão Pública por Demanda; Empenho Prévio; Controle Financeiro Público; Direito Administrativo.

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. O Papel da Remuneração Variável na Eficiência da Gestão; 3. A Interrelação entre Princípios Jurídicos e a Contratação por Demanda; 4. A Aplicação do Empenho Prévio em Contratos de Remuneração Variável e por Demanda; 5. Doutrina e Jurisprudência: A Corroboração da Sistemática de Empenhos; 6. Empenhos Parciais na Contratação por Demanda e Remuneração Variável: A Gestão Financeira de Contratos Estimativos sob uma Perspectiva Jurídica; 6.1. A Relevância do Empenho Prévio e a Distinção Crucial; 6.2. A Operacionalização dos Empenhos Parciais: Um Instrumento de Gestão e Controle; 6.3. Harmonização com a Responsabilidade Fiscal e a Eficiência: O Paradigma da Nova Gestão Pública; 7. Conclusão. Referências.

1. INTRODUÇÃO

A gestão das finanças públicas no Brasil tem sido continuamente aprimorada, e a recente Lei nº 14.133/2021 representa um marco nesse processo. Ao modernizar as licitações e contratos administrativos, a nova legislação introduziu inovações significativas, como a modalidade de remuneração variável e a formalização de contratos por demanda e estimativos. Essas novas abordagens prometem maior eficiência e flexibilidade na aquisição de bens e serviços para a Administração Pública, alinhando o desembolso à demanda real e ao desempenho.

Contudo, a implementação dessas inovações suscita importantes discussões sobre sua compatibilidade com os preceitos do Direito Financeiro. Em particular, a aparente dicotomia entre o valor global do contrato – que frequentemente se apresenta como um mero teto ou limite máximo estimativo da potencialidade da despesa – e a irreduzível exigência de prévio empenho da despesa, consagrada no art. 60 da Lei nº 4.320/64, demanda uma análise aprofundada para mitigar riscos e sanar dúvidas interpretativas.

Este artigo busca desvendar essa complexidade, demonstrando que a solução para essa tensão reside na sistemática de empenhos individualizados e prévios para cada parcela da despesa que efetivamente se materializa. Nosso objetivo é explorar como essa metodologia garante a harmonização entre o dinamismo contratual inerente à modernização das contratações públicas e a indispensável responsabilidade fiscal na aplicação dos recursos do erário, promovendo eficiência e conformidade legal.

2. O PAPEL DA REMUNERAÇÃO VARIÁVEL NA EFICIÊNCIA DA GESTÃO

A Lei nº 14.133/2021 inova ao consagrar a remuneração variável, um instrumento que representa um significativo avanço conceitual e prático na gestão contratual da Administração Pública, visando aprimorar a eficiência na aplicação dos recursos. Essa modalidade rompe com paradigmas contratuais rígidos, nos quais o pagamento estava atrelado a volumes predeterminados, muitas vezes dissociados da necessidade real ou do consumo efetivo. Ao vincular o desembolso financeiro diretamente à demanda da

Administração e à efetiva comprovação da entrega de bens ou serviços, a remuneração variável eleva o patamar de flexibilidade e otimização dos recursos públicos.

Conforme expresso em seu art. 144, a Lei nº 14.133/2021 permite que a remuneração do contratado seja variável, atrelada a desempenho, metas, padrões de qualidade e prazos de entrega. Esse dispositivo legal reconhece a dinamicidade das necessidades administrativas, exigindo que os contratos reflitam a realidade operacional, e não apenas projeções estáticas. Importante destacar que, diferentemente de modelos tradicionais que implicam um compromisso de gasto integral pelo valor global do contrato, a remuneração variável define esse valor como um limite máximo estimado, funcionando como uma estimativa orçamentária da potencialidade da despesa.

Assim, a execução contratual e a remuneração do fornecedor são intrinsecamente atreladas à demanda real e às solicitações formais da entidade contratante. Essa sistemática confere maior economicidade e adaptabilidade à gestão, garantindo que o pagamento corresponda exclusivamente ao que for efetivamente consumido ou utilizado, evitando a vinculação a volumes pré-determinados que podem não se concretizar. Contudo, a implementação desse modelo, apesar de sua vocação para a eficiência, exige rigorosa observância dos princípios de responsabilidade fiscal e das restrições orçamentárias. Como pontua Gustavo Binenbojm (2019), a adoção da remuneração variável demanda cautela, com o estabelecimento de um preço máximo para o contrato, mesmo que a contraprestação esteja condicionada ao êxito. Essa delimitação é crucial para evitar a nulidade do instrumento e assegurar a conformidade legal, prevenindo que a flexibilidade se converta em descontrole financeiro.

