Observatório *Evoluta*

Notícias e análises da administração pública

EVOLUTA

Edição nº 17 · Ano 1 quinta-feira, 5 de novembro de 2026

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Organização social: o que é e quando o município pode contratar

Organização social é uma entidade privada, sem fins lucrativos, qualificada pelo poder público para executar atividades de interesse coletivo em parceria. O município contrata uma OS quando tem lei própria, atua em área permitida e escolhe a entidade por procedimento…



Imagem ilustrativa

NESTA EDIÇÃO

Organização social: o que é e quando o município pode contratar	2
Análise e guias: 4 artigos	3
Prazos e expediente	8

GOVTECH E IA

Inteligência artificial no estudo técnico preliminar: passo a passo

A inteligência artificial pode apoiar a equipe na elaboração do estudo técnico preliminar, organizando perguntas, estrutura e rascunhos. A decisão sobre a necessidade, as alternativas e a solução continua humana. Este passo a passo mostra como…

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Fase interna da licitação: o que é e quais são as etapas

A fase interna da licitação reúne os atos que o órgão pratica antes de divulgar o edital. Na Lei 14.133/2021 ela se chama fase preparatória: parte da demanda, passa por estudo técnico, riscos, valor estimado, termo…

VENDER PARA O GOVERNO

Sistema de registro de preços: o que é e quando usar

O sistema de registro de preços (SRP) reúne procedimentos para registrar, em ata, preços e condições de fornecimento de compras e serviços futuros. O órgão contrata conforme a necessidade e não é obrigado a comprar tudo.…

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Organização social: o que é e quando o município pode contratar

Organização social é uma entidade privada, sem fins lucrativos, qualificada pelo poder público para executar atividades de interesse coletivo em parceria. O município contrata uma OS quando tem lei própria, atua em área permitida e escolhe a entidade por procedimento…

Organização social (OS) é uma entidade privada, sem fins lucrativos, que o poder público qualifica para executar atividades de interesse coletivo em parceria com ele, em áreas como saúde, cultura e ensino. O município pode contratar uma OS em três condições. Deve haver lei própria que preveja o modelo. O serviço precisa estar entre as áreas permitidas. E a escolha da entidade deve seguir procedimento público, objetivo e impessoal.

A parceria costuma ser formalizada em um contrato de gestão, que condiciona o repasse de recursos a metas e a indicadores. Quem pensa em adotar o modelo precisa saber o que a lei federal diz, o que ela deixa para cada ente e onde estão os limites que o controle examina. O curso de contratualização com organizações sociais percorre esse caminho, do chamamento ao acompanhamento.

O que é uma organização social, segundo a lei federal

A Lei 9.637, de 1998, é a norma de referência do modelo. Ela autoriza o Poder Executivo a qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos. As atividades devem se dirigir ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção do meio ambiente, à cultura ou à saúde. A entidade precisa cumprir os requisitos fixados pela própria lei. O texto está no portal do Planalto.

Qualificação não é contrato. É o reconhecimento de que a entidade reúne as condições para firmar a parceria. O contrato de gestão vem depois e define o que a entidade fará, com quais recursos e como será avaliada.

Dois princípios sustentam o desenho. O Estado fomenta e financia a atividade, mas não a executa diretamente. E o repasse se liga a resultados combinados, não à simples manutenção de uma estrutura.

Requisitos de qualificação e áreas de atuação

Conforme o texto compilado da lei no Senado, o estatuto da entidade precisa, entre outros pontos:

- registrar objetivos de natureza social na área de atuação;
- declarar finalidade não lucrativa, com reinvestimento dos excedentes na própria atividade;
- prever conselho de administração e diretoria, com representantes do poder público e da comunidade no órgão de deliberação superior;
- determinar a publicação anual dos relatórios financeiros e de execução do contrato de gestão;
- proibir a distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido.

Essas exigências valem para a esfera federal. Cada município deve conferir se sua lei as repete, amplia ou ajusta, inclusive quanto ao local da publicação anual dos relatórios.

