



INTELIGÊNCIA QUE TRANSFORMA INFORMAÇÃO EM DECISÃO!

Combinação perfeita entre:
experiência jurídica + inteligência artificial + funcionalidades para o dia a dia

Alcance a excelência nas **contratações públicas**.



[Blog](#)

A VINCULAÇÃO DA PROPOSTA E A INEXECUÇÃO CONTRATUAL NA LEI Nº 14.133/2021: DO PUNITIVISMO À GESTÃO DE RISCOS E SEUS REFLEXOS SOCIAIS

Data Setembro de 2026

Autores Raquel Inácio Heringer Azevedo

A VINCULAÇÃO DA PROPOSTA E A INEXECUÇÃO CONTRATUAL NA LEI Nº 14.133/2021: DO PUNITIVISMO À GESTÃO DE RISCOS E SEUS REFLEXOS SOCIAIS

RAQUEL INÁCIO HERINGER AZEVEDO

Advogada, Contadora e Consultora Especialista em Licitações. Sócia fundadora da Meta Assessoria em Licitação e presidente fundadora da Ordem dos Pregoeiros e Agentes de Contratação do Estado do Rio de Janeiro (OPAC-RJ). Servidora pública ativa com mais de 23 anos de carreira no Município de Rio Bonito (RJ), atuando há 16 anos diretamente como pregoeira e agente de contratação. Possui formação sólida multidisciplinar, detendo especializações *lato sensu* em Gestão Pública (Escola de Contas do TCE-RJ), Direito Público, e Licitações e Contratos Administrativos.

RESUMO

O presente artigo examina, sob a ótica técnica e prática da advocacia especializada em contratações públicas, a evolução do tratamento da inexecução contratual, estabelecendo um contraponto estrutural entre o modelo reativo da Lei nº 8.666/1993 e as inovações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021. A reflexão parte da premissa de que a contratação pública é o principal instrumento de efetivação de políticas públicas, onde a falha do fornecedor impacta diretamente o bem-estar social. Aprofunda-se, com base em jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) e da legislação vigente, a tese da vinculação irretratável da proposta, rechaçando a banalização da desistência de lances. Traça-se, ainda, um paralelo entre o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e os cadastros privados de proteção ao crédito (como o Serasa), orientando os fornecedores sobre a necessidade de *compliance*, adoção de matriz de riscos e a formulação de defesas técnicas eficientes para evitar o rigor das sanções administrativas.

1. INTRODUÇÃO: A CONTRATAÇÃO PÚBLICA COMO MOTOR DE POLÍTICA PÚBLICA E CIDADANIA

Na práxis da advocacia especializada e na vivência da condução de certames públicos, torna-se inegável que a licitação e o contrato administrativo não são fins em si mesmos. Eles constituem o braço instrumental e operacional do Estado para a concretização de políticas públicas. Quando a Administração formaliza um contrato, a expectativa da sociedade não se restringe ao mero cumprimento burocrático de cláusulas redigidas em um instrumento jurídico; a exigência real e palpável é a entrega de um resultado.

Uma obra paralisada, um posto médico desabastecido de insumos ou um serviço de limpeza hospitalar prestado de forma ineficiente não representam apenas infrações contratuais; representam, na ponta da linha, um cidadão desassistido e a falência momentânea do Estado. O princípio do interesse público estabelece que todas as ações do poder público devem sempre priorizar o bem-estar da coletividade, o que inclui prestação de serviços de padrão elevado.

É exatamente sob essa ótica orientada ao resultado que a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC) foi forjada. O legislador, ciente de que a inexecução do contrato é o fracasso da Administração, determinou de forma expressa no art. 11, parágrafo único, que a alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações.

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

Essa governança impõe a implementação de processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, visando promover eficiência, efetividade e eficácia.

O desafio do gestor, destarte, deixa de ser apenas a punição isolada de quem erra, passando a ser a garantia institucional de que o erro seja mitigado antes de prejudicar a entrega do serviço ao cidadão.

2. A FORÇA JURÍDICA DA PROPOSTA, A VINCULAÇÃO AO PREÇO GLOBAL, O COMBATE AO EXCESSO DE RIGOR FORMAL E O DIREITO À DILIGÊNCIA

Um dos maiores e mais custosos equívocos cometidos por fornecedores no mercado público é tratar a proposta de preços como um mero "orçamento comercial" sujeito a arrependimento imotivado. Recentemente, atendi um cliente que sofreu duras penalidades por ter participado de uma dispensa eletrônica. Após ter seu lance homologado, o empresário constatou um erro na formação de seus custos e pleiteou a "desistência" da proposta. A Administração indeferiu o pleito, não permitiu a desistência e aplicou-lhe multa cumulada com a sanção de impedimento de licitar.