A necessidade de um teto orçamentário é uma premissa inegociável, pois, como Binenbojm (2019, p. 4-5) detalha:

Nada obstante, a implementação do modelo de remuneração variável requer a adoção de algumas cautelas necessárias para atender a outras regras e princípios que regem a atividade administrativa. Em primeiro lugar, é essencial que os contratos que contenham cláusulas de remuneração por êxito observem as restrições orçamentárias e as regras de responsabilidade fiscal. Tal como previsto no art. 10 da Lei nº 12.462/2011, a utilização da remuneração variável deverá respeitar o limite orçamentário fixado pela administração pública para a contratação, sobretudo pelo que dispõe o art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).⁷ Por conseguinte, os contratos administrativos que adotarem o modelo de remuneração por êxito devem necessariamente estipular um preço certo para o contrato que, em respeito aos limites orçamentários, corresponderá à remuneração integral do particular em caso de atingimento integral das metas ou condições impostas no instrumento. Portanto, mesmo que a contraprestação do particular seja condicionada ao seu êxito, a Administração Pública estadual deverá delimitar o preço máximo a ser despendido no contrato, sob pena de nulidade do instrumento tanto por desrespeito ao art. 55, incisos III e IV da Lei nº 8.666/1993 e ao art. 16 da LRF. (BINENBOJM, 2019, p. 4-5)

Essa metodologia, portanto, promove a otimização do uso da verba pública, prevenindo gastos desnecessários e alinhando o interesse do contratado ao resultado e à eficiência das entregas, mas sempre dentro de um arcabouço de controle e previsibilidade financeira. A modulação da remuneração conforme a efetividade do atendimento à demanda está em plena consonância com o princípio da eficiência administrativa, fundamental no direito público brasileiro e expressamente previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal. Ao premiar o desempenho e a adaptabilidade às necessidades

variáveis, a Administração não apenas economiza recursos, mas também incentiva a qualidade e a agilidade por parte dos contratados, sem perder de vista a indispensável responsabilidade fiscal.

3. A INTERRELAÇÃO ENTRE PRINCÍPIOS JURÍDICOS E A CONTRATAÇÃO POR DEMANDA

Para compreender a fundamentação da remuneração variável e dos contratos por demanda no ordenamento jurídico brasileiro, torna-se essencial revisitar a conceituação de princípios jurídicos e sua função. Celso Antônio Bandeira de Mello (2007) os define como:

“[...] mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.”

Nesse contexto, a implementação da remuneração variável em contratos administrativos transcende a mera inovação técnica; ela encontra sustentação sólida nos princípios basilares tanto do Direito Administrativo quanto do Direito Financeiro. A modelagem contratual que permite a flutuação do desembolso conforme a demanda efetiva é um reflexo direto da incansável busca pela eficiência na aplicação dos recursos públicos.

O princípio da eficiência, introduzido no Art. 37, *caput*, da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/1998, impõe à Administração Pública o dever de buscar o melhor resultado com o menor custo possível. Conforme o "Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos" (2024), organizado por Leandro Sarai, esse princípio exige do administrador a solução que melhor equacione valores como economicidade, sustentabilidade e responsabilidade social. A remuneração variável materializa esse comando ao evitar pagamentos por volumes não utilizados ou serviços não demandados. Em uma gestão pautada pela demanda, a capacidade do contratado de adaptar-se às necessidades variáveis, sem impor ônus de aquisição mínima ao erário, configura o cerne do desempenho esperado.

Além da eficiência, a remuneração variável reforça o princípio da legalidade. Ao prever expressamente essa modalidade de pagamento, o legislador da Lei nº 14.133/2021 confere plena segurança jurídica às contratações baseadas em demanda efetiva. Cláusulas contratuais que preveem a flexibilidade na solicitação de bens ou serviços, a inexistência de quantitativo mínimo obrigatório e a prerrogativa da Administração de interromper o fornecimento a qualquer momento sem ônus, são manifestações claras dessa legalidade e da busca por uma racionalização da despesa pública.

