

IMR: A POSSIBILIDADE DE USO EM PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DE BENS

Autor:

JULIANO CAMARGO DE BRITO

Mestre em Inovações Tecnológicas pela UTFPR (2021), Especialista em Direito Público pela Universidade Anhanguera-Uniderp-MS (2012), Graduado em Administração pela Faculdade Dom Bosco de Ubatã-PR (2006). Servidor Público Federal desde 2011. Atua como Agente de Contratação e Pregoeiro na Universidade Tecnológica Federal do Paraná - Campus Campo Mourão desde 2013. Membro da Comissão de Implementação e Normatização da Lei 14.133 no âmbito da UTFPR. Possui experiência como Membro de Equipes de Planejamento da Contratação, Pregoeiro, Presidente da Comissão Permanente de Licitações, Fiscal de Contratos e também já atuou em Processos Administrativos de Sanção. Exerceu a função de Chefe do Departamento de Materiais e Patrimônio no período entre abril de 2013 a abril de 2024. Professor de Cursos de Capacitação e de Treinamentos Práticos no sistema Compras.gov.br . Instrutor Credenciado junto ao Sebrae - PR (área de Compras Públicas). Criador do perfil [@pregoeiroensina](#) no Instagram, que possui insights relacionados com o dia a dia de compradores públicos.

RESUMO:

O artigo aborda a possibilidade de aplicar o Instrumento de Medição de Resultados (IMR), previsto na Instrução Normativa nº 5/2017, também nas contratações públicas de bens, e não apenas nos contratos de prestação de serviços. Com base na Lei nº 14.133/2021, argumenta-se que o IMR pode ser utilizado como mecanismo de controle de qualidade e incentivo ao cumprimento das condições contratuais pelos fornecedores.

O IMR é um mecanismo que estabelece critérios objetivos e mensuráveis para avaliar a qualidade da execução contratual, com reflexos diretos no pagamento. No caso das compras, sua aplicação poderia induzir os fornecedores a entregarem os bens conforme especificado e dentro do prazo, reduzindo ocorrências comuns como atrasos e entrega de itens divergentes da proposta.

Além disso, o artigo evidencia que a aplicação do IMR pode minimizar a necessidade de instauração de processos administrativos sancionadores (como aplicação de multas), que são morosos e de baixo impacto pedagógico, sobretudo quando envolvem valores inferiores a R\$ 1.200,00.

Sob o ponto de vista legal, destaca-se que a Lei nº 14.133/2021 permite a adoção de critérios de medição no termo de referência, o que abriria espaço para a inserção

do IMR também em contratações de bens, ainda que isso represente uma inovação incremental no âmbito da administração pública federal.

Sugere-se a implementação experimental do IMR em contratações diretas, com base em uma tabela de percentuais de faturamento vinculados ao cumprimento de prazos e conformidade dos bens entregues. Essa medida, além de simples, visa reforçar a eficiência, a economicidade e a responsabilidade dos fornecedores em contratos administrativos.

INTRODUÇÃO

A Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, estabelece diretrizes para a contratação de serviços sob o regime de execução indireta na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Essa normativa enfatiza a importância de uma gestão eficiente e transparente dos contratos, alinhando-os ao planejamento estratégico dos órgãos e entidades governamentais.

Nesse contexto, o Instrumento de Medição de Resultados (IMR) emerge como uma ferramenta essencial para monitorar e avaliar a eficácia desses contratos, que a rigor têm como objeto a prestação de serviços.

Considerando que não há norma específica tratando da aplicação do IMR para os contratos e/ou instrumentos equivalentes decorrentes de processos de aquisição de bens, o presente artigo pretende abordar a possibilidade de uso deste mecanismo diante das disposições contidas na Lei nº 14.133/2021.

QUAL O CONCEITO DO IMR?

Trata-se de instrumento definido pelo item IX do Anexo I da IN 05/2017 como um “mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento” (BRASIL, 2017).

