

ENTRE A NORMA E A REALIDADE: A HERMENÊUTICA DO CONSENSO NA APLICAÇÃO DA LEI Nº 14.133/2021 AOS PEQUENOS MUNICÍPIOS

BETWEEN THE NORM AND REALITY: THE
HERMENEUTICS OF CONSENSUS IN THE
APPLICATION OF LAW NO. 14.133/2021 TO
SMALL MUNICIPALITIES

Rodolfo Queiroz Machado¹

RESUMO

O presente artigo analisa a Lei nº 14.133/2021 sob a perspectiva do desenvolvimento nacional sustentável, investigando sua aplicabilidade na realidade dos pequenos municípios brasileiros. O estudo problematiza a tensão entre a complexidade normativa do novo regime e a escassez de capacidade institucional desses entes, cenário que fomenta a insegurança jurídica e a paralisia decisória. A partir de uma abordagem baseada na "hermenêutica do consenso" e no "primado da realidade" (art. 22 da

¹ Mestrando em Direito pelo Centro Universitário Eurípides de Marília - UNIVEM. Especialista em Advocacia Tributária e Direito Processual Civil pela Escola Superior da Advocacia da OAB/MG. Graduado em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG. Procurador do Município de Santa Fé do Sul (SP). Membro Efetivo das Comissões de Direito Administrativo e da Advocacia Pública da OAB/SP.

LINDB), propõe-se a superação do formalismo burocrático em favor de uma governança adaptativa. Examina-se a instrumentalização estratégica de mecanismos de discriminação positiva, como a licitação exclusiva para microempresas e o parcelamento do objeto, como vetores de indução econômica local. Conclui-se que a efetividade das compras públicas como política de fomento depende da transição para um controle externo finalístico e pedagógico, capaz de considerar as dificuldades reais do gestor e validar escolhas discricionárias que priorizem o retorno social e a redução das desigualdades regionais.

Palavras-chave: Lei nº 14.133/2021. Pequenos Municípios. Desenvolvimento Local. Governança Adaptativa. LINDB.

ABSTRACT

This article analyzes Law No. 14.133/2021 from the perspective of sustainable national development, investigating its applicability to the reality of small Brazilian municipalities. The study addresses the tension between the normative complexity of the new regime and the lack of institutional capacity in these entities, a scenario that fosters legal uncertainty and decision-making paralysis. Based on the "hermeneutics of consensus" and the "primacy of reality" (Art. 22 of the LINDB), it proposes overcoming bureaucratic formalism in favor of adaptive governance. The article examines the strategic use of preferential treatment mechanisms, such as set-asides for micro-enterprises and the division of contracts into lots, as tools to stimulate the local economy. It concludes that the effectiveness of public procurement as a development policy relies on transitioning to a results-oriented and pedagogical external control, capable of considering the manager's actual difficulties and validating discretionary choices that prioritize social returns and the reduction of regional inequalities.

Keywords: Law No. 14.133/2021. Small Municipalities. Local Development. Adaptive Governance. LINDB.

1 INTRODUÇÃO

As contratações públicas representam uma parcela substancial do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, movimentando cifras que conferem ao Estado um poder de compra de magnitude inegável. Tradicionalmente,

o processo licitatório foi concebido e interpretado sob um prisma estritamente procedimental, cujo objetivo primordial seria garantir a isonomia entre os licitantes e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, frequentemente traduzida como o menor preço. Esta visão, embora fundamental para a moralidade e a eficiência administrativa, revela-se insuficiente para capturar a dimensão estratégica que as aquisições governamentais podem e devem assumir no século XXI.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 3º, elenca como objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza e da marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais. Tais diretrizes constitucionais não são meras cartas de intenção; elas devem permear toda a atividade estatal, inclusive a forma como o Estado contrata. Nesse contexto, a licitação pública transcende sua natureza de procedimento administrativo para se afirmar como um poderoso instrumento de política pública, capaz de induzir comportamentos, fomentar setores econômicos, promover a sustentabilidade e corrigir assimetrias.

O advento da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, reforçou essa perspectiva ao positivar, em seu artigo 11, o "desenvolvimento nacional sustentável" como um dos objetivos do processo licitatório. Não se trata, contudo, de mera exortação legislativa, mas de uma norma de eficácia plena e vinculante. Impõe-se, assim, uma nova dogmática da vantajosidade, que deixa de ser aferida por uma métrica puramente contábil para assumir uma faceta multidimensional, abarcando impactos sociais, ambientais e econômicos locais.

Entretanto, a materialização desse comando normativo encontra um campo de complexidades singulares no universo dos pequenos municípios brasileiros. Estas entidades, que compõem a vasta maioria dos municípios do país, são caracterizadas por orçamentos exíguos, alta dependência de transferências intergovernamentais, estruturas administrativas frágeis, carência de corpo técnico especializado e mercados locais pouco diversificados.

Surge, assim, a problemática central deste estudo: de que forma o "direito posto", consubstanciado em uma legislação complexa e de caráter

nacional, pode ser efetivamente aplicado para promover o desenvolvimento econômico e social na realidade concreta dos pequenos municípios? Como superar a dicotomia entre a rigidez da norma e a fluidez das necessidades locais, transformando a compra pública de um fardo burocrático em uma alavanca para o progresso?