Sob a ótica jurídica, a submissão de uma proposta vincula o fornecedor. O princípio do *pacta sunt servanda* nasce e se consolida no momento do envio da proposta. É preciso, no entanto, separar a responsabilidade de honrar a proposta do equivocado "excesso de rigor formal" na análise das planilhas.

O Tribunal de Contas da União (TCU) possui entendimento consolidado de que a planilha de preços possui caráter subsidiário e instrumental. Conforme firmado no Acórdão nº 906/2020 - Plenário, isso significa que a Administração não deve promover a desclassificação automática e punitiva de licitantes que apresentem erros, incongruências ou lucro zero em suas planilhas, pois tais falhas não conduzem, de forma automática, à constatação de elevado risco de inexecução do contrato.

A inexecutabilidade possui presunção relativa. Isso significa que a verificação de um preço aparentemente inviável não pode ser resolvida com uma "canetada" automática. O agente de contratação tem o **dever legal** de realizar diligências para atestar a viabilidade antes de desclassificar ou punir a empresa. O fornecedor tem o **direito** a essa fase de diligência para demonstrar a exequibilidade real de sua proposta.

Erros de preenchimento na planilha não são motivos suficientes para a desclassificação da proposta quando o documento puder ser ajustado mediante diligência, sem a necessidade de majoração do preço global ofertado. Em obediência à Súmula nº 262 do TCU, a inexecutabilidade possui presunção relativa, sendo obrigatório que a Administração dê ao licitante a oportunidade de demonstrar a viabilidade de sua proposta.

Ou seja: se o fornecedor cometeu um erro de cálculo e esqueceu de cotar um insumo, a Administração deve permitir que ele ajuste a planilha interna, mas ele está **vinculado ao preço global que ofertou**. Ele não poderá utilizar o próprio erro de cálculo para exigir um reequilíbrio econômico para aumentar o valor global, tampouco poderá usar essa falha preexistente como desculpa para pedir a desistência da proposta. Se o fizer, recusando-se a assumir o ônus financeiro do seu próprio erro e não assinando o contrato, sofrerá a correspondente responsabilização administrativa, pois a falha é imputável unicamente ao particular.

3. A TRANSIÇÃO DE PARADIGMAS: DO PUNITIVISMO DA LEI Nº 8.666/1993 À GESTÃO DE RISCOS DA LEI Nº 14.133/2021

Ao analisarmos o histórico das contratações, percebe-se que, sob a égide da Lei nº 8.666/1993, a inexecução contratual possuía um enfoque visceralmente tradicional e punitivo, direcionado precipuamente ao descumprimento direto e isolado das obrigações, tais como atrasos injustificados e não conformidade técnica com as especificações exigidas.

Nesse regime anterior, a atuação estatal era majoritariamente reativa. A inexecução era tratada por meio da aplicação imediata de penalidades (advertência, multa, suspensão temporária, declaração de inidoneidade ou rescisão contratual), muitas vezes instruídas em procedimentos menos formalizados, carecendo de um olhar preventivo, de gestão contínua e de avaliação de desempenho. Punia-se a falha após a consumação do dano ao interesse público.

A Lei nº 14.133/2021 promoveu uma ruptura copernicana nessa lógica. A inexecução passa a ser compreendida de forma sistêmica, abrangendo não apenas a não entrega do produto ou serviço, mas também falhas de gestão, descontrole de riscos e inobservância de práticas de conformidade. A nova lei exige a estruturação de uma **matriz de alocação de riscos**, a qual serve para estabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação ao ônus financeiro decorrente da eventual concretização de eventos supervenientes à contratação.

Nesse novo cenário, o fiscal do contrato deixa de ser um fiscalizador passivo e assume um papel gerencial ativo. A lei exige a integração de práticas de gestão de riscos na avaliação da inexecução, impondo procedimentos para monitorar e corrigir problemas de forma antecipada. Em um contrato de fornecimento contínuo, por exemplo, a Administração deve identificar riscos logísticos preliminares e notificar a empresa de forma detalhada, concedendo oportunidades estruturadas para correção, tudo documentado em relatórios contínuos de desempenho.

