

**O GERENCIAMENTO DE
LIMITES EM
CONTRATAÇÕES DIRETAS
SOB A LEI 14.133/2021:
DESAFIOS, RISCOS E
SOLUÇÕES PRÁTICAS SOB
A PERSPECTIVA DO
CONTROLE INTERNO**

**MANAGING THRESHOLDS IN DIRECT CONTRACTING UNDER LAW NO.
14.133/2021: CHALLENGES, RISKS, AND PRACTICAL SOLUTIONS FROM AN
INTERNAL CONTROL PERSPECTIVE**

Ciências Sociais Aplicadas • 10/09/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/788919870](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/788919870)

Antonio Felipe Araujo Ribeiro¹

Gustavo Henrique Vieira Sousa Silva²

Letícia Ferreira do Nascimento³

Samara Moraes dos Reis Ribeiro⁴

RESUMO

O controle dos limites de contratações diretas — especialmente nas hipóteses de dispensa de licitação — e a execução excepcional de despesas por meio do regime de suprimento de fundos, cujos efeitos devem ser considerados de forma integrada para fins de controle dos limites legais, assume papel central na preservação da legalidade, da eficiência e da integridade administrativa após a vigência da Lei nº 14.133/2021. O presente artigo tem como objetivo analisar os desafios enfrentados pela Administração Pública no gerenciamento desses limites, sob a perspectiva do controle interno, bem como propor soluções práticas para a prevenção da prática do fracionamento indevido de despesas. Trata-se de um artigo tecnológico que emprega metodologia qualitativa, de natureza normativa e bibliográfica, com análise da legislação vigente, de normativos infralegais, de decisões dos tribunais de contas e da literatura especializada sobre contratações públicas e controle interno. Como resultados, o estudo evidencia a complexidade introduzida pela nova sistemática de aferição dos limites com base em objetos de mesma natureza, a ausência de ferramentas consolidadas para o controle dessas despesas e a necessidade de integração entre contratações por dispensa e gastos realizados por suprimento de fundos. A partir desse diagnóstico, são propostas soluções práticas, como a adoção de declarações formais de não fracionamento, o uso de planilhas centralizadas de controle e a sugestão de desenvolvimento de um sistema informatizado integrado para automatização e monitoramento dos limites legais. Conclui-se que o fortalecimento dos controles internos, aliado ao uso de ferramentas tecnológicas e à capacitação dos agentes públicos, é essencial para mitigar riscos, ampliar a segurança jurídica dos gestores e aprimorar a governança nas contratações diretas.

Palavras-chave: dispensa de licitação; suprimimento de fundos; fracionamento de despesa; controle interno; governança pública.

ABSTRACT

The control of limits applicable to direct contracting, particularly cases of bidding waiver (*dispensa de licitação*), and the exceptional execution of expenses through the petty cash advance regime (*suprimimento de fundos*), whose effects must be jointly considered for the purpose of controlling legal limits, plays a central role in preserving legality, efficiency, and administrative integrity following the enactment of Federal Law No. 14,133/2021. This article analyzes the challenges faced by public administration in managing these limits from the perspective of internal control and proposes practical solutions to prevent the improper splitting of expenses. It is a technological article employing a qualitative, normative, and bibliographical methodology, based on the analysis of current legislation, infralegal regulations, decisions of the courts of auditors, and specialized literature on public procurement and internal control. The results reveal the complexity introduced by the new system for assessing limits based on objects of the same nature, the absence of consolidated tools for controlling these expenses, and the need to integrate bidding-waiver contracts with petty cash advance expenditures. Based on this diagnosis, practical solutions are proposed, including formal non-splitting declarations, centralized control spreadsheets, and an integrated computerized system to automate and monitor legal limits. The study concludes that strengthening internal controls, combined with technological tools and the training of public agents, is essential to mitigate risks, enhance managers' legal certainty, and improve governance in direct contracting. (228 words)

Keywords: Bidding waiver; petty cash advance; expense splitting; internal control; public governance.

1. INTRODUÇÃO

O advento da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos, elevou significativamente o grau de complexidade na gestão dos recursos públicos. Em vigor desde sua publicação, a lei representou uma profunda transformação no regime jurídico das contratações públicas brasileiras, substituindo a até então vigente Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que por quase três décadas regulou as licitações em todas as esferas da Administração Pública. Entre as mudanças mais significativas, destaca-se a elevação expressiva dos limites para dispensa de licitação em razão do valor, previstos no art. 75, incisos I e II, da nova lei, combinados com o art. 182. Essa ampliação, embora voltada à simplificação e à desburocratização das compras públicas, gerou um ambiente de novas incertezas para os gestores, especialmente no que diz respeito ao controle dos limites legais e à prevenção do fracionamento indevido de despesas (STROPPIA; PÉRCIO, 2025).

Os números ajudam a dimensionar o problema. Segundo dados do Painel de Compras Públicas analisados por Schiefler (2021), entre 2016 e 2020, nada menos que 71,25% das contratações federais ocorreram sem licitação — 59,18% por dispensa e 12,07% por inexigibilidade. Apenas 28,75% resultaram de processos licitatórios formais, dos quais 97,93% foram realizados na modalidade de pregão eletrônico. Esse cenário revela o quanto a contratação direta é, na prática, o caminho ordinário da Administração, e não a exceção que a lei pretende que seja. Some-se a isso o fato de que as despesas executadas por meio de suprimento de fundos sequer dispõem de

estatísticas nacionais consolidadas, o que dificulta qualquer avaliação mais precisa do volume total envolvido e evidencia, por si só, a fragilidade dos mecanismos de controle existentes.

O problema, portanto, não é apenas normativo, mas profundamente operacional. O uso inadequado das contratações diretas, especialmente quando combinado com a execução de despesas via suprimimento de fundos, aumenta a probabilidade de corrupção, fracionamento indevido e mau uso de verbas públicas — condutas que podem configurar ilícito administrativo e, em determinadas situações, crime tipificado no Código Penal. Com o advento da Portaria Normativa MF nº 1.344, de 31 de outubro de 2023, que passou a exigir o cômputo conjunto dessas despesas para fins de controle dos limites legais, a complexidade imposta ao ordenador de despesas aumentou consideravelmente. Nesse cenário, o controle interno das entidades públicas torna-se instrumento essencial: mais do que fiscalizar, deve orientar, prevenir e apoiar o gestor na tomada de decisão, avaliando os resultados da ação governamental e prestando o devido apoio ao controle externo no exercício de suas atribuições constitucionais (MILESKI, 2011).

Ocorre que esse gestor, na maior parte das vezes, está sozinho diante de uma legislação complexa, sem ferramentas adequadas e sem orientação técnica suficiente. A complexidade regulatória exige um alto grau de conhecimento técnico e habilidades específicas dos servidores para navegar pelos aspectos legais e normativos das contratações públicas (SILVA et al., 2024). Esse cenário de aversão ao risco, conhecido como "apagão das canetas", surge da preocupação com a responsabilização do gestor que, ao se deparar com a rigidez interpretativa dos Tribunais de Contas e a indeterminação de conceitos como "administrador médio", prefere a inação à

possibilidade de sanções (CRISTÓVAM; SOUSA, 2022; SANTANA, 2023). Essa paralisia decisória não é fraqueza individual; é o sintoma de um sistema que pune o erro, mas não oferece ao gestor as condições necessárias para acertar. A aplicação rigorosa da lei, aliada ao estabelecimento de boas práticas de controle, é o que pode romper esse ciclo, fortalecendo a prática do *accountability* e permitindo que a sociedade civil acompanhe, com mais transparência, a gestão dos recursos públicos.