A hipótese que norteia este trabalho é a de que a efetividade das compras públicas como ferramenta de desenvolvimento local não reside em uma aplicação cega e uniforme da lei, mas em uma interpretação e aplicação que busquem um "consenso" entre a norma e a realidade. Tal consenso não significa descumprir a lei, mas sim instrumentalizar, de forma inteligente e estratégica, as flexibilizações, as prerrogativas e os mecanismos que o próprio ordenamento jurídico oferece, adaptando-os ao contexto específico de cada municipalidade. Para tanto, este artigo foi estruturado em quatro capítulos. O primeiro abordará o microsistema das compras públicas sob a égide da Lei nº 14.133/2021, destacando seu viés de política pública. O segundo capítulo se debruçará sobre as vicissitudes e os desafios estruturais dos pequenos municípios. O terceiro analisará criticamente os mecanismos jurídicos de fomento ao desenvolvimento local previstos na legislação. Por fim, o quarto capítulo discutirá a necessidade de uma hermenêutica pragmática e de uma governança adaptativa para a construção do consenso entre o direito posto e a realidade social, visando à máxima efetividade das licitações.

2 O MICROSSISTEMA DAS COMPRAS PÚBLICAS E A LEI Nº 14.133/2021 COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA

O regime jurídico das licitações e contratos administrativos no Brasil constitui um verdadeiro microsistema normativo, umbilicalmente ligado aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, insculpidos no artigo 37 da Carta Magna: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A licitação, como procedimento

administrativo formal, visa a assegurar a observância do princípio da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, conforme dispõe o inciso XXI do mesmo artigo.

Historicamente, sob a vigência da Lei nº 8.666/1993, a interpretação da "proposta mais vantajosa" esteve fortemente atrelada ao critério do menor preço. Os órgãos de controle, em uma postura muitas vezes formalista, focavam na conformidade estrita do procedimento, relegando a um segundo plano a análise da qualidade do gasto público e dos resultados efetivamente alcançados. Essa abordagem, embora garantidora de uma certa segurança jurídica, engessava a atuação do gestor público e subutilizava o poder de compra do Estado como vetor de desenvolvimento.

A Lei nº 14.133/2021 representa uma evolução paradigmática nesse cenário. Embora mantenha os pilares fundamentais do regime anterior, ela incorpora e sistematiza uma visão mais moderna e estratégica da contratação pública. A respectiva lei não se limita a ditar regras procedimentais; ela estabelece um ciclo de vida para a contratação pública, que se inicia muito antes do edital e se estende para além da execução do contrato. Os pilares da nova legislação são o planejamento, a governança e a gestão de riscos.

O planejamento, materializado em instrumentos como o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Termo de Referência e, principalmente, o Plano de Contratações Anual (PCA), força a Administração a refletir sobre suas reais necessidades, a pesquisar o mercado e a alinhar suas aquisições aos seus objetivos estratégicos. Deixa-se para trás a cultura da "compra de emergência" e do imprevisto, buscando-se uma atuação proativa e racional. Sobre essa natureza antecipatória, que visa conferir previsibilidade à ação estatal, Cox (2025, p.38) leciona que:

[...] o planejamento sempre se volta para o futuro, para o porvir. É um método de antecipar decisões pela projeção de cenários, ou seja, da ocorrência de riscos e de como se comportar diante deles. O planejamento visa antecipar as ações que ocorrerão em um momento posterior, pois as ações e atitudes que acontecem no presente não necessitam de planejamento, uma vez que já estão sendo realizadas. Dessa maneira, o planejamento só é eficaz se desencadear ações que acontecerão em um momento

futuro, para assim poder antecipar essas ações, mitigando riscos de não atingimento dos objetivos pretendidos.

Essa mitigação de riscos, todavia, exige um ambiente institucional robusto para se concretizar. A governança, por sua vez, surge justamente para estruturar esse ambiente, sendo fortalecida pela exigência de segregação de funções, pela instituição de agentes de contratação e comissões especializadas, e pela ênfase na transparência, com a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). O objetivo é profissionalizar a função de contratar, criando mecanismos de controle que mitiguem não apenas os riscos de ineficiência apontados pelo planejamento, mas também os riscos de integridade e corrupção. Tal rigor não constitui mero formalismo; ele é imperativo diante da magnitude do impacto econômico das contratações estatais. Nesse sentido, Cunha, Ferreira e Murari (2024) destacam a correlação direta entre governança e resultados macroeconômicos:

O gasto público no Brasil representa 40% do PIB, portanto, melhorar a governança é essencial para maximizar os resultados (Travaglia & Sa, 2017). Ressalta-se que uma boa governança de contratação evita ou reduz processos de planejamento inadequados, projetos falidos e/ou contratações que não alcançam seus objetivos, resultando em prejuízos, perdas de qualidade e ineficiências (Brasil, 2018b). Nesse ínterim, segundo Neto e Junior (2020), a governança das aquisições visa garantir que os papéis e responsabilidades sejam cumpridos e que os recursos sejam usados de maneira eficiente; minimizar os riscos associados à aquisição; garantir que os recursos sejam usados de maneira eficiente; e garantir que os objetos adquiridos sejam disponíveis e funcionais.

O ponto nevrálgico para a presente análise, contudo, reside na posituação explícita de objetivos que transcendem a mera economicidade imediata. Ao estruturar o artigo 11 da Lei nº 14.133/2021, o legislador estabeleceu uma complexa grade axiológica na qual a busca pelo resultado mais vantajoso não se encerra no menor desembolso financeiro, mas se estende à análise do ciclo de vida do objeto e, fundamentalmente, ao incentivo à inovação e ao desenvolvimento nacional sustentável. A norma,

portanto, rompe com a lógica binária de "preço versus qualidade" para integrar a isonomia e a justa competição a um propósito maior de fomento estatal.

Nesse cenário, o desenvolvimento nacional sustentável atua como a chave de abóbada que conecta o procedimento licitatório aos objetivos fundamentais da República. Juridicamente, isso significa que a licitação deixa de ser um procedimento estéril e neutro para se converter em uma ferramenta de política pública transversal. O conceito de sustentabilidade aqui adotado é polissêmico, abarcando não apenas a proteção ambiental, mas também as dimensões econômica, social e cultural.