A responsabilidade fiscal emerge como outro pilar fundamental suportado por esse modelo. Ao garantir que o dispêndio esteja intrinsecamente atrelado à disponibilidade de créditos orçamentários para atender a uma demanda específica – e não ao valor total teórico do contrato –, a Administração Pública assegura o respeito ao limite orçamentário anual. O art. 144, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, aliás, expressamente impõe o respeito ao "limite orçamentário fixado pela Administração para a contratação". Isso confere legitimidade à estratégia de projetar um teto contratual que pode ser superior ao orçamento

anual, desde que os desembolsos efetivos se conformem a este último, refletindo uma gestão proativa dos recursos públicos.

A remuneração variável também promove a transparência e o controle, uma vez que cada desembolso depende de uma formalização prévia da demanda, permitindo um acompanhamento mais acurado da execução e do gasto. Padrões de qualidade e prazos de entrega, que também balizam o desempenho do contratado no modelo variável, asseguram que a racionalização da despesa não ocorra em detrimento da qualidade do serviço ou bem recebido.

Ronny Charles, advogado geral da União, em sua obra “Lei de Licitações Públicas” (2024), discute a validação dos contratos sob demanda sob a ótica da responsabilidade fiscal e do direito financeiro, ao disciplinar a necessidade de se executar uma determinada despesa com o prévio empenho que a comportará. Ele destaca que, embora o formato de contratação por demanda valide a não utilização do Sistema de Registro de Preços, ele deve ser excepcional e fundamentado em motivos relevantes, como a incerteza sobre o quantitativo a ser executado. Charles (2024, p. 1072) pontua:

“A Lei estabelece limites para as alterações contratuais, mas não para as alterações consensuais.

Embora essa ausência de limites mereça certa ponderação, como já tratado anteriormente, entendemos que ela valida a realização de contratos sob demanda, mesmo sem a utilização do Sistema de Registro de Preços.

Assim, o edital e o contrato utilizados como base para a licitação já estabeleceriam previamente a regra de acordo entre os futuros celebrantes, permitindo que a execução contratual se desse em percentuais menores do que os admitidos para a supressão unilateral.

Necessário perceber que, na hipótese, teríamos uma supressão consensual, de acordo com as regras pactuadas no edital e contrato.

Este formato, contudo, deve ser excepcional e fundamentado em motivos relevantes. Incerteza sobre o quantitativo a ser executado é avaliada pelo licitante como um risco, ele pode ampliar os custos de suas propostas. Por isso, o ideal é que, nessa modelagem, edital já defina quais os fatos jurídicos justificadores de uma execução inferior ao máximo estimado (como, por exemplo, a incerteza sobre a disponibilidade orçamentária para os anos vindouros). Assim, inexistindo impugnação ao edital, haveria concordância o contratado, que admitiria, com base naqueles eventuais fatos jurídicos descritos no tal ou contrato, uma supressão de demanda contratual superior a 25%.

Reiteramos, diante dos riscos de aumento do valor das propostas, esta modelagem e ser utilizada apenas quando fundamentada em argumentos técnicos relevantes, cujas vantagens superem o risco de ampliação do valor das propostas.”

Em suma, a modalidade de remuneração variável não se apresenta apenas como uma inovação técnico-administrativa, mas como um reflexo da busca por uma Administração Pública mais aderente aos princípios que a regem. Ao assegurar o alinhamento do desembolso financeiro à efetiva demanda e à disponibilidade orçamentária, conforme preconizado pela Lei nº 14.133/2021 e corroborado pela doutrina e jurisprudência, este modelo de contratação consolida os pilares da eficiência, legalidade, responsabilidade fiscal, transparência e controle, fundamentais para a gestão otimizada e responsável dos recursos públicos e para a entrega de serviços à sociedade.