Diante disso, seria razoável esperar que a literatura especializada oferecesse ao gestor público um conjunto sólido de orientações práticas sobre como controlar os limites de contratação por dispensa nos termos da nova lei. Não é o que se encontra. Após pesquisa sistemática nas plataformas CAPES Periódicos e SciELO, utilizando as palavras-chave "dispensa de licitação" e "limite", não foram identificados estudos que tratem especificamente da operacionalização desse controle sob a égide da Lei nº 14.133/2021. Essa lacuna é expressiva e preocupante: estamos diante de um tema que envolve bilhões de reais em recursos públicos, afeta gestores em todos os municípios do país e carece, até o momento, de produção científica que o oriente de forma sistemática e acessível.

É nesse contexto que se insere o presente trabalho. A pergunta que o orienta é: como implementar controles eficazes que evitem o fracionamento de despesas nas contratações diretas, assegurando conformidade com os limites estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021? Para respondê-la, o artigo tem como objetivo principal compreender os desafios práticos relacionados ao controle desses limites e propor soluções imediatas e estratégicas que possam ser adotadas por gestores públicos de diferentes esferas e portes institucionais. De forma mais específica, busca-se: (i) analisar, sob a perspectiva do

controle interno, os desafios do administrador público na aferição dos limites de dispensa; (ii) investigar a existência de soluções técnicas já disponíveis na Administração Pública ou na literatura especializada; e (iii) propor práticas e ferramentas concretas de controle. Trata-se, em essência, de um trabalho que parte da teoria demonstrando como resolver os problemas reais de quem, diariamente, precisa assinar um processo e saber se está agindo dentro da lei.

O artigo está organizado da seguinte forma: após esta introdução, a seção 2 apresenta o referencial teórico sobre controle interno, fracionamento de despesas e planejamento público; a seção 3 descreve a metodologia adotada; a seção 4 expõe os resultados e as soluções propostas, incluindo modelos de declaração, planilha centralizada e a proposta de sistema informatizado (SICODS); e a seção 5 traz as conclusões e recomendações para estudos futuros.

A principal contribuição deste estudo reside na sistematização de um modelo operacional integrado para o controle de limites em contratações diretas, articulando instrumentos normativos, mecanismos organizacionais e uma proposta tecnológica. Trata-se de uma abordagem que não foi identificada de forma estruturada na literatura analisada e que busca, justamente, aproximar teoria e prática. Nesse sentido, o trabalho assume caráter aplicado ao apresentar soluções diretamente utilizáveis por órgãos públicos, fundamentadas em experiência institucional concreta, o que o diferencia de abordagens predominantemente teóricas sobre o tema.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. O Controle Interno na Nova Lei de Licitações

A aplicação rigorosa da lei e o estabelecimento de boas práticas de controle fortalecem a prática do *accountability* (prestação de contas), ao permitir que agentes públicos sejam responsabilizados e que a sociedade civil acompanhe a gestão dos recursos. A complexidade dos desafios envolvidos, aliada à necessidade de capacitação técnica e uso de tecnologias inovadoras, justifica a realização de um estudo aprofundado e demonstra a relevância do tema. Nesse contexto, a Nova Governança Pública emerge como um referencial teórico crucial, postulando uma gestão que transcende a mera conformidade legal para abranger a otimização e a inovação na administração dos recursos públicos (SALVADOR; FILHO, 2023).

A OECD (2026) estima que entre 8% e 25% do investimento público global pode ser perdido por má gestão e corrupção, e que as compras públicas representam cerca de 13% do PIB dos países membros. Diante disso, a organização preconiza uma abordagem baseada em risco para a integridade nas contratações públicas, capaz de aumentar a eficiência das intervenções e reduzir os encargos regulatórios sobre os entes públicos.

Mecanismos robustos de controle interno contribuem significativamente para a integridade administrativa e a prevenção de fraudes. Nesse sentido, a capacidade de identificar e mitigar vulnerabilidades nos controles internos, conforme evidenciado pela necessidade de uma avaliação contínua e aprimoramento metodológico (ALBUQUERQUE, 2011), torna-se um pilar fundamental para assegurar a eficiência e a legitimidade das operações governamentais.

A Lei Federal nº 14.133/2021 introduziu critérios específicos para aferir os limites de dispensa de licitação, substituindo antigos parâmetros da revogada Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993), o que exige uma abordagem mais detalhada dos gestores públicos.

O controle interno administrativo representa, por sua vez, o conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar que os objetivos dos órgãos e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público (BRASIL, 2001).

A adoção de mecanismos eficazes de controle interno na administração pública é fundamental para prevenir irregularidades, como fraudes e desvios, além de promover maior transparência e contribuir para a eficiência na gestão e aplicação dos recursos públicos (MADEIRA; ANDRADE, 2024). Destarte, dentre as competências do Departamento de Controle Interno das entidades públicas destaca-se a orientação dos gestores públicos quanto ao aperfeiçoamento de práticas administrativas e gerenciamento de riscos. Nessa perspectiva, cumpre manter constante revisão dos procedimentos internos a fim de, reavaliando rotinas administrativas, aperfeiçoar as práticas internas para diminuir a chance de ocorrência de falhas por parte do administrador público.

Os controles internos devem ser estruturados de forma a garantir que todas as etapas do processo de contratação pública sejam devidamente executadas, registradas e atribuídas de maneira clara. Nesse sentido, a OECD (2026) destaca que instrumentos como registros de risco (*risk registers*) permitem rastrear e avaliar riscos ao

longo do processo decisório, verificar se as responsabilidades foram atribuídas aos gestores mais adequados e oferecer uma visão holística dos riscos em relação aos limiares institucionais de tolerância. A esse esforço contínuo de revisão de rotinas, soma-se a oportunidade de integração de tecnologias da informação nos processos de monitoramento e análise: segundo a mesma organização, a transformação digital da função de compras públicas — especialmente por meio de melhor governança de dados e sistemas interoperáveis — viabiliza uma gestão de integridade mais proativa e baseada em evidências ao longo de todo o ciclo de contratação, fortalecendo a atuação preventiva dos controles internos.

2.2. Fracionamento de Despesas

A nova Lei nº 14.133/2021 manteve o entendimento de que as contratações diretas por dispensa ou inexigibilidade constituem exceção à obrigatoriedade da licitação, tal como previa a antiga Lei nº 8.666/1993. No entanto, ao ampliar significativamente os valores-limite para dispensa em razão do valor, a norma suscitou novas controvérsias e incertezas quanto à legalidade de sua aplicação prática, tornando indispensável uma atuação administrativa pautada pelo planejamento e pela segurança jurídica (STROPPIA; PÉRCIO, 2025).