Confere-se, assim, ao gestor público, um verdadeiro poder-dever de instrumentalizar o poder de compra do Estado para induzir comportamentos de mercado e corrigir assimetrias. Ao modelar a contratação, o administrador não está apenas autorizado, mas obrigado a considerar as externalidades positivas que aquele ato pode gerar, seja fomentando o mercado local, promovendo a inclusão de grupos vulneráveis ou exigindo inovações tecnológicas. A vantajosidade, portanto, passa a ser aferida pelo valor público gerado, e não apenas pelo preço nominal da proposta, legitimando uma atuação administrativa que é, na sua essência, uma ação política orientada à concretização do bem comum.

3 AS VICISSITUDES DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: ENTRE A ESCASSEZ DE RECURSOS E A COMPLEXIDADE NORMATIVA

A realidade municipal brasileira é marcada por uma profunda heterogeneidade e por uma assimetria federativa brutal. Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cerca de 70% dos municípios brasileiros possuem menos de 20.000 habitantes. O cenário se torna ainda mais dramático ao observarmos a base dessa pirâmide: os municípios com até 5.000 habitantes correspondem a expressivos 23,1% do

total de entes federativos (1.288 municípios), mas concentram apenas 2,0% da população nacional, ou seja, 4,3 milhões de pessoas (BRASIL, 2024).

Essa pulverização territorial revela um paradoxo estrutural: o federalismo brasileiro atribuiu a esses entes a mesma autonomia política e as mesmas competências constitucionais das grandes metrópoles, porém sem lhes conferir a escala demográfica e econômica necessária para sustentar uma burocracia especializada. Forma-se, assim, um abismo entre a responsabilidade legal — que exige o cumprimento de ritos complexos como os da Lei nº 14.133/2021 — e a capacidade institucional instalada.

O primeiro reflexo desse descompasso é a asfixia financeira. A arrecadação de tributos próprios (IPTU, ISS, ITBI) é incipiente, tornando a sobrevivência fiscal desses entes dependente quase exclusiva das transferências constitucionais (FPM). Esse cenário transforma o orçamento municipal em um mero instrumento de gestão da escassez, inviabilizando investimentos em tecnologia da informação e modernização administrativa, requisitos basilares para a implementação de ferramentas como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Essa precariedade material contamina diretamente a estrutura de recursos humanos, gerando o segundo e talvez mais grave desafio: a ausência de profissionalização. A Lei nº 14.133/2021 baseia-se na lógica da segregação de funções e na especialização do agente de contratação. Contudo, na realidade do pequeno município, é comum a figura do "servidor multitarefa", que acumula a condução do certame, a fiscalização do contrato e, por vezes, a própria gestão do almoxarifado. Esperava-se, talvez, que o novo diploma trouxesse ritos simplificados para esses entes, mas o legislador optou por um texto denso, que consolidou a complexidade burocrática. Sobre essa característica analítica da norma e sua dependência de atos infralegais, Torres (2024, p. 61) pondera que:

[...] embora não seja “revolucionário” ou “disruptivo”, o texto da Lei nº 14.133/2021 representa significativo avanço legislativo e possui novidades que podem ter seu potencial ampliado, dependendo da regulamentação que seja realizada e da evolução da doutrina e da jurisprudência sobre os institutos pertinentes. [...] O resultado foi um regramento analítico que não optou pela simplificação do procedimento e pela mudança da estrutura

procedimental já definida nas legislações anteriores, mas pela consolidação da experiência pretérita, por meio da agregação de normas já vigentes, “adicionando a elas alguns tons de novidade e incorporando as decisões dos tribunais”.

A observação do autor sobre a "dependência da regulamentação" é a chave para a sobrevivência administrativa dos pequenos municípios. O "regramento analítico" da lei federal não deve ser aplicado de forma crua e irrefletida; ele exige uma regulamentação local que tropicalize os institutos à realidade fática. O erro crasso de muitas prefeituras é a omissão no exercício de sua competência regulamentar ou, pior, a cópia integral dos regulamentos da União, que são desenhados para uma máquina administrativa gigante.

É imperioso delimitar, neste ponto, as hipóteses exatas em que a aplicação literal e escrupulosa da Lei nº 14.133/2021 suscita dificuldades quase intransponíveis no plano local. Cumpre reconhecer que a esmagadora maioria das compras municipais diz respeito a bens e serviços comuns, cujas disputas são resolvidas de forma célere pela modalidade pregão. A fase externa do certame, portanto, não é o epicentro da crise, visto que a dinâmica competitiva do pregão já está consolidada na cultura administrativa local.

A verdadeira perplexidade e o gargalo operacional instauram-se na fase preparatória das contratações. A nova legislação impõe uma carga de planejamento que, se não for devidamente calibrada, torna-se exaustiva mesmo para aquisições rotineiras. Toma-se como exemplo o Estudo Técnico Preliminar (ETP). Concebido para ser um verdadeiro estudo analítico que garanta a escolha da solução mais vantajosa, o ETP não deve ser desvirtuado e transformado em uma mera imposição formal para toda e qualquer compra. A própria sistemática da Lei nº 14.133/2021, em compasso com a racionalidade administrativa, autoriza a dispensa ou a simplificação do ETP em contratações de pequena monta ou de pronta entrega, exatamente para desburocratizar a rotina do planejamento.

