

NOTA TÉCNICA

O **INSTITUTO NACIONAL DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA**, associação civil de caráter científico e acadêmico, sem fins lucrativos, no exercício de sua missão institucional de estudo e aprimoramento das Licitações, Contratos e Parcerias Governamentais, vem a público externar preocupação com a crescente utilização do regime de precatórios judiciais para pagamento de diferenças contratuais decorrentes de valores não adimplidos corretamente pela Administração Pública durante a execução dos contratos administrativos.

Nos termos de seu Estatuto, em especial o art. 1º, inciso XI, o INCP tem entre suas finalidades a emissão de manifestações públicas e a atuação em julgamentos, audiências públicas e demais espaços institucionais, razão pela qual apresenta a seguinte posição técnica.

Tem-se verificado, em diversos entes federativos, que valores devidos em razão de contratos administrativos regularmente celebrados, executados e atestados – diferenças de medições, reequilíbrios, glosas indevidas, parcelas não inscritas em restos a pagar, entre outros – acabam sendo pagos apenas após longa tramitação judicial, sob a forma de precatório.

Ou seja, aquilo que deveria ser tratado como “dívida contratual ordinária”, já coberta por dotação orçamentária e passível de pagamento direto (ou via restos a pagar), é artificialmente deslocado para o regime excepcional de pagamento de débitos judiciais, concebido pela Constituição Federal para hipóteses distintas da inadimplência injustificada de contratos administrativos.

Esse movimento gera, na prática, dentre outros: a) atraso prolongado no recebimento; b) impacto severo no fluxo de caixa dos contratados; c) deterioração da matriz de riscos dos contratos públicos; d) repasse desses riscos para os preços ofertados à Administração.

O ordenamento jurídico brasileiro estruturou um circuito de responsabilidade para que o Estado somente contrate quando houver lastro orçamentário e financeiro, conforme se desprende da Constituição Federal de 1988, Lei de Licitações, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei 4.320/1964.

Quando, apesar de toda essa arquitetura normativa, um contrato é executado, a obrigação é atestada, há liquidação da despesa, mas o pagamento não ocorre e o crédito é remetido ao regime de precatórios, há uma quebra sistêmica.

Não se trata, nesses casos, de “criar” um crédito judicial novo, mas de “reconhecer judicialmente um crédito contratual pré-existente”, que já deveria ter sido pago pela via administrativa ordinária.

Permitir que tais obrigações sejam sistematicamente empurradas para o regime de precatórios significa, em última análise, admitir que o Estado se beneficie da própria inadimplência, em afronta ao princípio geral segundo o qual ninguém pode se beneficiar da própria torpeza.

A mais, o uso indevido do regime de precatórios como “via normal” para pagamento de diferenças contratuais gera expressivo aumento de custos transacionais e insegurança jurídica.

À luz de sua vocação científica e acadêmica, bem como de suas finalidades estatutárias, o Instituto Nacional da Contratação Pública – INCP:

1. Repudia a utilização indiscriminada do regime de precatórios para pagamento de diferenças contratuais que deveriam ter sido satisfeitas no curso normal da execução do contrato, com dotação e restos a pagar devidamente constituídos.

2. Defende a interpretação sistemática do Direito Administrativo, Financeiro e Constitucional, de modo que créditos contratuais liquidados sejam tratados como dívidas a serem pagas diretamente, respeitada a ordem cronológica e o regime de restos a pagar, já o regime de precatórios seja reservado às hipóteses em que efetivamente se está diante de dívida judicial típica, e não de inadimplemento contratual injustificado.

3. Alerta para o grave aumento de custos transacionais e para a insegurança jurídica produzidos pela transferência artificial de créditos contratuais para o regime de precatórios, com impactos negativos sobre preços, competitividade e continuidade de serviços essenciais.

4. Assevera que os gestores públicos precisam reforçar práticas de planejamento, governança das contratações e responsabilidade fiscal, evitando a contratação sem lastro orçamentário e o cancelamento indevido de empenhos.

Por fim, compete aos Tribunais de Contas e Ministério Público como órgãos de controle fiscalizar com rigor para coibir manobras que transformem o inadimplemento contratual em mecanismo de ajuste contábil e ao Poder Judiciário no exercício de seu mister jurisdicional reconhecer a natureza contratual desses créditos.

Brasília, 05 de dezembro de 2025.



Luciano Elias Reis
Presidente do INCP