4. A APLICAÇÃO DO EMPENHO PRÉVIO EM CONTRATOS DE REMUNERAÇÃO VARIÁVEL E POR DEMANDA

Um dos pontos de maior relevância técnico-jurídica na discussão sobre a remuneração variável em contratos públicos reside na observância do empenho prévio da despesa, conforme estabelecido no art. 60 da Lei nº 4.320/64. Este dispositivo legal preconiza que "é vedada a realização de despesa sem prévio empenho", buscando assegurar a disponibilidade financeira para fazer frente à despesa que será assumida e, consequentemente, conferir segurança ao particular quanto ao pagamento futuro. A aparente discrepância entre um valor global de contrato, que representa um limite máximo estimado, e o orçamento anual previsto, frequentemente suscita questionamentos por parte dos órgãos de controle. Contudo, é crucial destacar que o modelo de contratação por estimativa com remuneração variável não implica, em absoluto, na execução da despesa sem o prévio empenho. Ao contrário, a sistemática de desembolso exige que cada fornecimento efetivamente demandado seja precedido da emissão de um empenho específico, alinhado à demanda real e à disponibilidade orçamentária da entidade.

Nesse sentido, a doutrina e a jurisprudência dos Tribunais de Contas têm feito uma distinção fundamental entre o ato do empenho e o documento da nota de empenho. O ato do empenho, que se traduz na reserva orçamentária do valor da despesa a ser realizada, deve, de fato, ser anterior ou concomitante à formalização do contrato ou de cada parcela da despesa, marcando o momento da assunção da obrigação. A nota de empenho, por outro lado, é o documento formal que representa esse ato. A eventual dispensa ou emissão posterior da nota de empenho, em casos específicos e justificados, não desobriga a Administração do ato do empenho prévio da disponibilidade orçamentária. O advogado e doutrinador Harrison Leite, em seu Manual de Direito Financeiro (2024), é assertivo ao lecionar sobre tal diferenciação:

“4.1. Empenho”

Possui definição legal muito clara, no art. 58 da Lei n. 4.320/64: "O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição". Consiste na reserva a ser feita no orçamento que não poderá mais ser gasta a não ser pelo motivo que a justificou.

Tal se dá porque toda despesa demanda prévio empenho (art. 60 da Lei n. 4.320). Logo, para que uma despesa seja realizada deve-se, primeiro, verificar se há dotação orçamentária, e, se houver, separar parte dessa dotação para o gasto que se deseja realizar. Essa reserva de recursos para o posterior pagamento é o que se chama de empenho.

Empenhar significa deduzir determinado valor da dotação adequada à despesa a realizar, por força do compromisso assumido. Logo, se numa dotação de R\$ 50.000,00 forem empenhados R\$ 30.000,00, significa dizer que ocorrerá a baixa desse crédito disponível, restando apenas o valor de R\$ 20.000,00 para novos empenhos nessa dotação. Consiste, portanto, num procedimento de vinculação de recursos previstos no orçamento, sem qualquer efeito patrimonial, pois não houve saída de numerário.

Portanto, lógico afirmar que o empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos, visto que o empenho nunca poderá ser superior ao montante do crédito orçamentário.

Por isso que geralmente se exige, após o empenho, um documento que comprove a sua ocorrência, chamado de nota de empenho, que deverá conter uma série de informações como (i) o nome do credor; (ii) a dotação orçamentária; (iii) o tipo de empenho; (iv) o valor empenhado; (v) o saldo da dotação; (vi) a individualização da despesa; (vii) a assinatura da autoridade pública, dentre outros (art. 61 da Lei n. 4.320/64)." (Grifei.)

Assim, em contratos com remuneração variável ou por demanda, o valor total do contrato opera como um "teto" ou "limite de crédito" para a potencialidade máxima da despesa. Contudo, os desembolsos efetivos só ocorrem após a emissão do empenho correspondente à exata quantidade solicitada. A cada requisição de fornecimento ou serviço, um empenho é formalizado, atestando a existência de crédito orçamentário para aquela parcela específica da despesa, antes da sua liquidação e pagamento. Essa abordagem garante a observância rigorosa do disposto no Art. 60 da Lei nº 4.320/64, assegurando que não há empenho a posteriori, mas sim empenhos prévios e individualizados para cada parcela da despesa que se materializa, sempre respeitando a dotação orçamentária disponível no momento da efetiva solicitação.