Quanto às áreas, a lei federal enumera ensino, pesquisa, tecnologia, meio ambiente, cultura e saúde. Outras áreas, como o esporte, dependem do que a lei local previr e da compatibilidade com a Constituição. Na saúde, a Constituição declara de relevância pública as ações e os serviços do setor. Também admite que instituições privadas participem do Sistema Único de Saúde (SUS) de forma complementar, com preferência para entidades filantrópicas e sem fins lucrativos (arts. 197 e 199, §1º, em texto reproduzido pelo Conselho Nacional de Saúde).

O município precisa de lei própria?

Em regra, sim. A Lei 9.637 foi desenhada para a União: fala em aprovação por ministros e trata da extinção de órgãos federais. Por isso, o município que quer qualificar organizações sociais costuma editar lei própria, que define quem pode ser qualificado, em quais áreas, com quais requisitos e por qual procedimento.

A resposta exata depende do ordenamento local e do entendimento do tribunal de contas competente. Peça parecer da procuradoria antes de abrir qualquer procedimento. Cada município tem lei própria; confira a legislação local.

Chamamento e critérios objetivos na escolha da entidade

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ação direta de inconstitucionalidade 1923, reconheceu a validade do modelo para serviços que o Estado não presta com exclusividade. A condição é que qualificação e contratação sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal. Os princípios do art. 37 da Constituição devem ser respeitados, e a fiscalização do Ministério Público e do tribunal de contas não pode ser restringida. O resumo do julgamento foi divulgado pelo STF e reproduzido pelo Conass.

A lei anterior de licitações previa dispensa para contratos com organizações sociais; a Lei 14.133 não repetiu a hipótese. Em análise publicada pela Zênite, o autor aponta alternativas para escolher a entidade, entre elas o chamamento público com critérios objetivos. É leitura doutrinária: o procedimento adotado deve constar da lei local e do edital.

Na prática, critérios objetivos significam descrever o serviço e as metas, fixar pontuação clara, exigir capacidade técnica comprovável e registrar a decisão de forma fundamentada.

Riscos de transferir funções públicas e o que fazer na prática

Contratar uma OS não transfere a responsabilidade. Mesmo quando prestados por particulares, saúde, educação e cultura continuam sendo serviços públicos, como lembra esta análise sobre o entendimento do STF. O

raciocínio do tribunal se apoia em atividades não exclusivas do Estado; dele não se extrai autorização para delegar funções que só o poder público exerce.

Outro risco é tratar a OS como resposta genérica à falta de pessoal ou de estrutura. Sem metas e sem fiscalização, o município paga sem verificar o que recebe. Na saúde, a Constituição ainda veda auxílios e subvenções a instituições privadas com fins lucrativos (art. 199, §2º).

Antes de contratar, siga esta ordem:

1. Confirme se há lei municipal que autorize a qualificação e o contrato de gestão.
2. Defina o serviço, o público atendido e o motivo de não executá-lo diretamente.
3. Compare o modelo com a execução direta e com outras formas de contratação.
4. Publique o procedimento de seleção, com critérios e pontuação conhecidos.
5. Estruture metas, indicadores e comissão de acompanhamento antes da assinatura.
6. Guarde a documentação de cada etapa para os órgãos de controle.

Fontes:
Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 (qualificação de entidades como organizações sociais) — Presidência da República (Planalto) (planalto.gov.br)
Lei nº 9.637/1998: ementa e texto compilado — Senado Federal (LegisWeb) (legis.senado.leg.br)
Constituição Federal, arts. 196 a 200 (Seção II, Da Saúde) — Conselho Nacional de Saúde (gov.br) (gov.br)
Convênio do poder público com organizações sociais deve seguir critérios objetivos — Conass, a partir de Notícias STF (conass.org.br)
Licitação dispensável para contratar organizações sociais: uma supressão da Lei nº 14.133/2021 — Blog da Zênite (José Anacleto Abduch Santos) (zenite.blog.br)
STF reafirma a descentralização da execução de serviços públicos — Migalhas (migalhas.com.br)

Análise e guias

GOVTECH E IA

Inteligência artificial no estudo técnico preliminar: passo a passo

A inteligência artificial pode apoiar a equipe na elaboração do estudo técnico preliminar, organizando perguntas, estrutura e rascunhos. A decisão sobre a necessidade, as alternativas e a solução continua humana. Este passo a passo mostra como usar a ferramenta, conferir…



Imagem ilustrativa

A inteligência artificial pode apoiar a equipe na elaboração do estudo técnico preliminar (ETP), mas não substitui o estudo. Ela ajuda a levantar perguntas, organizar informações e redigir uma primeira versão. Quem conhece o problema, confere as fontes e assina continua sendo a equipe de planejamento da contratação.