Sua adoção deve ser tratada na etapa de planejamento da contratação, a qual é considerada essencial para todo e qualquer tipo de contratação pública, pois

representa, em termos gerais, o momento adequado para alinhar as ações a serem desenvolvidas ao planejamento estratégico da entidade, servindo de amparo para a tomada de decisão dos gestores e para a prática dos atos subsequentes, tais como seleção dos fornecedores e execução do objeto contratual (BRITO, 2021).

Entre os artefatos pertinentes à etapa de planejamento da contratação, entende-se que a adoção do IMR deve ser avaliada quando da elaboração do termo de referência, devendo neste caso ser consideradas algumas diretrizes, tais como:

- a) Identificar indicadores mínimos de desempenho para aferir qualidade esperada dos serviços;
- b) Listar atividades críticas que implicam na prestação dos serviços e nos resultados esperados;
- c) Prever fatores que estejam fora do controle do prestador e que podem interferir no cumprimento das metas;
- d) Utilizar metas realistas e definidas com base em comparação apropriada;
- e) Níveis de desconformidade do serviço para redimensionar pagamentos e, se for o caso, aplicar sanções e/ou rescindir o contrato.
- f) Definir faixas mínimas de tolerância que nas primeiras ocorrências poderão apenas ser objeto de notificação para ajuste.

Em termos práticos, o IMR funciona como um mecanismo de indução para a boa execução do objeto contratado, posto que permite à administração efetuar ajustes nos valores a serem pagos para seus fornecedores.

A sua utilização está diretamente relacionada com o fluxo de recebimento provisório e definitivo previsto pelos incisos I (obras e serviços) e II (compras) do Art. 140 da Lei nº 14.133/2021.

NO QUE O IMR PODERIA CONTRIBUIR PARA OS PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DE BENS?

Tal como já ocorre quando o objeto envolve a prestação de serviços, a adoção deste mecanismo poderia induzir os contratados a cumprir todas as

condições constantes em suas respectivas propostas comerciais, em especial, a entregar os bens na exata especificação proposta e avaliada pela administração no processo de contratação, assim como a cumprir os prazos de entrega.

A primeira conduta (entregar bens incompatíveis com a proposta comercial) não pode ser admitida pela administração, pois fere o próprio critério de julgamento do processo de contratação, vide Art. 59 da Lei nº 14.133/2021.

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

II - **não obedecerem às especificações técnicas** pormenorizadas no edital;

V - apresentarem **desconformidade com quaisquer outras exigências do edital**, desde que insanável (BRASIL, 2021).

Quando os bens entregues não atendem às especificações da proposta, a qual está vinculada ao contrato, utiliza-se o mecanismo da rejeição, que é previsto pelo § 1º do Art. 140 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 140, § 1º O objeto do contrato **poderá ser rejeitado**, no todo ou em parte, **quando estiver em desacordo com o contrato** (BRASIL, 2021).

Neste caso específico, é necessário que o contratado seja notificado para que faça a substituição dos bens no prazo definido no termo de referência. A não realização deste procedimento irá caracterizar pelo menos duas infrações administrativas, quais sejam:

Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações:

V - **não manter a proposta [...]**;

VII - ensejar o **retardamento** da execução ou **da entrega do objeto** da licitação **sem motivo justificado** (BRASIL, 2021);

De igual modo, quando o contratado descumpre o prazo de entrega definido no termo de referência e constante em sua proposta comercial, faz-se necessária a expedição de notificação por parte do fiscal do contrato.

Assim, pode-se dizer que a administração acaba sendo prejudicada, pois além de não receber logo de início os bens que constam na proposta comercial e/ou recebê-los após o prazo pactuado, ainda precisa realizar esforços a fim de que o fornecedor cumpra de fato aquilo que ele mesmo propôs.