Essa sistemática se coaduna com o entendimento consolidado de que o conceito de empenho pressupõe anterioridade, ou seja, o empenho é *ex-ante*. A prática de emitir empenhos prévios para cada parcela de fornecimento requisitada, mesmo que o contrato global seja de natureza estimativa, é um procedimento que antecipa e resolve as preocupações dos órgãos de controle, garantindo a plena conformidade da despesa pública e a aderência aos ditames da responsabilidade fiscal.

5. DOUTRINA E JURISPRUDÊNCIA: A CORROBORAÇÃO DA SISTEMÁTICA DE EMPENHOS

Neste tópico, é crucial reafirmar que o modelo de contratação por estimativa e com remuneração variável não implica, de forma alguma, na execução da despesa sem o prévio empenho. Ao contrário, a sistemática adotada exige que cada fornecimento seja precedido da emissão de um empenho específico, sempre alinhado à demanda real e à disponibilidade orçamentária da entidade. Assim, embora o valor total do contrato seja um "teto", os desembolsos efetivos ocorrem somente após a emissão do empenho correspondente à exata quantidade solicitada, garantindo a observância rigorosa do disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/64.

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, em seu Parecer nº 01605-17, aborda de forma elucidativa a questão do empenho prévio, solidificando a distinção crucial entre o ato e o documento de empenho. Conforme o parecer:

"O art. 60, da Lei nº 4.320/64, não deixa dúvidas de que o empenho deve ser necessariamente realizado em momento anterior à formalização do contrato administrativo. É que, no instrumento contratual, deverá estar indicado a numeração daquele, por tratar-se de garantia do particular quanto ao pagamento futuro e por ser um dos requisitos que devem ser analisados pelo gestor para a liquidação da despesa. Admite-se apenas, nas situações legalmente previstas, a dispensa da emissão da nota de empenho."

O mesmo parecer, citando a Consultoria Zênite, reitera a anterioridade da reserva orçamentária:

"O empenho (ou instrumento semelhante) adotado pela entidade deve ser emitido em momento anterior ou concomitante à celebração do contrato ou do termo aditivo de sua prorrogação. É o

que se depreende do art. 60 da Lei nº 4.320/64, citado como paradigma, segundo o qual é ' vedada a realização de despesa sem prévio empenho'. Essa regra tem em vista a necessidade de assegurar a disponibilidade financeira para fazer frente à despesa que será assumida."

Essa diferenciação, que já foi detalhada anteriormente, é o pilar que orienta a prática de diversos órgãos e entidades da administração pública. Em contratos de natureza estimativa, a emissão de empenhos a cada requisição de fornecimento, precedendo a liquidação da despesa, assegura a conformidade.

Doutrina e jurisprudência dos mais altos tribunais de contas corroboram essa premissa. O Tribunal de Contas da União, em decisão citada no Parecer nº 01605-17, determina a "observância das fases da despesa pública, de modo que o empenho seja prévio ou contemporâneo à contratação, consoante artigos 58 a 70 da Lei nº 4.320/1964". Adicionalmente, J. Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis, doutrinadores citados no mesmo parecer, reforçam que: "O conceito de empenho pressupõe anterioridade. O empenho é ex-ante".

A gestão de despesas pelos órgãos e entidades da administração pública, portanto, reflete a essência dessas orientações. A metodologia adotada não se configura como um empenho a posteriori, mas sim na emissão de empenhos prévios e individualizados para cada parcela de fornecimento efetivamente requisitada, sempre em estrita observância da disponibilidade orçamentária. Assim, a formalização do ato de empenho ocorre antes de cada entrega e respectivo pagamento.

É importante observar, contudo, que, embora a jurisprudência demonstre certa flexibilidade na análise de irregularidades formais – particularmente na ausência de dano ao erário e na efetiva contraprestação –, a adoção de procedimentos por parte de órgãos ou entidades da administração pública deve antecipar-se a discussões. O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em seu Acórdão TC-781/2020-9, ao julgar representação referente à despesa sem prévio empenho, concluiu pela improcedência, reconhecendo a ausência de culpabilidade e prejuízo. Os Conselheiros consideraram que:

"Entendo ser obrigatória a realização de pagamento, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração. A emissão de nota de empenho posterior teria aspecto convalidatório, visto não ter causado prejuízos à Administração ou a terceiros." E, mais adiante, destacou: "Diante disso, aclaro que não consta dos autos qualquer indício de dano ao erário, pois todas as despesas foram efetivamente pagas às empresas que prestaram os serviços, conforme notas fiscais emitidas, mediante comprovação da execução dos contratos."