Raciocínio idêntico aplica-se à análise de riscos, frequentemente materializada no mapa de riscos. Este instrumento de governança não pode ser vulgarizado como um documento de "copia e cola", reproduzido

mecanicamente em todas as contratações. Compete ao regulamento do próprio município, no exercício de sua autonomia e competência supletiva, estabelecer hipóteses de dispensa de tal documento em contratações corriqueiras, de baixo valor e de baixa complexidade. Exigir um mapa de riscos complexo para a compra de itens básicos de expediente, por exemplo, é esvaziar a real importância do instituto, que deveria ser reservado para contratações nas quais o risco efetivamente ameace a execução contratual e o interesse público.

Assim, o paradoxo se instaura quando há omissão regulamentar local ou uma interpretação defensiva da norma: para realizar um simples pregão de itens de prateleira, o pequeno município vê-se obrigado a produzir artefatos burocráticos desenhados para contratações de alta complexidade. Essa exigência desproporcional demanda uma capacidade analítica, dados estruturados e um tempo de dedicação que o "servidor multitarefa" não possui, o que frequentemente paralisa a máquina administrativa ou, pior, resulta na produção de documentos fictícios apenas para o cumprimento cego e formal da lei.

O terceiro desafio reside na atrofia do mercado local. A economia desses municípios é frequentemente pouco diversificada, com alto grau de informalidade. A participação em licitações é vista pelo pequeno empresário local como um labirinto burocrático, agravado pelo histórico de atrasos nos pagamentos por parte das prefeituras. O resultado é a "drenagem de recursos": licitações vencidas por empresas de grandes centros, que entregam o produto e levam o recurso público para circular em outras praças, perpetuando o ciclo de estagnação econômica local.

É nesse ponto que a tensão entre o "direito posto" e a "realidade social" atinge seu clímax, fomentando o fenômeno da paralisia decisória. O gestor público, ciente de suas limitações estruturais e temeroso de sanções por improbidade administrativa, adota uma postura defensiva. Não se trata, muitas vezes, de má-fé ou incompetência, mas de um instinto de sobrevivência burocrática diante de um sistema de controle que pune o erro honesto com a mesma severidade do dolo. Sobre esse cenário de terror funcional e suas consequências paralisantes, Santos (2024) é contundente:

Tal estado de coisas hoje cobra seu preço. O administrador passou a exercer de modo timorato suas funções. Começa a perceber que de um momento para o outro poderá ter seus bens indisponíveis com facilidade assustadora. Sua consciência desperta para a possibilidade real de ser decretada sua prisão em operação conjunta entre polícia e Ministério Público, pouco importando seu grau de culpabilidade ou mesmo se há culpabilidade, com consequentes danos reputacionais jamais remediados. As condenações milionárias nos tribunais de contas são absolutamente frequentes e ninguém parece muito preocupado com isso, agravado ainda pela flagrante ausência nas cortes de contas de um devido processo legal que importe ampla prova testemunhal e pericial, realizando-se espécie de responsabilização objetiva vedada pela constituição. O resultado? Temor, medo, pânico e desespero. [...] Por Direito Administrativo do Medo, queremos significar: a interpretação e aplicação das normas de Direito Administrativo e o próprio exercício da função administrativa pautados pelo medo em decidir dos agentes públicos, em face do alto risco de responsabilização decorrente do controle externo disfuncional, priorizando a autoproteção decisória e a fuga da responsabilização em prejuízo do interesse público.

O diagnóstico do autor revela a face oculta da ineficiência municipal: a autoproteção decisória. Sob o império do "Direito Administrativo do Medo", cria-se uma "jurisprudência do terror", na qual a interpretação restritiva da norma prevalece sistematicamente sobre a busca pela eficiência finalística. O gestor abdica de utilizar os instrumentos de fomento que a própria lei lhe faculta — como as margens de preferência, a licitação exclusiva para MEs ou critérios de sustentabilidade — por receio de que tais escolhas, embora legais, sejam questionadas como "direcionamento" ou "falta de competitividade" pelos órgãos de controle.

Na prática, o medo induz à mediocridade segura. O administrador prefere homologar uma licitação pelo menor preço, mesmo sabendo que o produto é de baixa qualidade e não trará retorno social ao município, a arriscar uma contratação estratégica que exija justificativas técnicas mais robustas. Encerra-se, assim, este capítulo com a constatação de que as vicissitudes dos pequenos municípios não são apenas materiais (falta de dinheiro e gente), mas também psicológicas e institucionais. Enquanto o

"apagão das canetas" persistir, a promessa de desenvolvimento nacional sustentável da Lei nº 14.133/2021 permanecerá, para a maioria das cidades brasileiras, uma letra morta.

4 MECANISMOS JURÍDICOS DE FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO LOCAL NA LEI Nº 14.133/2021: DA ISONOMIA FORMAL À INDUÇÃO ECONÔMICA

A superação da dicotomia entre a frieza da norma e a realidade municipal passa, necessariamente, pelo domínio da dogmática da discriminação positiva. O ordenamento jurídico brasileiro, longe de ser neutro, oferece um robusto arcabouço de instrumentos que, se instrumentalizados estrategicamente, convertem a compra pública em vetor de desenvolvimento local. A Lei nº 14.133/2021, ao recepcionar e consolidar as disposições da Lei Complementar nº 123/2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte), instituiu um regime jurídico diferenciado que visa concretizar o princípio constitucional da isonomia em sua vertente material, tratando desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades. Não se trata, portanto, de um privilégio odioso, mas de uma técnica de calibração econômica validada pelo próprio texto constitucional. Sobre a compatibilidade desse tratamento diferenciado com o interesse público e seus limites operacionais, Santos (2024, p.16) leciona que:

Do ponto de vista substancial também não há que se falar em ofensa à isonomia. Vale registrar que as regras dos artigos 42 a 49 não são, sempre, aplicadas às licitações. Os operadores de licitações podem relatar inúmeros casos em que *_v.g._* não houve divisão em cotas que beneficiam ME e EPP em razão de se tratar de objeto indivisível ou houver prejuízo à economia de escala. O que a regra destacada fez foi, apenas e tão somente, prever hipótese óbvia em que o favorecimento à ME e EPP macula o interesse público. A exemplo, objeto de elevado valor não pode ser conferido a ME/EPP sem que haja ofensa ao interesse da Administração Pública, sem provável

comprometimento da economia de escala ou, até mesmo, a exequibilidade do objeto licitado.

