



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**.



A CEGUEIRA DOGMÁTICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO PERANTE A EXCLUSIVIDADE FÁTICA: PESQUISA DE PREÇOS, RESTRIÇÃO REAL DA OFERTA E INSTRUMENTOS DE CONTRATAÇÃO EM MUNICÍPIOS PERIFÉRICOS SOB A LEI Nº 14.133/2021

Data	Outubro de 2026
Autores	Alex Vinicius Nunes Novaes Machado

A CEGUEIRA DOGMÁTICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO PERANTE A EXCLUSIVIDADE FÁTICA: PESQUISA DE PREÇOS, RESTRIÇÃO REAL DA OFERTA E INSTRUMENTOS DE CONTRATAÇÃO EM MUNICÍPIOS PERIFÉRICOS SOB A LEI Nº 14.133/2021

ALEX VINICIUS NUNES NOVAES MACHADO

É sócio-fundador do escritório Alex Machado Advogados Associados, consultor jurídico para os Poderes Executivo e Legislativo em diversos municípios do Estado da Bahia, graduado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e especialista em Direito Público, com foco em Licitações, Contratos Administrativos e Direito Eleitoral.

RESUMO

O presente artigo examina as dificuldades enfrentadas por municípios periféricos (municípios em que o mercado local não sustenta pluralidade de fornecedores) na pesquisa de preços para manutenção de frotas e fornecimento de autopeças em mercados caracterizados pela escassez de fornecedores efetivamente disponíveis. A análise abrange todas as formas de contratação admitidas pela Lei nº 14.133/2021, licitação, dispensa, inexigibilidade e procedimentos auxiliares como o credenciamento, sustentando que a pesquisa de preços não pode ser dissociada da natureza estrutural desses ajustes: o objeto não é integralmente definível antes da execução, a contratação é feita por estimativa global e a incerteza técnica é da própria essência do instrumento. Em mercados periféricos, esse quadro pode atingir a exclusividade fática, situação em que apenas um agente reúne condições concretas de atendimento. Propõe-se metodologia fundada na estimativa por histórico, na comparação com operações anteriores do fornecedor e na negociação documentada, compatível com a incerteza estrutural e juridicamente adequada a todos os instrumentos de contratação.

Palavras-chave: Pesquisa de preços. Exclusividade fática. Credenciamento. Estimativa global. Municípios periféricos. Lei nº 14.133/2021.

1. INTRODUÇÃO

A pesquisa de preços constitui etapa obrigatória em qualquer forma de contratação pública, licitação, dispensa, inexigibilidade ou credenciamento, porque é sobre ela que se fundam a estimativa da despesa, a avaliação das propostas e a demonstração de vantagem econômica para a Administração. Sua utilidade, porém, depende de uma condição muitas vezes ignorada: que os preços coletados representem condições de fornecimento efetivamente acessíveis ao ente contratante.

Nos municípios periféricos (municípios em que o mercado local não sustenta pluralidade de fornecedores), essa condição enfrenta dois obstáculos estruturais que raramente são tratados de forma integrada pela doutrina ou pelo controle externo. O primeiro é a restrição real da oferta: a manutenção de uma ambulância, o reparo de uma retroescavadeira ou a substituição de uma peça de ônibus escolar podem depender de um número reduzidíssimo de estabelecimentos aptos a atender. O segundo é a natureza própria dos ajustes de manutenção de frota: nenhum gestor sabe, no momento da contratação ou da publicação do edital de credenciamento, qual veículo vai apresentar defeito, qual peça precisará ser substituída, qual serviço será executado nos próximos doze meses. Exigir cotação prévia de todos os itens possíveis equivale a exigir a especificação do imprevisível.

A expressão cegueira dogmática, empregada neste trabalho, designa precisamente essa insuficiência interpretativa: a avaliação jurídica que aplica, indistintamente, critérios de pesquisa desenvolvidos para objetos plenamente definidos a ajustes cujo conteúdo é estruturalmente incerto, e que identifica a existência abstrata de fornecedores e preços em sistemas eletrônicos sem investigar sua disponibilidade concreta para atender à necessidade do município.

2. A INCERTEZA ESTRUTURAL DOS AJUSTES DE MANUTENÇÃO DE FROTA

Os instrumentos de contratação para manutenção de frota, sejam contratos formais, termos de credenciamento ou instrumentos congêneres, compartilham uma característica que os diferencia radicalmente das contratações de objeto determinado: seu escopo é a disponibilidade permanente de serviço técnico para ocorrências que só se materializam ao longo da execução. A Administração define uma dotação estimada, calculada sobre o histórico de gastos anteriores e o perfil da frota, e o credenciado ou contratado executa os serviços à medida que forem necessários.

Essa estrutura torna materialmente impossível a pesquisa de preços por item. Uma frota de vinte veículos leves contém centenas de conjuntos mecânicos distintos. Motor, transmissão, sistema elétrico, suspensão, freios e componentes específicos de cada modelo geram uma combinatória inviável de peças e serviços. A tentativa de cotar todos esses itens antecipadamente não produz uma pesquisa de preços mais rigorosa, produz uma simulação formal que não representa qualquer contratação real.