Diante deste contexto, a utilização do IMR para os processos de aquisição de bens pode reduzir o número de ocorrências destas condutas, de modo a transferir o ônus, neste caso financeiro e de caráter pedagógico, a quem lhe deu causa.

Para estes problemas a administração pode utilizar as sanções administrativas previstas pela lei, principalmente a multa:

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as **seguintes sanções**:

II - multa (BRASIL, 2021);

A problemática da multa, que é de mora nestes casos, reside nas seguintes questões: a primeira é que o Art. 157 da Lei nº 14.133/2021 prevê que será “facultada a defesa do interessado no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de sua intimação” (BRASIL, 2021).

Considerando o Manual de Licitações e Contratos do TCU (2024), assim como as lições de Oliveira (2025), entende-se que a aplicação deste instrumento, cuja natureza é sancionatória, pressupõe o trâmite de um processo administrativo de sanção com as seguintes etapas:

- a) Intimação;
- b) Defesa do Contratado (Prazo de até 15 dias úteis - Art. 157 da Lei 14.133/2021);
- c) Decisão da Autoridade Competente;
- d) Recurso (Prazo de até 15 dias úteis - Art. 166 da Lei 14.133/2021);
- e) Decisão da Autoridade Superior (até 20 dias úteis - Art. 166, Pár. Único da Lei nº 14.133/2021).

Somente após o cumprimento deste processo, que é moroso em razão dos respectivos prazos e possui um custo processual decorrente da atuação dos agentes públicos, a multa poderia ser cobrada de forma administrativa pela entidade.

E é exatamente neste ponto que surge a segunda questão. Para receber os valores pertinentes à multa, a administração tem inicialmente a opção de descontar o débito dos créditos que o contratado tem a receber.

Tal opção, que está devidamente prevista nas minutas de termo de referência da Advocacia Geral da União, cria uma situação na qual a administração teria que reter o pagamento do bem até que ocorra a conclusão do processo administrativo de sanção no qual se discute a aplicabilidade da multa em razão das ocorrências que lhe causaram a abertura.

No entanto, esta medida esbarra, em tese, na dicção do §7º do Art. 92 da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

§ 7 Para efeito do disposto nesta Lei, consideram-se como **adimplemento da obrigação contratual** a prestação do serviço, a realização da obra ou **a entrega do bem**, ou parcela destes, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

A outra opção seria emitir uma guia de recolhimento específica, opção que deixa a administração a mercê do efetivo pagamento pelo contratado, o qual muitas vezes sequer ocorre.

Conforme Art. 2º da Instrução Normativa nº 26, de 13 de abril de 2022, da Secretaria Especial da Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, as multas que forem inferiores a **R\$ 1.200,00** (um mil e duzentos reais) estarão dispensadas de cobrança administrativa, o que não significa perdão do débito (BRASIL, 2022).

Neste caso, o que vai ocorrer é que a documentação comprobatória da multa permanecerá arquivada junto à entidade que a aplicou, de modo que, havendo novos débitos deste mesmo contratado, estes possam ser cobrados quando os valores ultrapassarem o valor supracitado.

Este arquivamento, contudo, não será por tempo indeterminado, pois o prazo prescricional será de 5 (cinco) anos da data do ato ou fato do qual se originarem. Esta mesma normativa prevê ainda uma operação de compensação quando o contratado possuir créditos decorrentes do mesmo contrato ou de outros contratos que possua com o órgão ou entidade sancionadora.

Diante destas colocações, pode-se dizer que o processo é burocrático e, se não ocorrer o recolhimento da multa pelo contratado, pouco efetivo, na medida em que não vai causar efeito pedagógico imediato e capaz de induzir a mudança de comportamento na execução contratual junto à administração pública em geral.

Portanto, sob a perspectiva de custo/benefício processual, pode-se dizer que o uso do IMR nos processos de aquisição de bens pode reduzir o número de processos administrativos para aplicação de multa, principalmente aqueles cujos valores envolvidos não atingem o valor mínimo para cobrança previsto pela I.N 26/2022 - SEGES.