A ressalva trazida pelo autor é fundamental para a correta aplicação da norma: o fomento não pode implicar prejuízo desproporcional à eficiência ou à economia de escala. Foi justamente para equacionar essa tensão que o legislador estabeleceu faixas de valor nas quais a proteção é presumidamente vantajosa. É nesse contexto que se insere a licitação exclusiva, o principal mecanismo de proteção ao mercado local. Conforme preceitua o artigo 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006, a Administração Pública deve realizar certames destinados exclusivamente à participação de microempresas (MEs) e empresas de pequeno porte (EPPs) nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00. Para o pequeno município, onde a maioria das aquisições corriqueiras se enquadra nesse patamar financeiro, esse dispositivo funciona como uma reserva de mercado legalmente tutelada, pois o legislador entendeu que, nessas cifras, o ganho social do fomento supera eventuais perdas de escala, impedindo que grandes conglomerados predomine o comércio local em contratações de vulto reduzido.

Não obstante, a legislação também oferece soluções para certames de maior complexidade, onde a capacidade técnica ou financeira das pequenas empresas locais poderia ser insuficiente. Nesses casos, o artigo 48, inciso II, da mesma Lei Complementar faculta ao gestor a exigência de subcontratação compulsória, determinando que a empresa vencedora — ainda que de grande porte — repasse até 30% do valor total do objeto a MEs ou EPPs. Trata-se de uma ferramenta poderosa de transferência de tecnologia e know-how, permitindo que os atores locais participem de grandes obras ou serviços como coadjuvantes, gerando emprego e renda na comunidade. Complementarmente, para bens de natureza divisível, o inciso III do mesmo artigo autoriza o estabelecimento de cota reservada de até 25% do objeto para a contratação exclusiva de pequenos negócios, garantindo-lhes uma parcela da execução contratual mesmo em disputas com grandes players.

No campo estritamente procedimental, a proteção se manifesta através do instituto do empate ficto, previsto nos artigos 44 e 45 da LC nº

123/2006. Tal mecanismo subverte a lógica tradicional do menor preço absoluto ao estabelecer que, caso a proposta de uma ME ou EPP seja igual ou até 10% superior (reduzido para 5% na modalidade pregão) à proposta mais bem classificada de uma empresa de grande porte, considerar-se-á haver empate jurídico. Nessa hipótese, assegura-se à pequena empresa a preferência na contratação, desde que apresente nova proposta de preço inferior à da vencedora original. É a materialização jurídica da "segunda chance", desenhada para privilegiar o licitante de menor porte.

Para além do Estatuto da Microempresa, a própria Lei nº 14.133/2021 inova ao reforçar o princípio do **parcelamento do objeto**. Insculpido no artigo 40, inciso V, alínea 'b', e reforçado pelo artigo 47, inciso II, o parcelamento deixa de ser uma mera faculdade discricionária para se tornar a regra geral da contratação pública. *A mens legis* é clara: a concentração do objeto em lotes agigantados, sem justificativa técnica robusta, constitui uma restrição indevida à competitividade, pois cria barreiras de entrada intransponíveis para empresas de menor porte. O gestor tem, portanto, o dever de modelar a licitação de forma a aproveitar as potencialidades do mercado, evitando que a exigência de escala exclua os fornecedores locais. Nesse sentido, Nohara (2022) elucida a conexão direta entre a divisão do objeto e a eficiência econômica:

Note-se que a própria utilização do princípio do parcelamento nas licitações é pautada justamente no incremento da competição, o que é corroborado pela redação do § 2º do art. 40 da Lei 14.133/2021, no sentido de que a aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados: (I) a viabilidade da divisão do objeto em lotes; (II) o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e (III) o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar concentração de mercado.

Parcelamento é a operação de dividir o objeto da contratação de obras, serviços e compras em partes menores e independentes para ampliar a competitividade. O parcelamento pode ser feito em várias licitações, ou em procedimentos distintos, ou dentro de um mesmo procedimento por meio de adjudicação em itens, lotes ou etapas, afastando-se a manutenção do objeto em sua totalidade numa licitação por preço global.

Assim, por exemplo, e vez de fazer a licitação de material de escritório, a Administração divide o objeto em itens como cola, papel A4, bloco de notas etc., para que haja ampliação da disputa. Pode ser que haja empresas especializadas em fornecer o papel A4, mas não todo material de escritório, daí ao ampliar a disputa dividindo em itens, o Poder Público pode conseguir produtos mais baratos do que se não tivesse feito o parcelamento.

A lógica descrita pela autora é vital para a sobrevivência econômica dos pequenos municípios. Ao aplicar o parcelamento, a Administração democratiza o acesso às vendas governamentais, permitindo que o pequeno comércio local — que muitas vezes não possui estoque, capital de giro ou logística para fornecer um "pacote fechado" — possa competir com igualdade em itens específicos. Se, no exemplo de Nohara, a divisão permite a entrada do fornecedor de papel, na realidade de uma prefeitura do interior, o fracionamento de uma grande aquisição de material de construção em lotes menores (ex: lote de cimento, lote de elétrica, lote de hidráulica) impede que o contrato seja capturado por um único grande distribuidor regional. Dessa forma, o dinheiro público é pulverizado na economia local, fortalecendo diversos pequenos negócios simultaneamente, em vez de ser drenado para uma única empresa de fora.