4. MEDIDAS DE EFICIÊNCIA: O IMR, AS GLOSAS E A RETENÇÃO DE CRÉDITOS

Com a premissa de que a rescisão do contrato deve ser a *ultima ratio* (visto que paralisa o serviço público), a governança das contratações exige mecanismos técnicos para coibir a inexecução parcial e corrigir distorções de forma ágil. Sob a ótica jurídica correta, a Administração não "suspende pagamentos" de forma arbitrária como punição, mas utiliza ferramentas contratuais de aferição de desempenho, como o **Instrumento de Medição de Resultados (IMR)** e a **glosa de valores**.

A teoria estabelece que, se a empresa entrega um serviço de baixa qualidade, a fiscalização efetua o redimensionamento do pagamento (glosa), pagando estritamente pelo que foi prestado. No entanto, há um risco crítico e silencioso na prática administrativa: **o IMR não pode servir como "pedágio" para a prestação de um serviço ruim**. Um IMR eficiente deve avaliar efetivamente a qualidade, possuir níveis mínimos toleráveis de aceitação e prever a aplicação de multas (sanções) caso a qualidade caia abaixo do aceitável, não se limitando apenas a conceder descontos financeiros.

O gestor deve evitar que a glosa financeira funcione como um salvo-conduto para a empresa entregar um padrão de serviço abaixo do contratado em troca de um mero desconto na fatura. Ao admitir resultados com 31%, 40%, 50% ou 60% da qualidade dos serviços prestados em troca de um mero desconto na fatura, a organização pública comunga com a precarização da contratação pública, ofendendo frontalmente o princípio do interesse público, que exige a prestação de serviços de padrão elevado à coletividade. Um IMR eficiente deve avaliar efetivamente a qualidade, possuir níveis mínimos toleráveis de aceitação

Diferente da sanção de multa — que possui caráter punitivo e exige a instauração de um Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) com prazos longos para o contraditório —, o redimensionamento de pagamento atua na raiz da fatura. O IMR estabelece que a Administração pague estritamente pelo nível e pela qualidade do serviço que foi, de fato, entregue.

Se a empresa entrega um serviço de baixa qualidade ou deixa de executar uma rotina prevista, a fiscalização efetua o redimensionamento do pagamento (glosa),

mitigando o risco de pagar por serviços não prestados ou prestados com deficiência. Trata-se de uma adequação imediata da contraprestação financeira ao esforço efetivamente realizado, protegendo o erário sem a necessidade imediata de romper o vínculo.

Por outro lado, quando o inadimplemento atinge patamares críticos e a Administração precisa extinguir o contrato unilateralmente, a Lei nº 14.133/2021 estabelece um mecanismo severo de proteção: **a retenção de créditos**. Conforme o art. 139, inciso IV, da NLLC, a extinção determinada por ato unilateral poderá acarretar a retenção dos créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos causados à Administração Pública e das multas aplicadas.

Ainda no campo das cautelas, nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra (DEMO), se for comprovada a falha no pagamento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, a Administração utiliza a Conta-Depósito Vinculada e o pagamento pelo Fato Gerador, bloqueando e provisionando os valores de férias, 13º salário e verbas rescisórias para garantir o direito dos trabalhadores e mitigar a responsabilidade subsidiária do ente público.

Para o fornecedor, o alerta legal é contundente: faturamento no mercado público contemporâneo exige conformidade plena. A má execução não resulta mais em meros ofícios de cobrança; ela impacta diretamente no redimensionamento da nota fiscal (glosa) ou, no limite da extinção, na retenção dos seus recebíveis para cobrir os prejuízos causados ao Estado.

Um IMR eficiente deve avaliar efetivamente a qualidade, possuir níveis mínimos toleráveis de aceitação e prever a aplicação de sanções caso a qualidade caia abaixo do aceitável. O gestor deve evitar que a glosa financeira funcione como um salvo-conduto para a empresa entregar um padrão de serviço abaixo do contratado em troca de um mero desconto na fatura.

5. O PNCP COMO O "SERASA" DAS LICITAÇÕES E OS EFEITOS DAS SANÇÕES:O Preço do Descumprimento: Os Prejuízos de Ser Penalizado por Inexecução Contratual.

Deixar de cumprir um contrato com a Administração Pública — a chamada inexecução contratual — vai muito além de uma simples quebra de acordo comercial. Sob as regras **rígidas da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações)**, as consequências podem sufocar financeiramente o fornecedor e até decretar o fim das suas atividades no mercado público.

