

O dever de motivar a alteração de minutas padronizadas: reflexões sobre o Acórdão 1148/2026 – TCU Plenário

Renila Bragagnoli¹

Introdução

A Lei nº 14.133/2021 consolidou uma mudança de paradigma nas contratações públicas brasileiras ao deslocar um procedimento meramente formal para um sistema de contratações públicas focado em governança, gestão de riscos e eficiência. Nesse novo cenário, a atuação da assessoria jurídica deixa de ser uma instância de "chancela" burocrática para assumir um papel estratégico e transversal no macroprocesso da contratação pública.

Um dos instrumentos mais relevantes para a concretização dessa eficiência é a utilização de modelos de minutas padronizadas, conforme preconizado no art. 19, inciso IV da Lei nº 14.133/2021, que no §2º do mesmo artigo prevê que a não utilização das minutas padronizadas deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório.

No entanto, a obrigatoriedade do uso desses modelos, e, principalmente, o dever de motivar qualquer desvio, ainda gera dúvidas práticas. O recente Acórdão 1148/2026 do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) lança luz sobre esse tema, reafirmando que a padronização das minutas não é apenas uma facilidade administrativa, mas um dever legal vinculado à competitividade e

¹ Advogada da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), onde exerce atualmente o cargo de Secretária de Integridade. Mestranda em Políticas Públicas e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Especialista em Políticas Públicas, Gestão e Controle da Administração pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP/DF). Possui experiência na alta administração pública, tendo atuado como Chefe da Assessoria Jurídica da Codevasf, Assessora na Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República e Gerente da Procuradoria Jurídica da Empresa de Planejamento e Logística (EPL). É membra efetiva do Instituto Nacional da Contratação Pública (INCP) e membra da Comissão de Estudos sobre Empresas Estatais do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). Atua como professora e palestrante em cursos de pós-graduação, treinamentos e capacitações sobre licitações e contratos, governança, integridade e assessoria jurídica, com especialização na Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais). É autora e coautora de obras e artigos especializados nessas temáticas.

à segurança jurídica, revelando uma nova compreensão sobre o papel das minutas padronizadas na governança das contratações públicas.

O caso concreto analisado via Acórdão 1148/2026: a supressão da cláusula de qualificação econômico-financeira

O julgado em análise originou-se de uma representação contra o Pregão Eletrônico 90012/2025 do IBAMA, destinado à locação de impressoras portáteis. A irregularidade central residiu na supressão, sem qualquer justificativa formal, de uma cláusula constante no modelo padronizado da Advocacia-Geral da União (AGU).

A cláusula em questão (item 10.27 do modelo da AGU) previa a possibilidade de empresas licitantes que não atingissem os índices de liquidez exigidos comprovarem sua aptidão via patrimônio líquido ou capital social mínimo. Ao remover essa "cláusula de salvaguarda" sem fundamentação, o órgão não apenas violou o rito processual, mas restringiu indevidamente o universo de competidores.

O valor da minuta-padrão como ferramenta de governança

A padronização de editais e contratos é uma atividade de extrema relevância, pois racionaliza rotinas, confere celeridade e estabelece parâmetros seguros para a produção de documentos. A Lei nº 14.133/2021, no seu art. 19, inciso IV, atribui expressamente à assessoria jurídica a função de auxiliar na instituição desses modelos, sendo essa uma das cinco macrofunções do jurídico na Lei em referência, conforme já salientado².

Todavia, a padronização traz consigo um ônus da sua não utilização: o dever de motivação. O art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 é taxativo ao determinar que a não utilização de modelos padronizados, ou a alteração de seu conteúdo, deve ser obrigatoriamente justificada por escrito e anexada ao processo.

O TCU entendeu que a remoção injustificada da cláusula foi uma decisão atípica e irregular, resultando na inabilitação de uma empresa que poderia ter

² BRAGAGNOLI, Renila. As cinco macrofunções da Assessoria Jurídica na Lei nº 14.133/2021. Disponível em <https://www.novaleilicitacao.com.br/2025/08/18/as-cinco-macrofuncoes-da-assessoria-juridica-na-lei-n-o-14-133-21/>

apresentado proposta mais vantajosa, gerando um prejuízo potencial estimado em até R\$ 1,8 milhão em caso de prorrogação contratual máxima.