O passo a passo abaixo parte dessa divisão de papéis e trata do uso responsável de IA no planejamento das contratações. Ele vale para qualquer ferramenta de IA generativa e para órgãos de qualquer porte, com os ajustes que a regulamentação local pedir.

O que o ETP precisa demonstrar, com ou sem IA

A Lei 14.133/2021 define o ETP como a primeira etapa do planejamento da contratação (art. 6º, XX). O art. 18, §1º, diz que ele deve evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução. O mesmo parágrafo lista treze elementos, da descrição da necessidade ao posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação.

O §2º do art. 18 fixa o mínimo em cinco elementos: necessidade, estimativa de quantidades, estimativa de valor, justificativa para parcelar ou não e posicionamento conclusivo. Os demais, quando faltarem, exigem justificativa.

O manual de licitações e contratos do TCU acrescenta um alerta de método. O ETP deve vir antes da escolha da solução, e não depois, só para cumprir o rito. O manual trata a elaboração pro forma como risco. Uma ferramenta que gera texto em segundos aumenta esse risco, porque o documento parece pronto antes de o estudo existir.

Passo a passo para usar IA no ETP

Siga a ordem abaixo. Cada passo protege uma parte do estudo.

1. **Delimite o papel da ferramenta.** Registre que ela apoiará perguntas, estrutura e redação. Escolher a solução, estimar valores e concluir pela viabilidade ficam com a equipe.
2. **Reúna o material real do órgão.** Separe o pedido da área requisitante, o histórico de contratações do mesmo objeto, o consumo anterior e a legislação local aplicável.
3. **Retire o que não deve sair do órgão.** Dados pessoais, informações não públicas e estimativas ainda não divulgadas ficam fora do pedido. Os cuidados estão na seção sobre registro e responsabilidade.
4. **Peça perguntas antes de pedir texto.** Solicite uma lista das informações que faltam para descrever a necessidade. A lista revela lacunas do próprio material.
5. **Escreva a necessidade com quem conhece a rotina.** A área requisitante descreve o problema com as próprias palavras. A IA pode melhorar a clareza e a ordem do texto, sem acrescentar fatos.
6. **Levante o mercado e confira cada fonte.** Use a IA para sugerir tipos de solução e critérios de comparação. Depois, abra cada fonte citada e confirme que ela existe e diz o que o texto afirma.
7. **Peça riscos e pontos a decidir.** Solicite uma lista de dúvidas, riscos e alternativas que a equipe deveria discutir. A decisão e a justificativa continuam humanas.

8. **Revise e registre.** A área requisitante, a área técnica e, quando o órgão exigir, o jurídico leem o texto completo. Anote quem revisou e o que mudou.

Onde o risco aumenta: necessidade e levantamento de mercado

Duas partes do ETP pedem atenção redobrada. A primeira é a descrição da necessidade, que precisa refletir a realidade do órgão. Texto genérico serve a qualquer prefeitura e, por isso, não demonstra a necessidade de nenhuma.

A segunda é o levantamento de mercado, que compara alternativas com justificativa técnica e econômica. O guia do governo do Canadá sobre IA generativa alerta que essas ferramentas podem gerar conteúdo com aparência confiável, mas incorreto ou incompleto. Entre os riscos, o guia cita fontes que não existem.

Trate, portanto, toda referência sugerida pela IA como pista, não como prova. A fonte só vale depois que você a abre, lê e anexa ao processo.

Registro de uso e responsabilidade

Registrar o uso da ferramenta ajuda a explicar como o documento foi produzido. O guia canadense sugere identificar, no mínimo, a ferramenta e a versão. Sugere também indicar a finalidade e a extensão da revisão humana. A prática se adapta bem ao ETP: uma nota no processo basta.