QUAL SERIA A FUNDAMENTAÇÃO LEGAL PARA O USO DO IMR NOS PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DE BENS?

O inciso XXIII do Art. 6º da Lei nº 14.133/2021 define o termo de referência da seguinte forma:

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, **que deve conter os seguintes parâmetros** e elementos descritivos:

g) **critérios de medição** e de pagamento (BRASIL, 2021);

Isso posto, afirma-se: não há, no referido diploma legal, uma definição específica para o que seriam os critérios de medição. Por analogia ao que dispõe a

Instrução Normativa nº 5/2017, entende-se que o IMR de fato seja um destes critérios de medição previstos pela Lei.

Conforme já exposto inicialmente, sua aplicabilidade possui conexão com o fluxo de recebimento provisório e definitivo previsto pela Lei nº 14.133/2021:

Art. 140. O objeto do contrato será recebido:

II - em se tratando de compras:

a) **provisoriamente**, de forma sumária, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, **com verificação posterior da conformidade do material com as exigências contratuais**;

b) **definitivamente**, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais;

§ 3º Os prazos e os métodos para a realização dos recebimentos provisório e definitivo serão definidos em **regulamento ou no contrato** (BRASIL, 2021).

Conquanto não haja regulamento específico do Governo Federal tratando dos recebimentos provisório e definitivo para os casos de compras, a lei permite que o contrato contenha o IMR ao qual será submetido o contratado. Nos casos em que o contrato for formalizado por meio de nota de empenho, é plenamente possível que o termo de referência venha a tratar do assunto, tendo em vista sua natureza obrigacional para contratantes e contratados.

FLUXO DE PROCEDIMENTOS SUGERIDO

Nos casos em que o contrato é formalizado por meio de nota de empenho, o fluxo é iniciado com o envio, por e-mail, do respectivo documento para o contratado. Quando ocorrer a confirmação do recebimento deste e-mail será iniciada a contagem do prazo de entrega.

Para que seja possível a adoção do IMR, o termo de referência deverá detalhar de forma pormenorizada o fluxo a ser adotado. A principal informação que deve estar clara é a seguinte: a nota fiscal de venda só poderá ser emitida após a aplicação do IMR pela administração, logo a entrega do bem deverá ser

acompanhada de nota fiscal de simples remessa. Tal informação deverá ser ressaltada no e-mail de envio da nota de empenho ao contratado.

Ao receber os bens provisoriamente no almoxarifado da administração, o servidor responsável deverá verificar se a entrega ocorreu dentro do prazo estabelecido e registrar tal informação em uma planilha ou sistema de controle. Além disso, deverá convocar o fiscal do contrato para que faça a verificação da conformidade do material diante das exigências contratuais e/ou da proposta do fornecedor.

Caso o bem seja aceito pelo fiscal, deve ser aplicado o IMR, que irá considerar a data de entrega, e autorizado o faturamento pelo contratado. O recebimento definitivo será confirmado mediante termo detalhado e atesto da respectiva nota fiscal de venda.

Caso o bem não seja aceito pelo fiscal, deverá ser comunicada sua rejeição junto ao fornecedor, nos termos do Art. 140, § 1º da Lei nº 14.133/2021. A partir deste momento será iniciada a contagem do prazo para substituição, conforme previsão do termo de referência.

Ao receber o bem substituído no almoxarifado da administração, o servidor responsável deverá executar o mesmo procedimento anteriormente já adotado. Sendo feito o aceite provisório do bem pelo fiscal do contrato, aplica-se o IMR e solicita-se a emissão da respectiva nota fiscal, já com o ajuste de pagamento realizado.

SUGESTÃO DE IMPLEMENTAÇÃO

O uso do IMR nos contratos decorrentes de processos de aquisição de bens ainda não é regulamentado no âmbito da administração pública federal, motivo pelo qual entende-se que sua adoção caracteriza-se como uma inovação incremental.