Acrescentam os referidos autores que a nova legislação trouxe disposições com o intuito de coibir o fracionamento indevido de despesas, tema que ganhou centralidade diante da ampliação das hipóteses de dispensa por valor. No entanto, essas normas não são suficientemente claras para afastar todas as dúvidas, pois embora baseadas em entendimentos do Tribunal de Contas da União, não

refletem fielmente o posicionamento consolidado daquele órgão, abrindo margem a diferentes interpretações (STROPPIA; PÉRCIO, 2025).

Esse cenário de incertezas compromete a segurança decisória dos gestores, que, temerosos diante da possibilidade de responsabilização futura, tendem a adotar posturas excessivamente cautelosas, o que, por vezes, prejudica a eficiência administrativa e a consecução do interesse público. Tal fenômeno é descrito por Santos (2023) como uma característica do chamado “direito administrativo do medo”, no qual o gestor, receoso até mesmo do erro não intencional, evita assumir qualquer risco, limitando a criatividade e a inovação na administração pública.

Conforme ensina Victor Aguiar Jardim de Amorim (2021), a lei em questão visa impedir o fracionamento indevido, que ocorre quando o objeto de uma contratação é dividido em partes de valores menores, amoldando-se aos limites da dispensa de licitação e, conseqüentemente, evitando a realização do certame prévio. O autor exemplifica com uma obra de R\$ 240.000,00, que, se fracionada em três partes de R\$ 80.000,00, levaria a três dispensas de licitação, configurando uma contratação indevida.

Para a literatura estrangeira, o fracionamento de despesas configura uma falha grave na gestão pública, na medida em que impede a competição e a publicidade necessárias para a obtenção das melhores condições para a Administração Pública (CARRODEGUAS MÉNDEZ, 2018).

Ressalte-se que o exercício financeiro corresponde ao período em que são realizadas as operações orçamentárias e financeiras dos

entes públicos, iniciando-se em 1º de janeiro e encerrando-se em 31 de dezembro do mesmo ano, conforme estabelece a legislação vigente. Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União orienta que, ao longo do exercício, a Administração deve considerar o montante global das contratações previstas para um mesmo objeto ou finalidade, a fim de adotar a modalidade licitatória adequada ao valor total estimado.

A realização de diversas licitações ou contratações diretas fracionadas, sob justificativa de valores individualmente compatíveis com modalidades mais simplificadas, configura irregularidade quando resultante da ausência de planejamento prévio. O planejamento anual deve respeitar o princípio da anualidade orçamentária, não sendo admissível justificar o fracionamento da despesa com base na fragmentação artificial da demanda (BRASIL, 2015).

2.3. Planejamento Como Estratégia Preventiva

Conforme destaca Barcelos (2022, p. 159) “dentre os diversos cuidados que o gestor ordinariamente deve tomar ao realizar procedimentos de dispensa de licitação em razão do valor, destaca-se a necessidade de certificação de que a contratação não importará em fracionamento de despesas”.

Em complementação, o Decreto Federal n.º 10.947/2022 (BRASIL, 2022), que regulamenta a Nova Lei de Licitações e trata da elaboração do Plano Anual de Contratações, prevê que os órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional devem evitar o fracionamento de despesas (art. 5º, IV). Essa previsão reforça a necessidade de planejamento prévio, integrado e

transparente, como forma de prevenir irregularidades nas contratações diretas.

As bases legais do planejamento na execução das despesas públicas estão previstas na Constituição Federal e remontam ao Decreto-Lei n.º 200/67. Nesse jaez, a Lei 14.133/2021 apenas teria elevado este a categoria de princípio, enfatizando a importância desta etapa para o alcance dos resultados pretendidos pela Administração.

Convém destacar a importância do planejamento das contratações públicas, maximizada com o advento da Lei Federal 14.133/2021. Para Alamy e Carmona (2023), a nova lei de licitações surgiu com a intenção clara de implantar, de maneira plena, a cultura do planejamento no regime de compras e contratações, introduzindo novos instrumentos a fim de minimizar riscos e propiciar condições para que o resultado atenda ao interesse público.

Conforme entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2019), um planejamento sistematizado e que leve em consideração as necessidades dos órgãos, evita a fragmentação de aquisições e assegura que as contratações sejam realizadas no momento oportuno, com a especificação correta e no quantitativo adequado, otimizando os recursos disponíveis e garantindo a entrega de resultados esperados pela sociedade.

Trata-se de prática que contribui para o aperfeiçoamento da gestão pública como um todo, na medida em que promove uma cultura organizacional de antecipação, controle, avaliação e transparência, incentivando os gestores a adotarem práticas mais eficientes e inovadoras. Permite, ainda, via de consequência, a diminuição da possibilidade de ocorrência de falhas no controle dos limites de

contratações por dispensa de licitação, evitando a ocorrência do famigerado fracionamento de despesa.

2.4. Critérios Estabelecidos na Nova Sistemática

O advento da nova legislação referente a licitações e contratos administrativos trouxe outro paradigma quanto ao critério para aferição dos limites da dispensa de licitação. Enquanto na Lei Federal n.º 8.666/93 considera-se, para o exercício financeiro, as despesas realizadas com o mesmo subelemento de despesa, a nova legislação dispõe, em seu art. 75, §1º, I e II, como critério de aferição, o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais, aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade (BRASIL, 2021).

Os limites de dispensa de licitação estão previstos no art. 75, I e II, da Lei Federal n.º 14.133/2021, prevendo, a referida norma, que serão atualizados por Decreto do Presidente da República. A metodologia de verificação desses limites, por sua vez, está disposta no §1º do art. 75, da supracitada legislação (BRASIL, 2021).

Regulamentação federal definiu o que deve ser entendido como “ramo de atividade” através da IN Seges n.º 67/2021, com as alterações promovidas pela IN Seges/MGI n.º 8, de 23 de março de 2023, que, em seu artigo 4º, §2º, fixou:

§2º Considera-se ramo de atividade a linha de fornecimento registrada pelo fornecedor quando do seu cadastramento no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf), vinculada: (Redação dada pela IN Seges/MGI nº 8 de 2023).

I – à classe de materiais, utilizando o Padrão Descritivo de Materiais (PDM) do Sistema de Catalogação de Material do Governo federal; ou

II – à descrição dos serviços ou das obras, constante do Sistema de Catalogação de Serviços ou de Obras do Governo federal. (BRASIL, 2023).

Com a alteração ocorrida em 2 de maio de 2023, a Instrução Normativa 67/2021-SEGES/ME modificou a forma de controle das dispensas de licitação de pequeno valor (com fundamento nos incisos I e II do art. 75 da nova Lei de Licitações), deixando de ser aferida pelo CNAE e passando a serem controladas pelo código dos serviços (CATSER), para serviços em geral, obras e serviços de Engenharia e pelo Padrão Descritivo de Material (PDM) do Catálogo de Materiais (CATMAT) do SIASG.