Sobre responsabilidade, os dispositivos da Lei 14.133 consultados para este texto não tratam de inteligência artificial. O manual do TCU atribui o ETP à equipe de planejamento. Na falta dela, atribui aos representantes da área requisitante e da área técnica. A cautela prudente é tratar o texto gerado como se tivesse sido escrito por quem assina.

Quanto aos dados, a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018) manda limitar o tratamento ao mínimo necessário (art. 6º, III). Exige também medidas de segurança (art. 6º, VII, e art. 46). Nomes de servidores, dados de fornecedores pessoa física e e-mails em cotações são dados pessoais.

Antes de enviar qualquer documento a uma ferramenta, confira os termos de uso dela. Confira também as regras do seu órgão sobre o que pode sair do ambiente interno.

Erros comuns ao usar IA no ETP

- **Gerar o ETP depois de decidir a solução.** Como evitar: use a ferramenta para testar alternativas, não para justificar a escolha já feita.
- **Aceitar uma descrição genérica da necessidade.** Como evitar: exija números, locais e rotinas do órgão no texto, fornecidos pela área requisitante.
- **Copiar quantidades sem memória de cálculo.** A lei pede memória de cálculo e documentos de suporte para a estimativa (art. 18, §1º, IV). Como evitar: refaça a conta em planilha e anexe-a.
- **Deixar a fonte sem registro.** Como evitar: guarde cópia ou link de cada fonte aberta e a data de acesso.
- **Não registrar a revisão.** Como evitar: inclua no processo a nota de uso e o nome de quem conferiu.

Fontes:
Lei 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) — Planalto — Presidência da República (planalto.gov.br)
Licitações e Contratos: orientações — 4.1 Estudo Técnico Preliminar (ETP) — Tribunal de Contas da União (licitacoesecontratos.tcu.gov.br)
Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais) — Planalto — Presidência da República (planalto.gov.br)
Guide on the use of generative artificial intelligence — Secretariado do Conselho do Tesouro do Canadá (Canada.ca) (canada.ca)

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Fase interna da licitação: o que é e quais são as etapas

A fase interna da licitação reúne os atos que o órgão pratica antes de divulgar o edital. Na Lei 14.133/2021 ela se chama fase preparatória: parte da demanda, passa por estudo técnico, riscos, valor estimado, termo de referência e parecer…



Imagem ilustrativa

A fase interna da licitação é o conjunto de atos que o órgão pratica antes de divulgar o edital: identificar a necessidade, estudar a solução, estimar o valor, avaliar riscos e definir as regras da disputa. A Lei 14.133/2021 chama essa etapa de fase preparatória e a trata como planejamento.

É nela que se decide o que será comprado, em que quantidade, com qual preço de referência e com quais exigências. O que fica mal definido aqui reaparece depois, na disputa e na execução do contrato.

Fase interna e fase externa: onde uma termina e a outra começa

A fase externa começa com a divulgação do edital. Tudo o que vem antes acontece dentro do órgão, sem participação dos licitantes. Segundo o manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União (TCU), o planejamento só se encerra depois das instruções técnica e jurídica: a autoridade ajusta o edital, se preciso, e determina a divulgação, o que inicia a seleção do fornecedor.

O art. 18 da lei exige que a fase preparatória seja compatível com o plano de contratações anual, quando existir, e com as leis orçamentárias. Ela deve tratar de todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam afetar a contratação.

Licitar é a regra, e a contratação direta é exceção. O TCU registra que a licitação tem previsão constitucional (art. 37, XXI, da Constituição). A fase interna é o que dá consistência a esse dever.