Se a fiscalização apontar falhas e a empresa não as regularizar, os prejuízos se dividem em três grandes esferas:

Prejuízos Financeiros Imediatos

- **Multas Compensatórias Pesadas:** A Administração pode aplicar multas que chegam a até 30% do valor total do contrato, gerando um impacto devastador no fluxo de caixa da empresa.
- **Perda da Garantia e Cobrança de Prejuízos:** O órgão público pode reter o seguro-garantia ou a caução do contrato para quitar as multas. Se o valor não for suficiente

para cobrir o estrago (como no caso de o governo precisar fazer uma contratação emergencial mais cara), a empresa responderá judicialmente por perdas e danos.

- **Glosa e Retenção Legítima:** Como vimos, o pagamento da parcela defeituosa fica totalmente suspenso até a regularização completa do serviço.

Bloqueio de Mercado (Prejuízos Operacionais)

A Nova Lei de Licitações prevê duas sanções severas que retiram o direito do fornecedor de vender para o governo:

- **Impedimento de Licitar e Contratar (Art. 156, III):** Proíbe a empresa de participar de licitações e assinar novos contratos com toda a esfera pública do ente que aplicou a punição por um prazo de até 3 anos.

- **Declaração de Inidoneidade (Art. 156, IV):** Considerada a "pena de morte" empresarial no mercado público. Bloqueia a empresa de contratar com qualquer órgão do Brasil (União, todos os Estados e Municípios) por um período de 3 a 6 anos.

Mancha na Reputação e Burocracia para Voltar

- **Alerta Vermelho nos Cadastros (SICAF e CEIS):** A penalidade é obrigatoriamente registrada no Cadastro Unificado de Fornecedores (SICAF) e no Portal da Transparência (CEIS). Qualquer pregoeiro do país verá o histórico de inexecução.

- **A Obrigação de Reabilitação:** Quando o prazo da punição termina, o fornecedor não volta a licitar automaticamente. Ele precisa passar por um processo burocrático de reabilitação, sendo obrigado a **ressarcir todo o dano causado** e comprovar a implementação de um **programa de integridade (compliance)**.

Contudo, para evitar um colapso sistêmico no fornecimento de serviços essenciais, a jurisprudência atua com racionalidade na modulação dos efeitos. O TCU, por meio do **Acórdão nº 3.002/2010 - Plenário**, consolidou o entendimento de que a declaração de inidoneidade produz efeitos *ex nunc* (apenas para o futuro), de modo que não rescinde automaticamente e de imediato os contratos em andamento que estejam sendo executados de forma satisfatória em outros entes.

Por outro lado, o cerco se fecha de forma intransigente na hora da renovação contratual. O mesmo TCU, através do **Acórdão nº 1.246/2020 - Plenário**, estabeleceu a impossibilidade absoluta de prorrogação de contratos de serviços contínuos com empresas declaradas inidôneas. Ou seja, a empresa até sobrevive até o fim da vigência do contrato atual, mas está terminantemente proibida de estender o vínculo, perdendo o faturamento de forma irremediável ao final do termo.

6. A ÓTICA DO FORNECEDOR: COMO SE PRECAVER, GERIR RISCOS E SOBREVIVER NO NOVO MERCADO PÚBLICO

Para o mercado fornecedor, a transição legislativa representa um divisor de águas entre o amadorismo e a profissionalização compulsória. Diante de um rito administrativo processual muito mais estruturado, formal e transparente estabelecido pela Lei nº

14.133/2021, a empresa licitante precisa adotar uma postura técnica, preventiva e, sobretudo, defensiva.

Como advogada, as orientações preventivas aos fornecedores para sobrevivência e sucesso neste novo ecossistema licitatório fundamentam-se nos seguintes pilares de atuação:

a) Validação Prévia e Exaustiva da Proposta (O Fim do Orçamento Cego):

Jamais submeta um lance ou proposta sem validar, por meio de planilhas consistentes, a exequibilidade real de todos os custos diretos e indiretos, tributos, fretes, garantias legais, e, no caso de serviços, os reflexos de Acordos e Convenções Coletivas de Trabalho. Como visto, o erro de cálculo não é escusatória para o pedido de desistência; a desclassificação ou recusa em assinar o contrato gerará sanções pesadas, pois, de acordo com o Acórdão nº 906/2020-TCU, os erros na planilha são de responsabilidade exclusiva do licitante. Presume-se a inexecuibilidade de forma relativa (Súmula 262 TCU), cabendo à empresa o pesado ônus de demonstrar que seu preço é capaz de arcar com todos os custos.