Ademais, a Lei 14.133/2021 introduz, em seu artigo 26, a possibilidade de estabelecimento de margem de preferência para bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras, bem como para bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis. Embora tal instituto não tenha um recorte geográfico explícito para o município, ele pode ser modelado para favorecer cadeias produtivas regionais que possuam certificações de qualidade ou sustentabilidade, alinhando-se ao objetivo do desenvolvimento nacional sustentável.

Contudo, a densidade normativa desses instrumentos não garante, por si só, sua eficácia social. A aplicação desses mecanismos enfrenta desafios operacionais severos. A realização de uma licitação exclusiva pode resultar deserta se não houver um tecido empresarial local formalizado; a subcontratação pode ser desvirtuada por simulações fraudulentas; e o parcelamento excessivo pode onerar a gestão contratual. O êxito da política

pública de compras depende, portanto, de um diagnóstico de mercado preciso. O gestor municipal necessita transcender a função burocrática para atuar como um agente de fomento, mapeando as potencialidades locais e capacitando os fornecedores para que a "oportunidade legal" encontre "capacidade real" de fornecimento.

5 A HERMENÊUTICA DO CONSENSO: A NECESSÁRIA ADAPTAÇÃO DA NORMA À REALIDADE SOCIAL PARA A EFETIVIDADE DAS COMPRAS PÚBLICAS

A superação do abismo entre o "direito posto" e a "realidade social" nos pequenos municípios exige mais do que a simples aplicação mecânica de regras; demanda uma mudança de cultura administrativa e, fundamentalmente, uma nova abordagem hermenêutica. Propõe-se, neste estudo, a adoção de uma "hermenêutica do consenso", metodologia que não busca o confronto com a norma, mas a construção de uma ponte dialógica entre os objetivos legais e as possibilidades fáticas do contexto local. Essa abordagem transcende o voluntarismo do gestor para se ancorar em três vetores normativos: a interpretação teleológica, a governança adaptativa e o pragmatismo jurídico responsável.

O ponto de partida é a superação do literalismo estéril em favor da interpretação teleológica. O intérprete e aplicador da lei – seja ele o gestor, o Procurador Municipal ou o auditor de controle – deve buscar a finalidade (*telos*) da norma, conforme diretriz do artigo 5º da LINDB. Se o artigo 11 da Lei nº 14.133/2021 estabelece o "desenvolvimento nacional sustentável" como objetivo cardeal, todas as regras procedimentais subsequentes devem ser lidas através dessa lente. Nesse contexto, o princípio da eficiência sofre uma releitura necessária, devendo ser compreendido em simbiose com o princípio da economicidade. Este último não pode ser reducionista a ponto de significar apenas a modicidade tarifária ou o menor preço nominal; ele exige a análise do retorno social do gasto. Para um pequeno município, a eficiência real pode residir na contratação de um fornecedor

local por um valor marginalmente superior, se tal ato gerar externalidades positivas como a criação de empregos, o incremento da arrecadação tributária (ISS) e a circulação de riqueza na economia local. O "resultado mais vantajoso", portanto, é um conceito jurídico indeterminado que deve ser preenchido pelo interesse público em sua concepção multidimensional, ponderando custos imediatos e benefícios imediatos. Sobre essa complexa equação entre despesa e satisfação do interesse público, Miranda (2025) leciona que:

O princípio da economicidade, que guarda relação com os princípios da proporcionalidade e da eficiência, impõe que a atuação do Poder Público concretize-se por meio da realização de escolhas economicamente vantajosas, de modo a propiciar a melhor gestão dos recursos públicos.

Muito além da simples investigação acerca da compatibilidade entre os preços ofertados e os valores praticados no mercado, o princípio da economicidade relaciona-se com o conceito de equilíbrio na relação custo-benefício da contratação e identifica a obrigatoriedade da busca de resultados por meio da otimização dos recursos disponíveis, com vistas a um justo equilíbrio entre a despesa orçada e o grau de satisfação a ser alcançado.

Apesar de sua grande importância na procura de maior otimização dos recursos públicos, a aplicação prática do princípio da economicidade suscita muitas dúvidas em razão da dificuldade de estabelecer-se um parâmetro objetivo que estipule, em abstrato, um limite aceitável de custos para a realização de determinada obra, a contratação de um serviço ou o fornecimento de bens.

A "dificuldade de estabelecer um parâmetro objetivo", apontada pelo autor, é o nó górdio que o gestor municipal precisa desatar. Como a lei não pode prever, em abstrato, qual é o "limite aceitável de custos" para cada realidade local, a solução reside no método de construção da decisão. Para operacionalizar essa teleologia e preencher o conceito de vantajosidade, a rigidez burocrática deve ceder lugar a uma governança adaptativa. O planejamento das contratações, exigido pelo artigo 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021, deixa de ser um rito formalístico de "copia e cola" para se tornar a ferramenta de calibração da economicidade. O Plano de

Contratações Anual (PCA) deve ser o produto de um diálogo institucional com a sociedade, materializando o princípio democrático e permitindo ao gestor justificar suas escolhas.

A Administração Pública deve promover audiências e consultas públicas, com fulcro no artigo 21 da Lei nº 14.133/2021, para apresentar suas demandas e, simultaneamente, diagnosticar a capacidade do mercado local. Esse diagnóstico fático permitirá a modelagem inteligente das licitações, seja através do parcelamento do objeto ajustado à capacidade de entrega dos pequenos fornecedores, seja pela utilização do credenciamento em serviços de saúde, ou ainda pela realização de licitações exclusivas para MEs nos nichos nos quais houver competitividade comprovada.