As etapas da fase interna, na ordem em que acontecem

A lei não entrega um fluxograma único. A leitura combinada dos arts. 12, 18 e 53 com a orientação do TCU permite organizar as etapas assim:

1. **Demanda.** O setor requisitante registra a necessidade no documento de formalização da demanda (DFD), que também alimenta o plano de contratações anual.
2. **Estudo técnico preliminar (ETP).** Evidencia o problema, compara alternativas e conclui se a contratação é viável.
3. **Análise de riscos.** A lei exige avaliar os riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução do contrato (art. 18, X).
4. **Valor estimado.** O orçamento estimado precisa ser compatível com os preços de mercado e trazer as composições usadas na sua formação (arts. 18, IV, e 23).
5. **Termo de referência (TR).** Define o objeto, o modelo de execução, o modelo de gestão e os critérios de medição e de pagamento (art. 6º, XXIII).
6. **Edital e minuta de contrato.** A minuta, quando necessária, segue como anexo do edital (art. 18, VI).
7. **Parecer jurídico.** Ao final da fase preparatória, o processo vai ao órgão de assessoramento jurídico para o controle prévio de legalidade (art. 53).
8. **Autorização e divulgação.** Encerrada a instrução técnica e jurídica, a autoridade determina a divulgação do edital.

A ordem é lógica, não literal. A estimativa de valor, por exemplo, aparece tanto no ETP quanto no TR. O essencial é que cada documento se apoie no anterior e que nenhum seja escrito apenas para cumprir formalidade.

Quem participa de cada etapa

A demanda nasce no setor requisitante. O ETP é elaborado por representantes da área técnica e da área requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação, conforme o TCU. A área de compras ou licitações costuma conduzir a estimativa de valor, o edital e o andamento do processo, a depender da estrutura de cada órgão.

O órgão de assessoramento jurídico entra ao final, e a autoridade competente autoriza a divulgação. A lei pede ainda segregação de funções: o mesmo agente não deve acumular funções mais sujeitas a risco (art. 7º, §1º). A alta administração responde pela governança das contratações (art. 11, parágrafo único).

Em órgãos pequenos, esse desenho exige cuidado. Cada município define por lei e regulamento próprios quem faz o quê; confira a legislação local.

Por que o erro do início só aparece na execução

O ETP é a base do TR e, por consequência, do edital e do contrato. Se a necessidade foi descrita de forma genérica, se as quantidades não têm memória de cálculo ou se uma exigência não foi justificada, o problema atravessa o processo. Ele costuma reaparecer como impugnação, pedido de esclarecimento, aditivo ou contrato que não atende à demanda.

O TCU orienta justificar no ETP todas as exigências do edital e do TR. Também pede que a análise de mercado e o cálculo das quantidades sejam documentados e que o estudo seja feito antes do TR, não depois de definida a forma de contratar. O manual do TCU cita decisão do Tribunal (Acórdão 4812/2018, Segunda Câmara) em que a ausência de ETP foi tratada como irregularidade grave, que pode levar à anulação da licitação.

O plano de contratações anual ajuda a organizar esse começo. A lei prevê que os órgãos de planejamento poderão elaborá-lo a partir dos DFDs, para racionalizar as contratações e alinhá-las ao planejamento e às leis orçamentárias (art. 12, VII). Quando existe, deve ser divulgado em sítio oficial e observado nas licitações (art. 12, §1º).

Quando vale buscar apoio de capacitação ou assessoria

Vale buscar apoio quando o processo volta com frequência para ajuste, quando cada setor cota por conta própria antes do ETP ou quando o jurídico recebe processos incompletos. Nesses casos, alinhar quem faz o quê e padronizar modelos costuma ser mais útil do que revisar documento por documento.

Fontes:
Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) — Senado Federal (Legislação) (legis.senado.leg.br)
Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU, item 4 (Planejamento da contratação) — Tribunal de Contas da União (licitacoesecontratos.tcu.gov.br)
Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU, item 4.1 (Estudo Técnico Preliminar) — Tribunal de Contas da União (licitacoesecontratos.tcu.gov.br)
Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU, item 3.1.2 (Por que licitar?) — Tribunal de Contas da União (licitacoesecontratos.tcu.gov.br)

VENDER PARA O GOVERNO

Sistema de registro de preços: o que é e quando usar

O sistema de registro de preços (SRP) reúne procedimentos para registrar, em ata, preços e condições de fornecimento de compras e serviços futuros. O órgão contrata conforme a necessidade e não é obrigado a comprar tudo. Veja o conceito, as…



Imagem ilustrativa

O sistema de registro de preços (SRP) permite que o órgão público escolha fornecedores e fixe preços agora para contratar depois, conforme a necessidade. A Lei 14.133/2021 o define como um conjunto de procedimentos para o registro formal de preços destinados a contratações futuras. O registro pode ser feito por licitação (pregão ou concorrência) ou por contratação direta.