b) Atenção aos Custos Não Renováveis nas Prorrogações: O fornecedor deve estar atento à dinâmica financeira de longo prazo. Custos iniciais amortizados no primeiro ano (como despesas de implantação/mobilização) não se renovam automaticamente nas prorrogações contratuais, exigindo transparência na repactuação para evitar conflitos de interpretação com a Administração.

c) O Direito à Diligência na Inexequibilidade: A defesa técnica da empresa não deve aceitar desclassificações ou punições sumárias baseadas em presunções de inexecuibilidade ou falhas de planilha. É fundamental exigir formalmente a abertura da fase de diligência, exercendo o direito de comprovar que o preço ofertado é o bastante para arcar com todos os custos da contratação. Punir a empresa por "desistência" ou "inexecução inicial" sem lhe dar a chance de provar a viabilidade do preço configura cerceamento de defesa.

d) Gestão Contratual Privada e Acompanhamento Ativo: A empresa não pode ser mera espectadora da fiscalização do órgão público. O fornecedor deve criar seu próprio mecanismo de fiscalização e *compliance* do contrato. É imperativo que qualquer dificuldade logística, variações anormais de mercado, atrasos em cronogramas de entrega, ou mora da própria Administração na liberação de áreas de trabalho ou ordens de serviço, sejam imediatamente comunicados de forma oficial (por escrito) ao fiscal do contrato. Essa comunicação prévia demonstra a boa-fé objetiva e evita a consolidação da tese de inexecução culposa.

e) Utilização Estratégica e Inteligente da Matriz de Riscos: A Lei nº 14.133/2021 previu a Matriz de Alocação de Riscos (art. 103), estabelecendo que o contrato definirá a responsabilidade sobre eventos supervenientes à contratação. Sempre que atendidas as condições do contrato e da matriz de alocação de riscos, será considerado mantido o equilíbrio econômico-financeiro, renunciando as partes aos pedidos de restabelecimento do equilíbrio relacionados aos riscos assumidos, exceto quanto a alterações unilaterais da Administração e aumento de tributos diretos (art. 103, § 5º). Portanto, a empresa deve dominar a matriz de riscos do edital: se o evento causador do desequilíbrio (ex: disparada cambial não prevista ou greve geral)

foi alocado como risco do contratante (Administração), a empresa deve peticionar tempestivamente a recomposição ou repactuação; se foi alocado a ela (fornecedor), deverá arcar com o ônus sem atrasar o serviço.

f) Defesa Técnica Qualificada em Sede de Processo Administrativo: Quando a inexecução é apontada e o processo sancionador iniciado, o fornecedor não pode negligenciar as notificações. A nova legislação exige processos formais para penalidades graves. É o momento da advocacia especializada atuar. A defesa técnica deve comprovar, de forma documental e cabal, causas excludentes de culpabilidade, como o caso fortuito, a força maior, ou, o que é muito comum, a **culpa exclusiva da Administração** (exceção do contrato não cumprido, como atraso de pagamentos superior a 2 meses nos termos do art. 137, § 2º, IV). Não responder ou responder com justificativas genéricas é assinar a própria condenação ao cadastro de inidôneos no PNCP.

7. CONCLUSÃO

A Lei nº 14.133/2021, de fato, transformou a gestão de contratos públicos no Brasil ao deslocar o eixo do punitivismo estéril *a posteriori* para a governança preventiva de resultados, focada na gestão de riscos e na transparência total.

Ao gestor público e ao fiscal do contrato, exige-se capacitação contínua, bom senso na dosimetria das sanções administrativas e a inteligência de utilizar medidas corretivas (como a retenção cautelar de pagamentos) e o consensualismo para evitar que o excesso de formalismo paralise a execução das políticas públicas e a entrega dos serviços essenciais à coletividade.

À iniciativa privada e ao mercado fornecedor, a mensagem legislativa é clara e implacável: a licitação encerrou sua era de tolerância com o amadorismo. A formulação de uma proposta vincula inexoravelmente o licitante ao cumprimento contratual. A participação nos certames atuais exige programas de *compliance* efetivos, estrutura de gestão de custos e plena capacidade técnica e operacional de entrega.

O Estado deixou de ser um terreno fértil para aventureiros, e o mercado público de contratações, agora devidamente iluminado e vigiado pela transparência irrestrita do Portal Nacional de Contratações Públicas, pertence única e exclusivamente aos profissionais.

Como citar este texto:

AZEVEDO, Raquel Inácio Heringer. A vinculação da proposta e a inexecução contratual na Lei nº 14.133/2021: do punitivismo à gestão de riscos e seus reflexos sociais. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 29 set. 2026. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.