Essa decisão ilustra que, em casos específicos, a ausência de dano e a efetiva prestação do serviço podem mitigar a irregularidade formal. No entanto, a premissa central permanece: a gestão proativa e a garantia do empenho prévio à liquidação de cada parcela são essenciais para evitar questionamentos. O contrato estimativo define o limite e as condições gerais, mas a concretização da despesa deve ocorrer mediante empenho prévio e estrita conformidade com a real necessidade e a disponibilidade de caixa.

Conclui-se, portanto, que a análise doutrinária e jurisprudencial reforça a compreensão de que o montante total do contrato se configura apenas como uma projeção de teto. A remuneração da parte contratada vincula-se intrinsecamente ao desempenho e à demanda efetiva da Administração, de modo que os pagamentos são realizados com base em solicitações reais, as quais são processadas por meio de empenhos específicos

prévios que, por sua vez, devem respeitar a dotação orçamentária disponível para o órgão ou entidade. Permitir este arranjo contratual assegura a conformidade financeira e a responsabilidade na aplicação dos recursos públicos, mesmo em cenários de contratação que possam requerer a previsão de volumes potencialmente elevados, reafirmando o compromisso com a gestão transparente e fiscalmente responsável.

6. EMPENHOS PARCIAIS NA CONTRATAÇÃO POR DEMANDA E REMUNERAÇÃO VARIÁVEL: A GESTÃO FINANCEIRA DE CONTRATOS ESTIMATIVOS SOB UMA PERSPECTIVA JURÍDICA

A introdução da remuneração variável pela Lei nº 14.133/2021 representa, a meu ver, um avanço significativo na gestão das contratações públicas, alinhando o desembolso da Administração à efetiva necessidade e demanda. Contudo, a compatibilização deste modelo, que frequentemente se manifesta em contratos de valor global meramente estimativo ou como um "teto", com o rigoroso princípio do empenho prévio da despesa, consagrado no Art. 60 da Lei nº 4.320/64, exige uma análise jurídica aprofundada para mitigar eventuais riscos e dúvidas interpretativas. É imperioso defender a plena conformidade desse arranjo com o ordenamento jurídico pátrio.

O ponto fulcral da controvérsia reside na aparente dicotomia entre um valor contratual máximo que pode transcender o orçamento anual e a exigência de prévia disponibilidade orçamentária para a despesa. Contudo, sustenta-se que o valor global de um contrato de remuneração variável ou de demanda não constitui um compromisso de gasto integral, mas sim um limite máximo estimado da potencialidade da despesa. A materialização do dispêndio financeiro, e por consequência a necessidade do empenho, vincula-se estreitamente à efetiva solicitação e à comprovação da prestação dos serviços ou entrega dos bens por parte da Administração Pública.

6.1. A relevância do empenho prévio e a distinção crucial

O mandamento do art. 60 da Lei nº 4.320/64, que veda a realização de despesa sem prévio empenho, tem como escopo primário assegurar a disponibilidade de recursos para o cumprimento da obrigação e conferir segurança jurídica ao particular contratado. No cenário dos contratos de remuneração variável, a chave para sua conformidade reside na sistemática de empenhos individualizados e prévios a cada parcela da despesa que se materializa.

É fundamental, aqui, distinguir com clareza entre o ato do empenho e a nota de empenho como seu documento formal. O ato do empenho, que representa a reserva orçamentária do valor da despesa a ser realizada, deve, inequivocamente, ser anterior ou concomitante à formalização do contrato ou, mais precisamente, à assunção da obrigação referente a *cada parcela da despesa*. Este é o momento em que a despesa é juridicamente reconhecida, e a respectiva dotação orçamentária é vinculada. O empenho, em sua essência, é um ato *ex-ante*, uma antecipação de recursos para um gasto determinado. A nota de empenho, por sua vez, é a formalização documental desse ato, contendo os detalhes específicos da obrigação. A eventual flexibilidade na emissão da nota não elide a obrigatoriedade inarredável do ato de empenho prévio da disponibilidade orçamentária.