Na prática, o município licita uma vez e consome o objeto aos poucos, durante a vigência da ata. O tema está nos arts. 82 a 86 da lei. A Constituição Federal mantém a licitação como regra para as compras públicas, com igualdade de condições entre os concorrentes.

O SRP não é uma modalidade de licitação: é um conjunto de procedimentos que se apoia em pregão, concorrência ou contratação direta. As decisões sobre quantidade, vigência e adesão exigem equipes de compras capacitadas em registro de preços, e este texto organiza os pontos de partida.

Como funciona o SRP: ata, gerenciador e participantes

O resultado do procedimento é a ata de registro de preços. A lei a descreve como documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação.

Três figuras aparecem em toda ata:

- **Órgão gerenciador:** conduz o procedimento e gerencia a ata dele decorrente.
- **Órgão participante:** participa dos procedimentos iniciais e integra a ata.
- **Órgão não participante:** não participou do início e só usa a ata por adesão, a chamada carona, quando as regras permitem.

Essas definições estão no art. 6º da lei, conforme o texto atualizado pela Câmara dos Deputados.

Em quais situações o registro de preços é indicado

A página do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o tema, baseada na Lei 14.133, lista as situações em que o SRP costuma fazer sentido:

- necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
- impossibilidade de definir previamente o quantitativo a ser demandado;
- entregas parceladas de bens ou serviços remunerados por unidade de medida;
- atendimento a mais de um órgão, inclusive em compras centralizadas;
- execução descentralizada de programa federal.

O mesmo material informa que o SRP também pode ser usado em dispensa e inexigibilidade, na forma do regulamento. Para obras e serviços de engenharia, exige projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional, e necessidade permanente ou frequente. Veja a página do TCU.

O inciso II do art. 40 da lei, ao tratar do planejamento de compras, prevê o processamento por registro de preços "quando pertinente". A escolha, portanto, precisa ser justificada, não presumida.

Na rotina municipal, o perfil costuma ser o de itens de consumo contínuo, como material de expediente, material de limpeza e combustível, ou de serviços prestados sob demanda. O que define a escolha não é o item em si, e sim o comportamento da demanda: frequente, parcelada ou imprevisível.

Ata não é contrato: o órgão é obrigado a comprar?

A existência de preços registrados gera compromisso de fornecimento nas condições pactuadas. Segundo o TCU, porém, a administração não fica obrigada a contratar: pode fazer licitação específica para a compra, desde que motive a decisão.

A compra acontece depois, em contratos decorrentes da ata, cada um com vigência própria, definida conforme o edital ou o aviso. A indicação de disponibilidade orçamentária só é exigida na formalização do contrato.

A ata, por sua vez, vale por um ano e pode ser prorrogada por igual período, se ficar comprovado que o preço segue vantajoso. No regulamento federal, o prazo conta do primeiro dia útil após a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme o Decreto federal nº 11.462/2023.

Para o fornecedor, o efeito da ata é de compromisso; para o órgão, é de possibilidade. Essa assimetria explica por que a ata precisa de um responsável: sem acompanhamento, o preço registrado envelhece e o saldo sobra ou falta.

Vantagens, riscos e quando evitar o SRP

A principal vantagem é de processo: uma licitação atende várias necessidades, e a padronização do objeto facilita a gestão. Com mais de um órgão, o planejamento compartilhado evita licitações paralelas para o mesmo item.

Os riscos aparecem quando o instrumento é usado sem método:

- quantidades estimadas sem base, que distorcem preços e limites de adesão;
- ata sem responsável pelo saldo e pela vigência;
- adesões aceitas sem análise de vantagem e de preço;
- preço registrado que se afasta do mercado ao longo da vigência.

Quando evitar? Em demanda única e pontual, com quantidade e prazo definidos, a licitação comum costuma ser

mais simples. O mesmo vale para objeto sem especificação clara e para obra sem projeto padronizado.