Este tipo de inovação, segundo Scherer e Carlomagno (2016), decorre de um processo de gestão da inovação e é impulsionada por iniciativas criadas no âmbito da própria organização ou por necessidades demandadas pelo mercado.

Tendo em vista que esta inovação pode interferir na rotina convencional de faturamento/emissão de notas fiscais de venda por parte dos fornecedores, sugere-se que o procedimento seja testado pontualmente em processos de contratação direta, de modo a avaliar a sua aplicabilidade e, se for o caso, expandi-la para processos de maior complexidade.

Uma tabela hipotética e exemplificativa para este IMR de compras, ou seja, sem estudos aprofundados, poderia ser definida desta forma:

Valor do bem	Situação	Percentual de Faturamento	Valor do ajuste de pgto
R\$ 15.000,00	Entrega do bem dentro do prazo estipulado e sem ocorrência de rejeição.	100% do valor do bem	R\$ 0,00
R\$ 15.000,00	Entrega do bem com atraso de 30 dias e sem ocorrência de rejeição.	98% do valor do bem	R\$ 300,00
R\$ 15.000,00	Entrega do bem com atraso de 45 dias e sem ocorrência de rejeição.	95% do valor do bem	R\$ 750,00
R\$ 15.000,00	Entrega do bem com atraso de 30 dias e com ocorrência de rejeição.	92% do valor do bem	R\$ 1.200,00
R\$ 15.000,00	Entrega do bem com atraso de 45 dias e com ocorrência de rejeição	90% do valor do bem	R\$ 1.500,00
R\$ 15.000,00	Entrega do bem com atraso superior a 60 dias e sem ocorrência de rejeição	88% do valor do bem	R\$ 1.800,00
R\$ 15.000,00	Entrega do bem com atraso superior a 60 dias e com ocorrência de rejeição	85% do valor do bem	R\$ 2.250,00

Fonte: Elaborada pelo autor (2025).

Conforme verifica-se na tabela acima, trata-se de uma medida relativamente simples e que vai ao encontro dos ensinamentos de Drucker (2020): reconhecer o

óbvio é o primeiro passo para entender a simplicidade das inovações eficazes. Sua adoção exige basicamente previsão no termo de referência e uma adequada definição e aplicação dos fluxos de recebimento provisório e definitivo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para a administração pública direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRASIL. Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 maio. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRASIL. Instrução Normativa nº 26, de 13 de abril de 2022. Dispõe sobre a dispensa, o parcelamento, a compensação e a suspensão de cobrança de débito resultante de multa administrativa e/ou indenizações, previstas na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, não inscritas em dívida ativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 abr. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-26-de-13-de-abril-de-2022>. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em:

<https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-8-infracoes-e-sancoes-administrativas-licitacoes/>. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRITO, Juliano Camargo de. Compras compartilhadas como ferramenta para a otimização dos processos de aquisições de materiais no âmbito da UTFPR. 2021. Dissertação (Mestrado em Inovações Tecnológicas) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campo Mourão, 2021. Disponível em: <https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/24832> . Acesso em: 11 abr. 2025.

DRUCKER, P. Drucker: O homem que inventou a Administração. 1. ed. Rio de Janeiro, RJ: Alta Books, 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. “Sanções nas licitações e contratações públicas: avanços e desafios”. In SLC – Solução em Licitações e Contratos nº 85. Seção Soluções Autorais. São Paulo: SGP, abril/2025, p. 95-114. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2025/04/85-SLC-Abril-2025-Solucoes-Autorais-05-2.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2025.

SCHERER, F. O.; CARLOMAGNO, M. S. Gestão da Inovação na Prática. 2. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2016. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597007121/> . Acesso em: 11 abr. 2025.

Como citar este texto:

BRITO, Juliano Camargo de. IMR: A possibilidade de uso nos processos de aquisição de bens.