É cediço que o fracionamento da despesa, além de ilícito administrativo, pode caracterizar crime tipificado no art. 337-E, do Código Penal (BRASIL, 1940). Por essa razão, é fundamental que os gestores públicos, assim como os setores administrativos responsáveis pela aquisição e/ou prestação de serviço, no âmbito das instituições públicas, tomem as providências necessárias no sentido de compreender e controlar os procedimentos de contratação direta a fim de garantir a inocorrência do fracionamento.

Sendo assim, busca-se propor soluções que facilitem o controle dos referidos limites, otimizando as rotinas administrativas e proporcionando maior segurança para o gestor público.

3. METODOLOGIA

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa aplicada de natureza normativa e propositiva, com abordagem qualitativa. Do ponto de vista metodológico, classifica-se como um artigo tecnológico — ou, nos termos propostos por Brugni (2025), um "manuscrito técnico" — cujo propósito central não é identificar uma lacuna na literatura para produzir conhecimento novo sobre ela, mas traduzir o conhecimento existente em solução para um problema concreto vivenciado por gestores públicos: a dificuldade prática na aferição dos limites legais de contratação direta.

Conforme destaca BRUGNI (2025), o que diferencia o manuscrito técnico do artigo científico tradicional é o foco no *how to* — no "como resolver" —, e não na discussão teórica do fenômeno em si. Nessa perspectiva, o Grupo de Trabalho de Produção Técnica da CAPES (2019) define que um produto tecnológico se distingue por quatro características centrais: impacto, aplicabilidade, inovação e complexidade.

O presente estudo atende a cada um desses critérios: há impacto mensurável pela transformação de uma prática administrativa comprovadamente falha; há aplicabilidade, dado que as ferramentas propostas — declaração de não fracionamento, planilha centralizada e sistema SICODS — são imediatamente replicáveis em qualquer organização pública; há inovação, na medida em que inovar não significa apenas criar conhecimento inédito, mas "adaptar ou

recombinar conhecimentos existentes de forma útil" (BRUGNI, 2025); e há complexidade, entendida não como dificuldade teórica, mas sim como a diversidade e a interação dos conhecimentos mobilizados para resolver o problema identificado.

A investigação concentrou-se em três eixos complementares: (i) análise da legislação e normativos infralegais aplicáveis ao controle de contratações por dispensa de licitação, com destaque para a Lei nº 14.133/2021, a Instrução Normativa SEGES nº 67/2021 e a Portaria Normativa MF nº 1.344/2023; (ii) exame de decisões e orientações do Tribunal de Contas da União, priorizando julgados com efeito orientador e recorrentes na literatura, especialmente sobre fracionamento de despesas, suprimimento de fundos e responsabilização de gestores; e (iii) revisão da literatura especializada em contratações públicas e controle interno, com base em pesquisas nos portais CAPES e SciELO, utilizando as palavras-chave "dispensa de licitação" e "limite", em estudos publicados a partir de 2021. A estratégia metodológica fundamenta-se na triangulação entre fontes normativas, jurisprudenciais e institucionais, conferindo robustez à identificação dos padrões operacionais e à proposição das soluções.

Com base no diagnóstico obtido a partir desses três eixos, foram propostas soluções práticas estruturadas em dois níveis: (i) imediato, com a apresentação de um modelo de declaração de não fracionamento e de planilha centralizada de controle; e (ii) estratégico, com a sugestão de desenvolvimento de um sistema informatizado integrado (SICODS), voltado à automatização e ao monitoramento dos limites legais. As práticas propostas foram selecionadas com base em sua aderência à Lei nº 14.133/2021, no caráter inovador decorrente da integração de práticas dispersas e

em seu potencial de replicabilidade em diferentes instituições públicas.

A análise dos materiais coletados seguiu abordagem interpretativa, com foco na identificação de padrões normativos e orientações reiteradas relacionadas ao controle de limites e ao fracionamento de despesas. As decisões do Tribunal de Contas da União foram selecionadas com base em sua pertinência temática e potencial orientador, priorizando aquelas frequentemente citadas na literatura especializada ou que apresentassem entendimento consolidado sobre a matéria.

A partir desse diagnóstico, procedeu-se à sistematização das principais lacunas operacionais enfrentadas pelos gestores públicos, o que subsidiou a construção das soluções propostas, estruturadas com base em critérios de aderência normativa, viabilidade prática e potencial de replicação em diferentes contextos institucionais.

A análise é complementada por um estudo de caso aplicado junto à Defensoria Pública do Estado do Maranhão (DPE/MA), instituição que, ao regulamentar a Lei nº 14.133/2021 por meio do Ato Normativo nº 056/2024, adotou instrumentos alinhados às soluções propostas neste trabalho. A experiência da DPE/MA é utilizada como evidência de viabilidade institucional das medidas sugeridas, não como experimento controlado. Reconhece-se, portanto, como limitação a ausência de validação empírica sistemática e comparada, especialmente no que se refere à implementação do SICODS, cujo desenvolvimento ainda se encontra na fase de proposição estratégica. Estudos futuros poderão avaliar a eficácia das soluções em múltiplos contextos institucionais.

A abordagem adotada permitiu não apenas a compreensão dos desafios normativos envolvidos, mas também a proposição de instrumentos práticos orientados ao aprimoramento dos processos decisórios no âmbito da Administração Pública.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com o advento da Lei 14.133/2021, a verificação e o controle dos limites tornaram-se mais técnicos, ensejando por parte do gestor um exame minucioso e um conhecimento aprofundado das particularidades da contratação para o processo de tomada de decisão. Nesse cenário, parece difícil crer que o ordenador de despesa consiga, no cumprimento de suas atribuições, analisar detidamente cada processo de contratação direta e controlar os limites impostos pela legislação.

De início, destaca-se que não foram encontrados, na literatura acadêmica, trabalhos que abordassem a questão do controle do limite de gastos de contratações mediante dispensa de licitação. Não parece crível que um tema de tamanha magnitude, haja vista o volume de recursos públicos envolvidos, possua tão pouco entusiasmo dos pesquisadores. Retrata, a nosso sentir, a necessidade de profissionalização da gestão pública e de fomentar a capacitação de gestores e servidores públicos.

Além da questão do controle dos limites das dispensas em razão do valor propriamente dito, há a necessidade de considerar, ainda, as despesas executadas mediante suprimento de fundos, conforme preceitua o art. 6º, da Portaria Normativa MF Nº 1.344, de 31 de outubro de 2023 (BRASIL, 2023), na aferição dos limites aplicáveis às dispensas em razão do valor. Desse modo, o Setor Solicitante deverá

computar, além de outras dispensas que eventualmente pertençam à mesma classe de materiais, as despesas executadas através de adiantamento (da mesma classe de materiais/serviços). Tais despesas devem ser consideradas não apenas pelo Setor Requisitante, mas por toda a unidade gestora.

O Tribunal de Contas da União entende que o uso do regime de suprimento de fundos para cobrir despesas que deveriam ser previamente planejadas e realizadas por meio de licitação ou contratação direta regular configura infração grave. Essa prática, além de violar normas como o art. 45 do Decreto nº 93.872/1986, compromete os princípios da legalidade e do planejamento, pois pode resultar em fracionamento indevido de despesas e burla ao processo licitatório formal (BRASIL, 2013).