O mesmo raciocínio aplica-se ao credenciamento. Ao publicar o edital de credenciamento para manutenção da frota, o município não sabe quais serviços serão demandados de cada credenciado. A remuneração prevista no instrumento de credenciamento deve ser estimada com base no histórico de gastos e verificada à luz das condições do mercado local, não construída sobre cotações de itens hipotéticos que podem jamais ser solicitados. O art. 23 da Lei nº 14.133/2021, ao exigir que a estimativa observe as peculiaridades do local de execução, fundamenta essa interpretação.

3. RESTRIÇÃO DA OFERTA E EXCLUSIVIDADE FÁTICA

3.1. A insuficiência da contagem abstrata de fornecedores

A existência de diversas empresas em um segmento econômico não demonstra, por si só, a presença de alternativas para uma demanda específica. Para os ajustes de manutenção de frota, o universo efetivamente disponível precisa satisfazer simultaneamente capacidade técnica para variados sistemas mecânicos, acesso a peças para os modelos da frota, disponibilidade de atendimento em tempo hábil e disposição para operar no regime de credenciamento ou contratação com ente público. O estabelecimento que satisfaz todas essas condições em determinado município periférico pode ser único, e esse fato não pode ser ignorado pela pesquisa de preços.

3.2. Exclusividade fática e suas especificidades

A exclusividade fática ocorre quando apenas um agente econômico reúne condições concretas de atender à necessidade administrativa. Nos municípios periféricos, ela resulta da combinação entre dispersão geográfica, que eleva custos logísticos das alternativas externas, baixa escala das demandas, que não justifica a instalação de novos estabelecimentos, e exigência de disponibilidade permanente, que exclui fornecedores incapazes de atender prontamente a chamados de urgência.

A exclusividade fática deve ser identificada por tipo de serviço e por período relevante. Um estabelecimento pode ser o único apto a realizar determinado reparo especializado e não deter qualquer posição exclusiva para fornecimento de peças de reposição ordinária. É necessário também distinguir a exclusividade da execução do serviço da exclusividade do fornecimento da peça: a possibilidade de adquirir o componente de outro vendedor e contratar apenas a instalação local deve ser examinada quando tecnicamente adequada.

A distinção entre exclusividade de direito e exclusividade fática possui utilidade analítica relevante. A primeira decorre de posições jurídicas formais; a segunda se revela nas condições concretas de atendimento. O TCU reconhece que as hipóteses do art. 74 da Lei nº 14.133/2021 possuem caráter exemplificativo, subordinadas à inviabilidade de competição, o que abre espaço para o reconhecimento da exclusividade fática sem exigir titularidade formal.

4. A CEGUEIRA DOGMÁTICA E SUAS DUAS DIMENSÕES

A cegueira dogmática manifesta-se em duas dimensões distintas, ambas igualmente danosas à regularidade das contratações municipais.

A primeira dimensão é metodológica: a aplicação, aos ajustes de manutenção de frota e aos termos de credenciamento, de critérios de pesquisa de preços desenvolvidos para objetos determinados. Exigir três cotações para serviços cujo conteúdo só se define ao longo da execução não produz segurança jurídica, produz documentação formal que simula uma pesquisa impossível. A multiplicação artificial de documentos não amplia o mercado nem melhora a qualidade da informação disponível.

A segunda dimensão é geográfica e concorrencial: a comparação do preço local com registros de sistemas eletrônicos sem verificar se esses registros representam condições de fornecimento efetivamente acessíveis ao município. Uma operação realizada em centro regional por distribuidor de grande porte apresenta estrutura econômica radicalmente distinta da prestação unitária em localidade distante. Tratar esses valores como equivalentes é confundir informação sobre mercado com oportunidade concreta de fornecimento.

Os arts. 20 a 22 da LINDB impõem que o julgamento da conduta administrativa considere as consequências práticas da decisão e os obstáculos reais enfrentados pelo gestor. Esse comando não autoriza aceitar preços arbitrários, mas impede que o controle seja realizado a partir de alternativas meramente imaginadas. A avaliação adequada deve indagar quais fornecedores estavam efetivamente disponíveis, quais diligências foram realizadas e se a decisão resultou de investigação séria.

5. A JUSTIFICAÇÃO DO PREÇO EM INSTRUMENTOS DE ESTIMATIVA GLOBAL

5.1. A estimativa por histórico como método adequado

Diante da impossibilidade de especificação prévia, a estimativa adequada para ajustes de manutenção de frota, sejam contratos ou termos de credenciamento, é aquela fundada no histórico de gastos realizados. As notas fiscais dos períodos anteriores identificam os serviços executados, as peças utilizadas e os valores pagos. Esse conjunto de dados é infinitamente mais representativo do custo real do ajuste do que qualquer simulação feita com itens hipotéticos. Quando o município não possui histórico suficiente, dados de municípios de porte e perfil de frota semelhantes podem suprir a lacuna, com a devida contextualização.