Como aplicar no seu município

1. Liste os itens de compra recorrente e verifique se a demanda é frequente ou imprevisível.
2. Registre no estudo técnico preliminar por que o SRP é pertinente ao objeto.
3. Defina quem será o gerenciador e quem acompanhará saldo e vigência da ata.
4. Confira o regulamento local: o decreto federal rege a administração federal, e cada ente pode ter regras próprias.
5. Estime quantidades com base em histórico de consumo e consulte outros órgãos antes de licitar.

Cada município tem lei própria; confira a legislação local antes de adotar prazos e procedimentos. Para a fase de execução dos contratos decorrentes, veja o curso de gestão de contratos, aditivos, prorrogações e reequilíbrio.

Decidir quando registrar preços e gerir a ata são temas da Capacitação em Sistema de Registro de Preços (SRP), que cobre planejamento, atribuições e gestão do saldo. Use o botão **Levar este curso ao meu município** para pedir uma proposta in-company.

Fontes:
Licitações e Contratos – 5.9.4 Sistema de Registro de Preços — Tribunal de Contas da União (licitacoesecontratos.tcu.gov.br)
Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023 (regulamenta os arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133) — Senado Federal – Legislação / Diário Oficial da União (legis.senado.leg.br)
Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – texto atualizado — Câmara dos Deputados (www2.camara.leg.br)
A licitação na Constituição de 1988 — Senado Federal – Estudos Legislativos (www12.senado.leg.br)

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Planta Genérica de Valores: o que é e para que serve

A planta genérica de valores (PGV) reúne os valores unitários de terrenos e construções que o município usa para chegar ao valor venal, base de cálculo do IPTU. O texto explica como ela funciona, quem a elabora e aprova, qual…



Imagem ilustrativa

A planta genérica de valores (PGV) é o conjunto de valores unitários que o município usa para estimar, em massa, o valor de terrenos e construções. É a partir dela que se chega ao valor venal, base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Sem uma PGV bem feita, o lançamento do imposto se apoia em números que ninguém consegue explicar.

O Código Tributário Nacional (CTN) não usa a expressão "planta genérica de valores". Ele fixa a regra geral: a base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel (art. 33). A PGV é o meio de que os municípios dispõem para chegar a esse valor em milhares de imóveis ao mesmo tempo.

O que a PGV organiza: terreno, construção e zonas

A forma da PGV varia de um município para outro, porque cada cidade a define em lei local. Em linhas gerais, ela trata de três elementos:

- **Terreno:** valor por metro quadrado, que muda conforme a região da cidade;
- **Construção:** valor por metro quadrado conforme o tipo e o padrão da edificação;
- **Zonas de valorização:** áreas com características parecidas, como infraestrutura, uso e localização, que recebem o mesmo valor unitário de terreno.

Esses mesmos elementos aparecem no art. 38, § 2º, do CTN. Entre os critérios técnicos para estimar o valor venal, ele lista a localização, a tipologia, o padrão e a área de terreno e de construção (conforme o texto atualizado do CTN).

PGV, IPTU e ITBI: onde a planta pesa em cada imposto

O IPTU incide sobre a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel situado na zona urbana, definida em lei municipal (art. 32). O Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) incide sobre a transmissão onerosa, entre vivos, de imóveis e de direitos a eles relativos (CF, art. 156, II, e CTN, art. 35). Os dois usam a expressão "valor venal", mas a lógica é diferente.

No IPTU, o município estima o valor de todos os imóveis de forma geral, e a PGV é o instrumento natural para isso. No ITBI, o fato gerador é uma transação concreta. Por isso o Superior Tribunal de Justiça (STJ) fixou, em recurso repetitivo (Tema 1.113), uma tese sobre o ITBI. A base de cálculo é o valor do imóvel em condições normais de mercado. Ela não fica vinculada à base do IPTU, que nem sequer pode servir de piso.

A mesma tese afirma que o valor da transação declarado pelo contribuinte tem presunção de compatibilidade com o mercado. O município só pode afastá-la mediante processo administrativo regular e não pode arbitrar previamente a base com um valor de referência que ele mesmo fixou. A Lei Complementar 227/2026 alterou o art. 38 do CTN depois dessa tese, e o efeito da mudança sobre o Tema 1.113 é debatido; decisões de tribunais estaduais noticiadas pela imprensa especializada têm mantido a tese, e o jurídico do município deve acompanhar o assunto. Em resumo: a PGV é a base natural do IPTU; para o ITBI, pode ser fonte de informação, mas não substitui o valor da transação.