O Guia de Boas Práticas em Suprimento de Fundos e Cartão de Pagamento (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2024), dispõe expressamente:

Para fins de fracionamento de despesa, os gastos realizados por meio de suprimento de fundos para objetos de mesma natureza deverão ser somados aos casos de dispensa de licitação, para fins de verificação dos limites de despesa em contratações diretas regulamentadas pelo art. 75 da Lei nº 14.133/2021, conforme disposto no art. 6º da Portaria Normativa MF nº 1.344/2023.

Significa dizer que, quando um determinado setor administrativo pretender adquirir bem e/ou serviço utilizando-se da hipótese excepcional prevista nos incisos I e II, do art. 75 da Lei 14.133/2021,

deverá averiguar, no âmbito de sua Instituição, no período do exercício fiscal vigente, se não houve contratação anterior referente à mesma despesa, por dispensa de licitação ou mediante suprimento de fundos que, somados, ultrapassem o limite estabelecido. Em sendo favorável a verificação, não restará configurado o fracionamento indevido de despesa, podendo dar prosseguimento à referida contratação direta.

Esse procedimento, embora eficaz, exige da administração um esforço operacional significativo, especialmente em instituições com grandes volumes de aquisições. Nesse cenário, torna-se pertinente considerar soluções que automatizem tais verificações, diminuindo a dependência de controles exclusivamente manuais, mais sujeitos a falhas.

Algumas instituições, tais como o Conselho Nacional de Justiça e o Estado do Maranhão, já contam em seus normativos a necessidade de consideração as despesas executadas mediante adiantamento no cômputo dos limites de dispensa de licitação, senão vejamos:

O Art. 10 da Instrução Normativa nº 105, de 14/06/2024, do Conselho Nacional de Justiça prevê:

Art. 10. Constitui fracionamento de despesa a utilização de suprimento de fundos para aquisição de bens ou serviços que se refiram ao mesmo item de despesa, mediante diversas compras em um único exercício, cujo valor total supere os limites dos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

Parágrafo único. Os gastos realizados por meio de suprimento de fundos com objetos da mesma natureza deverão ser somados aos casos de dispensa de licitação para objetos de mesma natureza, para fins de verificação dos limites indicados no caput.

O Art. 14, do Decreto Estadual maranhense nº 39.627, de 12 de dezembro de 2024 (MARANHÃO, 2024) prevê:

Art. 14 Os gastos realizados por meio de adiantamentos para objetos de mesma natureza deverão ser somados aos casos de dispensa de licitação, para fins de verificação dos limites de despesa em contratações diretas regulamentadas pelo art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, sendo vedado o fracionamento de despesa.

Por essa razão, em homenagem ao princípio da prudência, sugere-se que o setor solicitante da demanda, que é possuidor de maior conhecimento das especificidades da pretensão contratual, e, por conseguinte, mais capaz tecnicamente de verificar os limites fixados na legislação, adote o modelo de declaração a seguir proposto como forma de conferir maior integridade às suas contratações. Essa

declaração não representa propriamente uma inovação nas organizações públicas, havendo precedentes de sua utilização desde a lei anterior. Entretanto, a adoção institucionalizada da prática visa conferir mais segurança e eficiência aos procedimentos de aquisição direta.

Nessa perspectiva, sugere-se o seguinte texto:

DECLARAÇÃO

Declaro, para os devidos fins, que a presente contratação não configura fracionamento indevido e que o somatório das despesas realizadas com objetos idênticos ou de mesma natureza (do mesmo ramo de atividade), nos termos do que dispõe a IN Seges nº 67/2021, com as alterações promovidas pela IN Seges/MGI nº 8, de 23 de março de 2023 c/c o art. 6º, da Portaria Normativa MF Nº 1.344, de 31 de outubro de 2023, no presente exercício financeiro, não ultrapassa os limites do art. 75, incisos I e II e §2º, da Lei 14.133/2021.

Local e data

Assinatura do Chefe de Setor responsável pela aquisição

Como exemplo de ente que adota a prática ora proposta, verificou-se que a Defensoria Pública do Estado do Maranhão, ao regulamentar a Lei 14.133/2021, incluiu no seu Ato Normativo nº 056/2024 (MARANHÃO, 2024), a obrigação do Setor Solicitante da demanda certificar que a contratação não caracteriza fracionamento de despesa:

Art. 6º Para efeitos do inciso II do §1º do art. 75, considerar-se-á como mesmo ramo de atividade a hierarquia de “Classe de Material” constante das Planilhas Catmat e Catserv do Sistema de Catalogação de Serviços ou de Obras do Governo Federal.

§ 1º Em cada procedimento de contratação direta por dispensa, serão utilizadas as Planilhas Catmat e Catserv mais atualizadas.

§ 2º O Servidor do Setor Solicitante deverá certificar que a contratação não caracteriza fracionamento de despesa.

Para melhor compreensão, demonstrar-se-á, de forma concisa, como deve ocorrer a aferição do controle de limites de contratações diretas utilizando-se, para tanto, as hipóteses excepcionais previstas nos incisos I e II do art. 75 da Lei Federal n.º 14.133/2021. Importa ressaltar, contudo, que a presente proposta se trata de uma abordagem teórica, que não exime os setores administrativos de capacitarem-se tecnicamente para a perfeita consecução do encargo.

O Tribunal de Contas da União entende que a ausência de capacitação técnica do servidor público não afasta sua responsabilização por eventuais danos ao erário, cabendo ao agente, ciente de suas limitações, recusar a execução da atividade ou buscar a devida qualificação para exercê-la adequadamente (BRASIL, 2018).

Feitas essas considerações preliminares, imagine-se um caso, por exemplo, em que a Administração Pública pretenda adquirir persianas para determinadas salas. O setor responsável pela aquisição deverá:

1. Fazer o download da planilha CATMAT disponível no endereço:
<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/consulta-detalhada/planilha-catmat-catser>
2. Encontrar a classe em que este se encaixa:
3. Para encontrar o item “persiana”, executa-se o comando Ctrl + F, a fim de abrir a uma caixa de pesquisa que buscará em toda a planilha a palavra desejada. Importa destacar que, considerando tratar-se de uma tabela com milhares de itens, é necessário perseverar a fim de encontrar a classe adequada. No caso do exemplo, encontraremos a classe 7230, que se refere a “tapeçaria, cortinas e persianas”.

Atente-se que o primeiro item da classe denomina-se “forro de gesso” que, a princípio, não possui qualquer relação com persianas. Entretanto, conforme vai se prosseguindo na tabela, mais abaixo encontraremos algum código que descreve o item desejado.

Selecionado o item que se quer, deve-se entender que todos aqueles que estão compreendidos na descrição da classe, que inclui itens de tapeçaria, cortina e persianas, estão incluídos no cálculo do limite para dispensa. Ou seja, o limite em questão não se refere a um item específico, mas a todos aqueles descritos na mesma classe.

Significa dizer, que para o cálculo do limite, deve-se considerar todas as aquisições, por dispensa em razão do valor, de tapetes, cortinas, persianas e tudo mais incluído na referida classe, considerando, também, eventuais despesas executadas mediante suprimento de fundos que eventualmente contenham despesas relacionadas aos itens descritos na referida classe.