5.2. A comparação com operações do próprio fornecedor

Para esses ajustes, a comparação mais relevante é aquela que examina os preços efetivamente praticados pelo mesmo prestador perante outros clientes, públicos ou privados, em condições equivalentes. O art. 23, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 admite, nas contratações diretas, a utilização de operações semelhantes do contratado, comprovadas por notas fiscais ou meio idôneo. A orientação do TCU reconhece a licitude desse método. A evidência se fortalece quando demonstra comportamento comercial regular e ausência de acréscimo injustificado dirigido especificamente ao Poder Público. No credenciamento, essa comparação pode embasar a fixação da remuneração do instrumento e a verificação periódica de sua adequação ao mercado.

5.3. A negociação documentada e o preço superior à referência externa

A restrição da oferta torna a negociação particularmente relevante em qualquer instrumento de contratação. O resultado deve ser registrado, documentando proposta inicial, argumentos apresentados, concessões obtidas e razões pelas quais as condições finais foram consideradas aceitáveis. O preço final superior a alguma referência externa exige motivação específica, proporcional à diferença: a instrução deve explicar por que a referência não reproduz as condições da demanda, quais fatores justificam o diferencial e quais medidas foram adotadas para reduzi-lo.

6. METODOLOGIA PARA AJUSTES DE OFERTA RESTRITA

A metodologia proposta parte de dois reconhecimentos prévios: o objeto é estruturalmente incerto e o mercado local pode ser restrito até o ponto da exclusividade fática. Suas etapas organizam-se da seguinte forma.

Levantamento do histórico de gastos: reunir notas fiscais, ordens de serviço e registros dos últimos doze a vinte e quatro meses, identificando os serviços mais frequentes, as peças mais consumidas e os valores pagos. Esse conjunto constitui a base da estimativa e o principal parâmetro de razoabilidade, tanto para fixar a dotação do contrato quanto para estabelecer a remuneração prevista no termo de credenciamento.

Investigação do mercado acessível: identificar os estabelecimentos capazes de atender à frota nas condições objetivamente necessárias, capacidade técnica, disponibilidade para urgências, acesso a peças para os modelos existentes e disposição para aderir ao

instrumento pretendido. As consultas devem registrar propostas, recusas, limitações informadas e razões da incapacidade de atender. A delimitação geográfica deve decorrer das características da demanda, não de conveniência.

Comparação contextualizada: examinar criticamente as referências externas, identificando diferenças de escala, localização e conteúdo do fornecimento. Dados de regiões mais competitivas ou de ajustes com volumes incompatíveis não devem receber o mesmo peso de operações equivalentes. A referência externa pode servir como argumento negocial, mesmo quando não representa alternativa diretamente disponível ao município.

Negociação e decisão motivada: utilizar o histórico e as referências comparáveis como base negocial, registrando o resultado. A instrução deve separar a justificativa do preço do fundamento da forma de contratação ou do instrumento eleito, impedindo que a restrição da oferta seja utilizada simultaneamente como razão para o valor e como razão para o procedimento, quando a situação não configurar efetivamente inviabilidade de competição.

7. CONCLUSÃO

A pesquisa de preços em municípios periféricos para manutenção de frotas revela uma contradição metodológica que perpassa todos os instrumentos de contratação previstos pela Lei nº 14.133/2021, do contrato formal ao termo de credenciamento. A dogmática administrativa ainda não construiu resposta adequada para a coexistência entre objeto estruturalmente incerto e mercado de oferta restrita.

A cegueira dogmática denunciada neste artigo possui duas faces igualmente graves. A primeira é exigir cotação prévia de objetos que só se definem ao longo da execução, transformando a pesquisa de preços em simulação documental que não representa qualquer contratação real. A segunda é comparar o preço local com registros de mercados distintos como se exprimissem oportunidades imediatamente disponíveis, ignorando a exclusividade fática que frequentemente caracteriza o universo de fornecedores efetivamente aptos a atender o município.

A superação exige reconhecer que a estimativa por histórico é o método tecnicamente adequado para ajustes de objeto incerto, que a exclusividade fática possui substância jurídica própria independente de títulos formais e que a negociação documentada constitui instrumento central de proteção do erário nos mercados restritos. O rigor do controle deve medir-se pela qualidade da investigação realizada com os dados disponíveis, não pela quantidade de documentos que simulam uma pesquisa impossível.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 9 set. 1942.

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

BRASIL. Ministério da Economia. Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 jul. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. Brasília: TCU, 2021.

Como citar este texto:

MACHADO, Alex Vinicius Nunes Novaes. A cegueira dogmática do direito administrativo perante a exclusividade fática: pesquisa de preços, restrição real da oferta e instrumentos de contratação em municípios periféricos sob a Lei nº 14.133/2021. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 26 out. 2026. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.