Todo esse processo decisório deve ser balizado pelo pragmatismo responsável e pelo consequencialismo, paradigmas positivados nos artigos 20 e 21 da LINDB a partir da Lei nº 13.655/2018. Como alertam os protagonistas dessa reforma legislativa, o direito público não pode operar sob bases platônicas. Carlos Ari Sundfeld (2025, p. 241), propõe que a disciplina seja compreendida não como um dogma inflexível, mas como uma verdadeira "caixa de ferramentas" destinada à resolução de problemas concretos. Para o autor, é imperativo abandonar o irrealismo e a ingenuidade, reconhecendo que a gestão pública exige escolhas difíceis e adaptáveis.

Aprofundando essa premissa, Sundfeld (2025) esclarece que a nova LINDB buscou coibir o uso puramente retórico dos princípios e a estagnação no plano da pura abstração. O autor pontua que a reforma não representou uma investida legal contra os princípios ou o esvaziamento de sua força normativa, mas sim uma exigência inegociável de concretude e consistência nos processos decisórios. Passou-se a exigir que, previamente a qualquer decisão baseada em valores abstratos, sejam identificadas e comparadas as possíveis consequências práticas e suas probabilidades, tanto no aspecto institucional quanto no substancial, corrigindo o modo distorcido como os princípios vinham sendo historicamente aplicados.

Para consolidar essa mudança de paradigma e afastar o decisionismo intuitivo, o autor é categórico ao descrever o verdadeiro propósito da reforma legislativa e o ônus argumentativo que ela impõe aos agentes estatais:

Há na nova LINDB uma tentativa de combater a visão beletrista do Direito, procurando, assim, tornar mais técnica e mais realista – isto é, mais tecnocrática – a tomada de decisões administrativas, judiciais e dos controles em geral, procurando impor um “dever de concretude” aos incumbidos das decisões públicas, o que supõe que estes se capacitem para fazer análises organizadas, técnicas, de consequências e de alternativas, abandonando aquilo que a literatura vem ironicamente chamando de “consequenciachismo”, isto é, a tendência de decidir por simples intuição.

Essa contundente observação desvela o núcleo da hermenêutica do consenso proposta neste estudo. O “dever de concretude” imposto pela LINDB exige que a aplicação da Lei nº 14.133/2021 nos pequenos municípios abandone o formalismo cego e o mero preenchimento burocrático de papéis. Contudo, a exigência de análises técnicas e organizadas de alternativas — como as demandadas na elaboração de um Estudo Técnico Preliminar (ETP) — esbarra frontalmente na carência de capacitação estrutural desses entes.

Logo, a governança adaptativa torna-se a única via jurídica viável. Para que o gestor local não caia no “consequenciachismo”, os órgãos de controle e a própria regulamentação municipal devem permitir a simplificação dos ritos preparatórios. Somente assim o administrador conseguirá, dentro de suas limitações reais, avaliar de forma técnica e realista as consequências de suas compras, garantindo que a licitação cumpra seu papel de fomento econômico sem asfixiar a máquina pública.

Para que essa avaliação técnica e realista seja possível, o Direito deixa de ser uma abstração lógica e passa a operar como uma ferramenta situada no tempo e no espaço. É exatamente sobre essa virada hermenêutica e a inegociável observância do contexto fático que Motta e Nohara (2019) lecionam ao analisar o artigo 22 da LINDB:

O art. 22 da LINDB, com acréscimo da Lei nº 13.655/2018, orienta que, na interpretação sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. Trata-se de um reclamo para que se observe melhor, na aplicação do direito público, o chamado primado da realidade (alguns chamam de princípio da

realidade, mas achamos mais adequado chamá-lo de primado do que de princípio, pois a realidade aponta para uma maior concretude na análise, e por primado se quer apenas dizer que se deve dar primazia, na interpretação, à análise do contexto em que se aplica o direito, isto é, à realidade).

A orientação do primado da realidade seria despicienda na hermenêutica jurídica e suas transformações a partir da segunda metade do século XX, quando houve a superação dos pressupostos de segurança próprios do positivismo jurídico. As insuficiências do positivismo, que se ancorava num modelo subsuntivo e dedutivista da aplicação do Direito, deram ensejo ao surgimento de correntes pós-positivistas de interpretação, as quais tornaram clara a necessidade de consideração de diversos fatores, inclusive em face da interpretação da realidade, para auxiliar o intérprete na decidibilidade.

A consagração do "primado da realidade", destacado pelos autores, é a chave hermenêutica para destravar a gestão local. Se o pós-positivismo exige considerar os fatores reais para a decidibilidade, torna-se imperativo que a fiscalização perquirira se a contratação atingiu seu objetivo público e se a política de fomento ao desenvolvimento local está sendo efetiva, em vez de punir o gestor por falhas formais irrelevantes que decorrem justamente da precariedade estrutural. Nesse sentido, a doutrina administrativista contemporânea tem se esforçado para densificar o conceito indeterminado trazido pela LINDB. Exemplo disso é o entendimento consolidado no Enunciado nº 11 do Encontro IBDA Tiradentes de 2019, o qual estabelece que a expressão "dificuldades reais" abarca um espectro amplo de limitações, compreendendo desde carências materiais, físicas e orçamentárias até a deficiência de recursos humanos qualificados e a própria complexidade ou atecnia da legislação. Tal entendimento reforça a tese de que essas circunstâncias adversas, longe de serem meras desculpas, são elementos fáticos que não podem paralisar a atuação do gestor, mas devem servir de parâmetro para a avaliação de sua conduta.