Para a efetividade desse controle, resta imprescindível que a Instituição detenha um rígido controle de seus processos de contratação direta e suprimento de fundos, de modo a possibilitar aos servidores a consulta das contratações já realizadas. Somente após essas diligências é que o responsável pelo Setor deverá declarar que a contratação não configura fracionamento de despesa. Lembrando, ainda, que em casos de dúvidas deverá dar preferência à contratação através de regular processo licitatório.

Diante da dificuldade de operacionalizar os referidos controles, o ideal seria o desenvolvimento de um sistema capaz de gerir todas essas informações, disponibilizando o resultado em tempo real. Em que pese os esforços, não se encontrou, na Administração Pública, nenhum *software* confiável que oferecesse esse serviço de forma integrada. Desta feita, a fim de possibilitar um controle razoável, sugere-se a adoção de pelo menos uma planilha centralizada que contenha, no mínimo, as informações conforme modelo proposto: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/131QPFHoNzzvn4AmImU9LuzMKUbj4Gc5fhgCTSKE4x8M/edit?usp=sharing>

Melhor explicando, a planilha é dividida em abas, a saber: Controle de Limites, Análise de Limites, Dispensas, Suprimentos e Inexigibilidade. Os usuários utilizarão apenas as três últimas mencionadas para fins de cadastro. Na primeira aba, tem-se o controle de limites considerando apenas os processos concluídos e efetivamente contabilizados. A segunda, por sua vez, demonstra a análise dos limites, considerando os processos em andamento e concluídos.

Resta, necessário, ainda, adaptar os fluxos da Instituição no sentido de tornar possível a alimentação das informações referentes ao

suprimento de fundos. Sugere-se que a planilha seja gerenciada pelo setor responsável por publicar as contratações da Instituição, detendo, a nosso sentir, melhores condições de alimentá-la fidedignamente.

Importa destacar, contudo, que para que ocorra a viabilidade do controle de limites pela planilha proposta, é necessário que o Setor Solicitante descreva a pretensão contratual objetivamente, especificando o código do material ou serviço e a respectiva classe, de acordo com o descrito nas tabelas do CATMAT/CATSER.

4.1. Soluções Tecnológicas no Controle de Limites

A observação empírica evidencia que o cenário atual das instituições públicas no controle dos limites para contratação direta é marcado por fragilidade estrutural, dependência de controles manuais e dificuldade de consolidação de informações. A metodologia proposta neste artigo — fundamentada em planilhas centralizadas e declarações formais — representa um avanço diante da ausência de mecanismos estratégicos, mas não elimina riscos como subjetividade, duplicidade de lançamentos, ausência de rastreabilidade e baixa escalabilidade.

A OECD (2026) aponta que o uso de tecnologias digitais, análise de dados e sistemas de alerta permite identificar padrões atípicos e riscos em compras públicas, tornando a integração e interoperabilidade de bases de dados estratégias cada vez mais relevantes para o monitoramento das contratações. Assim, sugere-se a adoção de soluções tecnológicas que superem as limitações das planilhas centralizadas, especialmente por meio de sistemas digitais com banco de dados integrados, capazes de registrar de forma

unificada todas as contratações diretas e despesas por suprimento de fundos.

Nesse contexto, evidencia-se também a necessidade de modernização de instrumentos de controle, por meio da adoção de soluções tecnológicas que favoreçam a automação de procedimentos e a mitigação de erros humanos na aferição de limites legais.

Propõe-se, como direcionamento estratégico, a implementação de um Sistema Eletrônico Integrado de Controle de Contratações Diretas e Suprimentos (SICODS), que funcione como repositório único e automatizado de informações sobre despesas realizadas por dispensa de licitação e suprimentos de fundos. A criação desse sistema visa suprir as lacunas operacionais apontadas ao longo do estudo e alinhar as práticas institucionais aos princípios de governança, transparência e eficiência previstos na Lei nº 14.133/2021.

A viabilidade de desenvolvimento é elevada, uma vez que o escopo inicial pode ser delimitado de forma enxuta, com foco na replicação digital dos campos já utilizados nas planilhas sugeridas — como classe CATMAT/CATSER, objeto, valor, setor demandante e exercício financeiro. Com base nessa estrutura, o sistema poderá realizar automaticamente a agregação de valores por ramo de atividade, emitir alertas de risco de fracionamento, bloquear operações em caso de extrapolação dos limites legais e gerar a declaração de conformidade exigida, reduzindo o tempo despendido pelas unidades requisitantes. Sua estrutura deve permitir exportação de dados abertos, conforme padrões da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), podendo inclusive alimentar automaticamente os portais institucionais de transparência ativa.

Sugere-se que a construção do sistema ocorra em três fases:

- i. diagnóstico e estruturação dos dados existentes: conversão das planilhas utilizadas atualmente em um banco de dados limpo, padronizado e interoperável, a fim de garantir continuidade do histórico institucional;
- ii. desenvolvimento de módulo piloto: construção de protótipo funcional para testes em setores com maior volume de contratações por dispensa e adiantamento;
- iii. escalonamento institucional: ampliação gradual do uso do sistema, com capacitação dos servidores, ajustes nos fluxos internos e integração com portais de transparência.

Entre as funcionalidades recomendadas, destacam-se:

- Classificação automática por CATMAT/CATSER com base na descrição do item informado;
- Cálculo automatizado do somatório de despesas por classe e por exercício financeiro, incluindo suprimentos de fundos;
- Alerta em tempo real sobre riscos de extrapolação dos limites previstos no art. 75 da Lei nº 14.133/2021;
- Emissão automática de declaração de não fracionamento, com base nos dados armazenados;
- *Dashboards* analíticos para fins de controle interno e auditoria, contendo indicadores como classes mais utilizadas, frequência de demandas por setor e recorrência de contratações diretas;

- *Logs* de alteração com trilha de auditoria para fins de responsabilização administrativa e transparência.

O sistema poderá ser hospedado internamente ou implementado em ambiente web, com interface acessível por unidades requisitantes, setores de compras, controle interno e transparência. A autenticação poderá ocorrer via login institucional ou certificação digital, conforme a criticidade dos dados envolvidos.

Outro ponto relevante é a interoperabilidade com sistemas externos, como o SIASG, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), e os portais de transparência. Tal integração permitirá que as informações já cadastradas sejam reaproveitadas e que os dados coletados possam ser utilizados para alimentar automaticamente os sistemas de controle social e prestação de contas.

A capacitação dos usuários é tão importante quanto a tecnologia. Em vez de treinamentos genéricos, sugere-se a elaboração de programas formativos específicos sobre o sistema de controle de limites, com módulos práticos, estudos de caso, simulações de situações reais e painéis explicativos sobre a legislação aplicável, auxiliando os servidores públicos no correto preenchimento das informações e na compreensão dos riscos associados às práticas de aquisição por dispensa. Isso facilita a aderência dos servidores às boas práticas e reduz o risco de uso incorreto da ferramenta.