6.2. A operacionalização dos empenhos parciais: um instrumento de gestão e controle

A operacionalização da remuneração variável por meio de empenhos parciais é a solução jurídica e gerencial que permite a plena aderência às normas financeiras. Em contratos dessa natureza, o valor total estipulado funciona como um "teto" orçamentário para o período de vigência, mas não como um empenho único e total no momento da assinatura. Ao invés disso, os desembolsos efetivos só ocorrem mediante a emissão de um empenho específico e prévio, correspondente à exata quantidade solicitada ou ao serviço efetivamente demandado pela Administração.

Isso significa que, a cada requisição de fornecimento de bem ou prestação de serviço, um novo ato de empenho é formalizado, atestando a existência de crédito orçamentário para *aquela parcela específica da despesa*, antes de sua liquidação e pagamento. Essa metodologia de "empenhos sob demanda" ou "empenhos parciais sequenciais" garante que a reserva de recursos seja feita no momento da efetiva geração da despesa, respeitando a dotação orçamentária disponível para o exercício. Tal prática afasta categoricamente qualquer alegação de empenho a posteriori, pois cada etapa da despesa é precedida de sua respectiva dotação e reserva.

6.3. Harmonização com a responsabilidade fiscal e a eficiência: o paradigma da nova gestão pública

A compatibilidade dos empenhos parciais com a contratação por demanda e remuneração variável é um paradigma da nova gestão pública, harmonizando os princípios da eficiência e da responsabilidade fiscal.

A vinculação do pagamento à efetiva demanda e desempenho do contratado otimiza a utilização dos recursos públicos, prevenindo gastos com volumes não utilizados ou serviços que não se materializaram. A Administração contrata a disponibilidade de um serviço ou a capacidade de fornecimento, e só paga pelo que efetivamente utiliza. Esta modelagem incentiva o contratado a se adaptar às necessidades flutuantes da Administração, promovendo agilidade e desincentivando o inchaço contratual.

O art. 144, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, é enfático ao impor o respeito ao "limite orçamentário fixado pela Administração para a contratação". Mesmo que o valor máximo do contrato possa ser elevado, a soma dos empenhos parciais emitidos dentro de um dado exercício fiscal jamais poderá ultrapassar o limite da dotação orçamentária disponível para aquele período. Essa é a salvaguarda que garante a plena aderência à Lei de Responsabilidade Fiscal e às leis orçamentárias anuais. A gestão é proativa, assegurando que o desembolso efetivo se mantenha nos limites do que foi planejado e autorizado.

Embora a jurisprudência de alguns Tribunais de Contas demonstre certa compreensão em casos de meras irregularidades formais (desde que não haja dano ao erário e o serviço tenha sido efetivamente prestado), é imperativo que os órgãos e entidades da administração pública adotem procedimentos que garantam o empenho prévio a cada parcela da despesa. A proatividade na formalização dos empenhos parciais antecipa e neutraliza quaisquer questionamentos, reforçando a transparência e a boa governança.

Em conclusão a este tópico, a possibilidade de empenhos parciais em contratos de remuneração variável e por demanda não é apenas uma conveniência administrativa, mas um pilar que sustenta a legalidade, a conformidade financeira e a eficiência sob o regime

da Lei nº 14.133/2021. O presente autor sustenta que essa modelagem contratual permite à Administração Pública atuar com a agilidade e adaptabilidade que as demandas modernas exigem, alinhando o desembolso ao resultado efetivo, sem comprometer os princípios basilares do Direito Financeiro. O valor global do contrato serve como uma bússola, um horizonte máximo, mas é a gestão rigorosa e individualizada de cada empenho, prévio à efetivação da despesa, que garante a prudência na aplicação dos recursos públicos e a plena observância da legislação vigente. Este é um instrumento robusto, que concilia a flexibilidade necessária à gestão pública contemporânea com a intransigência dos ditames da responsabilidade fiscal.