Portanto, um controle pedagógico, deferente às escolhas legítimas do administrador e focado na realidade concreta, é condição *sine qua non* para a efetividade da Lei 14.133/2021 nos pequenos municípios. Somente quando o órgão de controle compreende que a "realidade" impõe

limitações muitas vezes insuperáveis — como a falta de engenheiros, a escassez de internet de alta velocidade ou a ausência de mercado competitivo —, o gestor se sente amparado para utilizar a discricionariedade técnica em prol do interesse público. Rompe-se, assim, com a inércia do medo e inaugura-se uma nova era de segurança jurídica, na qual a inovação administrativa e o fomento ao desenvolvimento local deixam de ser riscos a serem evitados para se tornarem deveres a serem perseguidos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso investigativo trilhado neste estudo demonstrou que as compras públicas, longe de constituírem mera rotina burocrática de abastecimento da máquina estatal, representam um dos mais potentes vetores de indução do desenvolvimento econômico e social disponíveis ao Poder Público. A Lei nº 14.133/2021, ao positivar o "desenvolvimento nacional sustentável" como objetivo cardinal do processo licitatório, rompeu definitivamente com o paradigma unidimensional do "menor preço", inaugurando uma nova dogmática da vantajosidade, na qual a eficiência administrativa se entrelaça indissociavelmente com o retorno social e econômico do gasto.

Todavia, a materialização desse comando normativo nos pequenos municípios brasileiros enfrenta o desafio da assimetria federativa. Conforme evidenciado, a escassez de recursos financeiros, a precariedade da capacidade institucional instalada e a atrofia dos mercados locais criam um ambiente de tensão entre a complexidade do "direito posto" e as limitações da "realidade social". Esse descompasso, agravado por um sistema de controle externo muitas vezes formalista, fomenta a "jurisprudência do terror" e o "apagão das canetas", no qual o gestor, premido pelo medo da responsabilização, abdica de utilizar o poder de compra do Estado como alavanca de fomento.

A superação desse impasse não reside na inaplicabilidade da lei, mas na construção de um "consenso" hermenêutico e prático. Ficou

demonstrado que o ordenamento jurídico oferece um arcabouço robusto de mecanismos de discriminação positiva — como a licitação exclusiva para MEs/EPPs, o parcelamento do objeto como regra e as margens de preferência — que, se instrumentalizados estrategicamente, permitem democratizar o acesso às vendas governamentais e reter a riqueza no território municipal. Contudo, a eficácia desses instrumentos depende de uma governança adaptativa, alicerçada em um planejamento dialógico (PCA) que diagnostique as potencialidades locais e capacite o mercado para atender à demanda pública.

Conclui-se, portanto, que a efetividade da Nova Lei de Licitações no "Brasil profundo" exige a adoção do "primado da realidade" como vetor interpretativo, à luz do artigo 22 da LINDB. É imperativo que os órgãos de controle evoluam de uma fiscalização de conformidade asséptica para uma análise finalística, que considere as "dificuldades reais" do gestor — carências materiais, humanas e tecnológicas — não como escusas, mas como parâmetros de decidibilidade. Somente através dessa hermenêutica do consenso, que equilibra o rigor da legalidade com a sensibilidade do pragmatismo responsável, será possível romper a inércia do medo. Assim, a licitação deixará de ser um fim em si mesma para se converter, efetivamente, em um ato político-administrativo de transformação social, garantindo que o orçamento público cumpra sua função constitucional de reduzir desigualdades e promover a prosperidade local.

REFERÊNCIAS

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *População estimada do país chega a 212,6 milhões de habitantes em 2024*. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41111-populacao-estimada-do-pais-chega-a-212-6-milhoes-de-habitantes-em-2024>. Acesso em: 22 dez. 2025.

COX, Carlos Henrique Harper. *Planejamento das Contratações Públicas: conforme a lei nº 14.133/2021*. 3. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025. p. 38.

CUNHA, Helton Souza da; FERREIRA, Cristiano Vasconcellos; MURARI, Thiago Barros. Governança nas contratações públicas: referencial teórico. *Revista de Gestão e Secretariado*, [S.L.], v. 15, n. 7, p. 01-20, 17 jul. 2024. Brazilian Journals. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.7769/gesec.v15i7.4029>. Acesso em: 22 dez. 2025.

MIRANDA, Henrique Savonitti. *Licitações e Contratos Administrativos*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. (Livro Eletrônico). 2. ed. em e-book baseada na 6. ed. impressa. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/266278221/v6/page/RB-2.19>. Acesso em: 22 dez. 2025.

MOTTA, Fabrício; NOHARA, Irene Patrícia. *LINDB no direito público: lei 13.655/2018*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. Coleção soluções de direito administrativo: Leis comentadas. Série I: administração pública; volume 10 / coordenação Irene Patrícia Nohara, Fabrício Motta, Marco Praxedes. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/215543055/v1/page/RB-1.3>. Acesso em: 23 dez. 2025.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. *Tratado de direito administrativo: licitação e contratos administrativos*. 2022. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. (Livro Eletrônico). Coordenação Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/100965083/v3/page/RB-9.18>. Acesso em: 21 dez. 2025.

SANTOS, Laércio José Loureiro dos. *Inovações da Lei de Licitações e Polêmicas Licitatórias*. 3. ed. São Paulo: Editora Dialética, 2024. p.16. Livro Eletrônico. Disponível em: <https://elibro.net/pt/ereader/univem/270096?page=16>. Acesso em: 23 dez. 2025.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para + céticos*. 4. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025. p. 241.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas Comentadas*. 15. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 61.