A adoção dessa solução eletrônica não representa apenas uma modernização tecnológica, mas um avanço institucional. Ao automatizar verificações e consolidar dados em tempo real, o sistema fortalece a segurança jurídica dos gestores públicos, minimiza a margem de erro e reduz a exposição da Administração a

riscos de responsabilização decorrentes de fracionamento indevido. Além disso, reforça a cultura de planejamento e prevenção, ao oferecer aos servidores uma ferramenta que orienta e apoia a tomada de decisão em consonância com a legislação vigente.

Trata-se, portanto, de uma solução viável, escalável e estratégica, que pode ser desenvolvida com recursos internos e progressivamente aprimorada, a depender da estrutura organizacional de cada instituição. A proposta vai ao encontro do que se espera de uma administração pública moderna: orientada por dados, comprometida com a integridade e apta a utilizar a tecnologia como ferramenta de aprimoramento da gestão e de valorização do interesse público.

A implementação do sistema SICODS encontra sustentação teórica nos preceitos da governança digital, que transcende a mera digitalização de processos ao utilizar a tecnologia para fortalecer a integridade e a transparência pública. No contexto da Lei nº 14.133/2021, a automação do controle de limites por ramo de atividade atua como um mecanismo de *compliance by design*, expressão que designa a incorporação de requisitos de conformidade diretamente na estrutura dos sistemas e processos, de modo a prevenir irregularidades antes mesmo que possam ocorrer.

Ao substituir critérios subjetivos de agrupamento por uma base de dados estruturada — como a classificação por CATMAT/CATSER —, o sistema contribui para a redução do denominado "direito administrativo do medo", fenômeno identificado pela doutrina para descrever a paralisia decisória dos gestores públicos diante do receio de responsabilização pelos órgãos de controle (CRISTÓVAM; SOUSA,

2022). Isso ocorre porque a tecnologia oferece ao gestor um suporte informacional seguro, no qual a decisão deixa de ser baseada em interpretações isoladas — frequentemente vulneráveis a questionamentos — e passa a ser orientada por trilhas de auditoria automatizadas, que previnem o fracionamento indevido de despesas de forma preventiva e sistêmica, em consonância com os princípios de eficiência, transparência e integridade que norteiam o regime jurídico das contratações públicas.

4.2. A Experiência da DPE/MA Como Modelo de Governança Aplicada

A implementação da Lei nº 14.133/2021 trouxe para o cotidiano da Administração Pública um desafio que vai além da simples interpretação normativa: trata-se de operacionalizar, de forma segura e eficiente, regras que exigem elevado grau de integração de informações e capacidade analítica dos gestores. Nesse cenário, a experiência da Defensoria Pública do Estado do Maranhão (DPE/MA) revela-se particularmente relevante por traduzir, em soluções concretas, dificuldades que são comuns a diversos órgãos públicos.

Um dos pontos centrais dessa experiência foi o reconhecimento de que o problema do fracionamento de despesas não decorre apenas de falhas individuais, mas, sobretudo, de fragilidades estruturais no fluxo de informações e na definição de responsabilidades. A subjetividade inerente à classificação por “mesma natureza” (CATMAT/CATSER), aliada à necessidade de consolidação de dados dispersos — incluindo despesas realizadas por suprimimento de fundos —, cria um ambiente propício à insegurança decisória.

Foi justamente nesse contexto que a DPE/MA adotou uma solução de governança simples, mas altamente eficaz: a institucionalização da Declaração de Não Fracionamento, por meio do Ato Normativo nº 056/2024. Mais do que um instrumento formal, essa medida representa uma mudança de lógica no controle interno, ao deslocar parte da responsabilidade para o setor demandante, que detém o conhecimento técnico sobre o objeto da contratação.

Essa estratégia promove uma espécie de “coprodução do controle”, na medida em que envolve diferentes atores no processo decisório e fortalece a *accountability* de forma descentralizada. Ao exigir que o setor solicitante declare, de forma expressa, a inexistência de fracionamento, a instituição não apenas cria uma trilha de auditoria mais robusta, como também reduz a assimetria de informações entre as áreas técnicas e administrativas. Como resultado, o controle deixa de ser percebido como um mecanismo meramente sancionador e passa a atuar como elemento de suporte à decisão.

Outro aspecto relevante da experiência da DPE/MA é a compreensão de que soluções isoladas não são suficientes para enfrentar um problema de natureza sistêmica. Por essa razão, a adoção da declaração foi acompanhada por iniciativas complementares, como o uso de planilhas centralizadas para o monitoramento dos limites e a proposta de desenvolvimento de um sistema informatizado integrado. Essa abordagem evidencia uma visão evolutiva do controle interno, estruturada em níveis de maturidade que vão desde medidas imediatas e de baixo custo até soluções tecnológicas mais sofisticadas.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o modelo adotado pela DPE/MA funciona como um verdadeiro “roteiro de implementação” para

outras instituições públicas. Ele demonstra que é possível avançar na governança das contratações diretas sem depender, inicialmente, de grandes investimentos em tecnologia, desde que haja clareza na definição de responsabilidades, padronização de procedimentos e compromisso institucional com a transparência.

Além disso, a experiência contribui para enfrentar um fenômeno cada vez mais presente na Administração Pública contemporânea: o chamado “apagão das canetas”. Ao estruturar mecanismos que reduzem a incerteza e distribuem de forma mais equilibrada os riscos da decisão administrativa, a DPE/MA cria um ambiente mais seguro para a atuação dos gestores, estimulando decisões mais ágeis e alinhadas ao interesse público.

Portanto, mais do que um caso isolado, a experiência analisada revela um caminho possível para a modernização dos controles internos no contexto da Lei nº 14.133/2021. Trata-se de um exemplo de como soluções organizacionais relativamente simples, quando bem estruturadas, podem gerar impactos significativos na qualidade da gestão pública, fortalecendo a governança e ampliando a segurança jurídica dos agentes envolvidos.

Ainda que a experiência da DPE/MA não tenha sido submetida a um experimento controlado, observa-se, no plano prático, que a adoção da Declaração de Não Fracionamento e da planilha centralizada contribuiu para a padronização dos procedimentos e para a redução de incertezas na tomada de decisão pelos setores demandantes. Relatos institucionais indicam maior segurança por parte dos servidores na instrução dos processos, bem como maior clareza na definição de responsabilidades, especialmente quanto à aferição dos limites legais.

Abaixo, sintetiza-se como as soluções propostas atacam os problemas crônicos da Administração:

Ferramenta	Problema Resolvido	Impacto na Governança	Status DPE/MA
Declaração de Não Fracionamento	Subjetividade e falta de responsabilidade na origem.	Fortalece a <i>accountability</i> descentralizada (OECD, 2026)	Implementado
Planilha Integrada	Fragmentação de dados entre setores.	Transparência e visão global do limite anual (Tribunal de Contas da União, 2015).	Em uso
SICODS	Risco de erro humano e morosidade na consulta.	Automação e fim do "apagão das canetas" (Santana, 2023).	Proposta Estratégica

5. CONCLUSÃO

O controle de limites para contratações diretas, conforme previsto na Lei Federal nº 14.133/2021, revela-se um elemento central na gestão de recursos públicos, especialmente diante do volume expressivo de despesas realizadas por dispensa de licitação. Este estudo evidenciou a complexidade desse processo e os desafios enfrentados pelos gestores, como o fracionamento indevido de despesas, a fragilidade dos mecanismos de controle e a necessidade de capacitação contínua dos agentes públicos.