7. CONCLUSÃO

Este artigo empreendeu uma análise detalhada sobre a complexa, porém harmônica, interação entre as modalidades de remuneração variável, contratos estimativos e contratos por demanda – inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 – e o fundamental princípio do prévio empenho da despesa, delineado no Art. 60 da Lei nº 4.320/64. Embora essas modalidades contratuais se distingam em suas especificidades – a remuneração variável atrelando o pagamento ao desempenho; os contratos estimativos estabelecendo um teto para volumes incertos; e os contratos por demanda ajustando-se às necessidades flutuantes da Administração Pública –, o ponto fulcral reside na demonstração de sua plena compatibilidade com as normas de finanças públicas.

Demonstramos que a aparente tensão entre o valor global do contrato – frequentemente elevado e de caráter meramente estimativo – e a irredutível exigência de disponibilidade orçamentária prévia é plenamente resolvida. A chave para essa compatibilidade reside na sistemática de empenhamentos individualizados e prévios para cada parcela efetivamente demandada. Conforme exaustivamente elucidado nos tópicos anteriores, essa solução baseia-se na crucial distinção entre o empenho propriamente dito (o ato de reservar a dotação orçamentária e assumir a obrigação) e a nota de empenho (o documento formal que representa e comprova esse ato). Essa abordagem metodológica permite que a Administração Pública, ao invés de comprometer-se com volumes ou valores fixos que podem nunca se concretizar, empenhe os recursos apenas quando a despesa se torna certa e necessária, e precisamente antes de sua execução, liquidação e pagamento, em estrita conformidade com o preceituado nas normas orçamentárias vigentes.

Portanto, longe de constituírem um desafio ou uma quebra de paradigma à responsabilidade fiscal, a remuneração variável, os contratos estimativos e por demanda, quando geridos por meio dessa rigorosa sistemática de empenhos fracionados, emergem como instrumentos de eficiência e adaptabilidade essenciais à gestão pública contemporânea. Eles otimizam o uso do erário, evitam gastos desnecessários com serviços não utilizados e alinham o dispêndio público à real capacidade orçamentária e à efetiva necessidade. Essa prudência é duplamente valorizada ao considerarmos a problemática da ingerência administrativa, onde a ausência de controles rígidos pode acarretar desvios, ineficiência e, em última instância, prejuízos irreparáveis ao erário e à confiança social. A precisão no empenho se torna, assim, uma poderosa salvaguarda.

Trata-se, então, da afirmação da validade e da relevância desses modelos contratuais, que conciliam a necessária flexibilidade para atender às demandas dinâmicas da sociedade com a inegociável prudência na aplicação dos recursos públicos. Ao demonstrar a plena conformidade de tais arranjos com os princípios da legalidade,

eficiência e responsabilidade fiscal, o artigo reafirma que a Administração Pública pode atuar com agilidade e adaptabilidade, salvaguardando-se contra os riscos da desídia fiscal e garantindo a maximização do valor entregue à coletividade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

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

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

BINENBOJM, Gustavo. **Contratação administrativa com remuneração condicionada ao êxito: possibilidades e limites**. Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 1-8, jan./abr. 2019.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 922 e 923.

SARAI, Leandro. **Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14133/21, Comentada por Advogados Públicos** / organizado por Leandro Sarai. - 4.ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas** / Ronny Charles Lopes de Torres, - 15.ed., rev., atual, e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, 1072 p.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro** / Harrison Leite - 13.ed., rev., atual, e ampl. - São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Acórdão TC-781/2020-9. Ementa: Despesa sem prévio empenho. Não tendo o gestor autonomia sobre a execução orçamentária, resta ausente sua culpabilidade. Relator: Rodrigo Coelho do Carmo. Vitória, 18 ago. 2020. Disponível em: www.tcees.tc.br. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Parecer nº 01605-17. Ementa: Despesa pública. Prévio empenho. Formalização. Contrato administrativo. Art. 60. Lei nº 4.320/64. O art. 60, da Lei nº 4.320/64, não deixa dúvidas de que o empenho deve ser necessariamente realizado em momento anterior à formalização do contrato administrativo. Salvador, 02 ago. 2017. Disponível em: www.tcm.ba.gov.br. Acesso em: 10 set. 2025.

Como citar este texto:

QUEIROZ, Járede Wilvi de Sousa. O direito financeiro na modernização das contratações públicas: dinamismo contratual, empenhos por demanda e a Lei nº 14.133/2021. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 15 set. 2025. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.