Quem elabora a PGV, quem a aprova e com que frequência revisar

A elaboração costuma ficar com a área tributária e cadastral da prefeitura, com apoio de profissionais de avaliação de imóveis. A aprovação, em regra, passa pela lei. O CTN exige lei para fixar a base de cálculo de tributos e equipara à majoração a modificação da base que torne o tributo mais oneroso (art. 97, IV e § 1º). A simples atualização monetária da

base não conta como majoração (art. 97, § 2º).

Quanto à periodicidade, os artigos do CTN sobre IPTU e ITBI não fixam prazo de revisão. Quem define é a legislação municipal. Quando a planta fica parada, o valor lançado se afasta do mercado: imóveis que se valorizaram mais passam a pagar, proporcionalmente, menos do que os que se valorizaram menos.

O que o contribuinte pode questionar

O lançamento é ato vinculado da autoridade administrativa, que verifica o fato gerador, determina a matéria tributável e calcula o tributo (art. 142). Por isso, o contribuinte pode questionar, em regra, quatro pontos:

- os dados do seu imóvel no cadastro, como área, padrão construtivo e uso;
- o enquadramento do imóvel na zona de valorização;
- os critérios e a metodologia que a prefeitura usou, que devem estar acessíveis;
- no ITBI, o valor atribuído, por meio de avaliação contraditória (art. 38, § 3º, e art. 148, que trata do arbitramento por processo regular).

Prazos e formas de impugnação variam conforme a lei do município. Cada município tem lei própria; confira a legislação local.

O que fazer na prática

1. **Localize** a lei que institui a PGV do seu município e a data da última revisão.
2. **Confira** se o cadastro imobiliário reflete a cidade real, com áreas e padrões atualizados.
3. **Documente** a metodologia: fontes de preços, divisão em zonas e fórmulas.
4. **Divulgue** os critérios de forma que o contribuinte consiga entender o valor do seu imóvel.
5. **Defina** em lei a periodicidade de revisão e o canal de reclamação.

Fontes:

Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), texto compilado — Presidência da República (Planalto) (planalto.gov.br)

Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), arts. 32, 33 e 38 na redação atualizada — Presidência da República (Planalto) (planalto.gov.br)

Código Tributário Nacional, norma atualizada (arts. 144 e 148) — Câmara dos Deputados (www2.camara.leg.br)

Tema 1113 do STJ: base de cálculo do ITBI — Damásio Educacional (jurisprudência temática do STJ) (juris.damasio.com.br)

Próximos prazos

16/11	eSocial, EFD-Reinf e DCTFWeb: obrigações mensais da folha (Competência outubro/2026: eSocial (S-1200, S-1202 e S-1299), EFD-Reinf e DCTFWeb)
20/11	Repasse do duodécimo à Câmara e limites de gasto do Legislativo (Repasse de novembro de 2026)
30/11	RPPS: DAIR, DIPR, DPIN e DRAA à Secretaria de Previdência (DAIR de outubro/2026)
30/11	RPPS: DAIR, DIPR, DPIN e DRAA à Secretaria de Previdência (DIPR do 5º bimestre de 2026)
30/11	13º salário dos servidores municipais (Empregados CLT (Lei nº 4.749/1965, art. 2º): fim da janela do adiantamento (1ª parcela) em 2026)
30/11	Envio bimestral ao SIOPS (dados de saúde) (5º bimestre de 2026 (set e out))

Datas sujeitas à confirmação no ato de cada ano e na lei local. Calendário completo: evoluta.adm.br/prazos/

Observatório *Evoluta*

Publicação diária de notícias e análises da administração pública

EXPEDIENTE

Editor responsável	Matheus Bernardo Delbon
Corpo editorial	Charles Vinícius, Caique Camilo e Gustavo Bispo
Editora	Instituto Evoluta. Rua São Bento, 1.271, Centro, Araraquara-SP, CEP 14801-300
Redação	observatorio@evoluta.adm.br

Edição on-line