A pesquisa também apontou uma lacuna na literatura especializada, bem como a escassez de ferramentas práticas que auxiliem a atuação do gestor na aplicação das normas. Em resposta, foram

propostas medidas voltadas ao fortalecimento do controle interno, incluindo modelos de declaração, uso de planilhas centralizadas e adoção de práticas mais alinhadas aos princípios da eficiência, transparência e integridade administrativa.

Adicionalmente, foram indicados caminhos para a evolução desses controles, com destaque para a incorporação gradual de soluções tecnológicas capazes de automatizar verificações, integrar bases de dados e ampliar a transparência. Nesse sentido, o desenvolvimento de sistemas informatizados surge como um desdobramento natural das práticas atualmente adotadas, ampliando sua capacidade de controle e confiabilidade.

A implementação dessas soluções, no entanto, depende de um esforço institucional coordenado, que envolva o comprometimento das lideranças e a capacitação contínua dos servidores. Mais do que a adoção de ferramentas, trata-se da consolidação de uma cultura organizacional orientada ao planejamento, ao controle e à prevenção de riscos.

Embora o estudo se limite à análise bibliográfica e normativa, com validação empírica apenas no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Maranhão, seus achados oferecem diretrizes relevantes para o aprimoramento da gestão pública. Pesquisas futuras poderão avançar na aplicação prática dessas soluções e na avaliação de sua efetividade em diferentes contextos institucionais.

Em síntese, o aprimoramento do controle das contratações diretas passa, necessariamente, pela combinação entre normas, processos e tecnologia. É nessa convergência que se encontra o caminho para

uma gestão pública mais segura, eficiente e orientada por evidências.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALAMY, Saulo Lindorfer; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

ALBUQUERQUE, Janison Machado. Avaliação dos controles internos de uma instituição pública de ensino superior à luz da metodologia MCDA – construtivista. Revista Contemporânea de Contabilidade, Florianópolis, v. 8, n. 15, p. 129–150, jan./jun. 2011.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência. 4. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021.

BARCELOS, Dawison. Contratações diretas e licitações dispensadas: regime jurídico e boas práticas para as hipóteses previstas na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022. Regulamenta a elaboração do Plano de Contratações Anual dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 jan. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.947-de-25-de-janeiro-de-2022-376382636>. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível

em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 3 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 27 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão. Instrução Normativa SEGES nº 67, de 8 de julho de 2021. Dispõe sobre a dispensa de licitação, na forma eletrônica. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-67-de-8-de-julho-de-2021>. Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria Normativa MF nº 1.344, de 31 de outubro de 2023. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/licitacao/documentos/normativa-mf-n-1344-de-31-de-outubro-de-2023-revoga-a-portaria-mf-n-95-de-19>. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Manuais do SIASG. Brasília, DF: MGI, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/manuais>. Acesso em: 17 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.174/2016 – Plenário. Brasília, DF: TCU, 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.524/2019 – Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, DF: TCU, 2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/1524%252F2019/PLENARIO. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.449/2018 – Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF: TCU, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.622/2015 – Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF: TCU, 2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/2622%252F2015/PLENARIO. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 7.488/2013 – 2ª Câmara. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, DF: TCU, 2013. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/acordaos>. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRUGNI, Talles Vianna. Como elaborar um artigo tecnológico para a área de Administração e Ciências Contábeis. Revista de Contabilidade da UFBA, Salvador, v. 19, p. 1–9, e2504, 2025.

CARRODEGUAS MÉNDEZ, Roberto. Análisis de la nova regulación del contrato menor en la Ley 9/2017. Revista de Estudios de Administración Local y Regional, n. 10, p. 56–79, 2018.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Resolução CFC nº 1.128/2008. Aprova a NBC T 16.1 – Conceituação, objeto e campo de aplicação. Brasília: CFC, 2008.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Governança pública e accountability. Brasília, DF: CGU, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/integridade-publica/governanca>. Acesso em: 7 jun. 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Guia de boas práticas em suprimento de fundos e cartão de pagamento. Brasília, DF: CGU, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu>. Acesso em: 15 jul. 2025.

CRISTÓVAM, J. S. da S.; SOUSA, P. M. da R. O administrador público sob o risco do direito administrativo do medo: um estudo sobre as causas e consequências do apagão das canetas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 282, n. 3, p. 225-246, 2022.

MADEIRA, Fernando Nunes; ANDRADE, Maxwell Mota de. A política de governança das contratações públicas sob a perspectiva da Lei nº 14.133/2021. *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Curitiba, v. 22, n. 7, p. 1-21, 2024. DOI: 10.55905/oelv22n7-031.

MARANHÃO. Decreto nº 39.627, de 12 de dezembro de 2024. Regulamenta, no âmbito do Estado do Maranhão, as contratações diretas previstas na Lei nº 14.133/2021. São Luís: Governo do Estado do Maranhão, 2024.

MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado do Maranhão. Ato Normativo nº 056, de 2024. São Luís, 2024.

MILESKI, Hélio Saul. O controle da gestão pública. 2. ed. rev., atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Produção técnica: relatório de grupo de trabalho. Brasília, DF: MEC/CAPES, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/10062019-producao-tecnica-pdf>. Acesso em: 15 jul. 2025.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Preventing corruption in public procurement. Paris: OECD, 2016. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Toolbox.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2025.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Using digital technologies and data to enhance public procurement integrity. Paris: OECD Publishing, 2026.

SALVADOR, Elias Justo; PEDRO FILHO, Flávio de São. Ferramenta multifacetada para controle de plano de contratações anual. Revista Gestão e Secretariado (GeSec), São Paulo, v. 14, n. 7, p. 11396–11413, 2023. Disponível em: <http://doi.org/10.7769/gesec.v14i7.2240>. Acesso em: 3 maio 2026.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

SCHIEFLER, Eduardo. Análise estatística das contratações públicas no Brasil: aspectos quantitativos e implicações jurídicas (2016–2020).

2021. 185 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

SILVA, Lucas Ariel Dias da; SANÁBIO, Marcos Tanure; ALMEIDA, Leonardo Alexandrino de. Desafios da gestão de contratos em uma universidade federal. In: CONGRESSO DE ADMINISTRAÇÃO, SOCIEDADE E INOVAÇÃO, 16., 2024, Niterói. Anais [...]. Niterói: CASI, 2024. p. 1–16.

STROPPIA, Christianne de Carvalho; PÉRCIO, Gabriela Verona. Dispensa de licitação em razão do valor. Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, n. 21, p. 212–224, 2025.

¹ Instituição: Defensoria Pública do Estado do Maranhão. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-7195-3384> E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)

² Instituição: Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-3145-7253> E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)

³ Instituição: Defensoria Pública do Estado do Maranhão. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-4469-2449> E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)

⁴ E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#). ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-9360-7415>