Embora, em um primeiro olhar, a discussão pareça restrita à habilitação econômico-financeira, o Acórdão possui repercussões muito mais amplas, especialmente para a atuação da assessoria jurídica, da governança e dos mecanismos de controle interno nas contratações públicas.

Em artigo anteriormente desenvolvido, defendemos que a assessoria jurídica não deve ser compreendida apenas como instância revisora formal, mas como agente institucional de estabilização normativa, prevenção de riscos e fortalecimento da governança³. O Acórdão nº 1148/2026-Plenário parece caminhar exatamente nessa direção ao reconhecer que a alteração de minutas padronizadas e disponibilizadas pelo órgão de assessoramento jurídico não pode ocorrer de maneira intuitiva, automática ou desmotivada.

Isso porque a Lei nº 14.133/2021 incorporou a lógica da padronização como instrumento de governança das contratações públicas. Não se trata apenas de “ganho de tempo”. A utilização de modelos previamente analisados e construídos pelos órgãos de assessoramento jurídico busca reduzir assimetrias interpretativas, mitigar falhas recorrentes, aumentar segurança jurídica e racionalizar controles jurídicos. Nesse contexto, o dever de justificar alterações promovidas em cláusulas padronizadas representa verdadeiro mecanismo de controle da racionalidade decisória.

O próprio TCU destacou que o problema não estava, necessariamente, na possibilidade de adoção de critérios distintos de habilitação econômico-financeira, mas na ausência de motivação formal para a supressão de cláusula padronizada essencial prevista no modelo da AGU.

Aqui, o precedente dialoga diretamente com a lógica introduzida pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, especialmente no que se refere à exigência de motivação administrativa qualificada, racionalidade decisória e transparência institucional.

³ BRAGAGNOLI, Renila. Desafios e estratégias da assessoria jurídica nas empresas estatais: governança, responsabilidade e influência institucional. Ebook Empresas Estatais em 2025. 60 Acórdãos do TCU sobre a Lei n 13.303/2016 e mais conteúdo exclusivo: artigos inéditos sobre temas atuais e relevantes. 2025

Ao exigir justificativa formal para o afastamento de modelos previamente validados, o art. 19, §2º, da Lei nº 14.133/2021 aproxima-se da diretriz consequencialista da LINDB, segundo a qual decisões administrativas devem ser motivadas de maneira suficiente, demonstrando coerência institucional e avaliação dos impactos decorrentes das escolhas realizadas pela Administração Pública.

Essa conclusão é extremamente relevante porque desloca o foco do debate da discricionariedade administrativa para a governança da decisão administrativa. Em outras palavras: a Administração até pode divergir do modelo padronizado em um caso concreto, mas não pode fazê-lo sem registrar, tecnicamente, as razões institucionais que justificam a alteração

Nesse cenário, talvez uma das principais contribuições do Acórdão nº 1148/2026 seja justamente demonstrar que a governança não se constrói apenas com grandes estruturas normativas, mas também com pequenos controles institucionais aparentemente invisíveis, como o dever de justificar por que determinada cláusula institucionalmente validada deixou de constar no edital.

Reflexões sobre os limites entre padronização e autonomia administrativa

Esse talvez seja o ponto mais sensível do precedente: a decisão do TCU não elimina a discricionariedade administrativa, tampouco transforma automaticamente as minutas da AGU em instrumentos de vinculação absoluta. O que o Tribunal parece exigir não é submissão irrestrita ao modelo padronizado, mas sim transparência institucional quanto às razões que justificam eventual afastamento. A discussão, portanto, não reside propriamente na impossibilidade de alteração da minuta, mas na necessidade de que a divergência seja racional e motivada.

Sob essa perspectiva, o Acórdão nº 1148/2026 também inaugura importante reflexão acerca dos limites entre padronização normativa e autonomia administrativa. Se, por um lado, a padronização fortalece segurança jurídica, coerência e previsibilidade institucional, por outro, o excesso de rigidez pode gerar receio excessivo de adaptação legítima dos modelos aos casos concretos, produzindo o indesejado efeito de hiperformalização das contratações públicas.

Esse cenário impõe cautela interpretativa, pois a governança das contratações não pode converter a padronização em engessamento decisório e institucional. O controle externo deve incidir sobre a racionalidade da motivação administrativa e sobre a aderência da decisão ao interesse público, e não sobre a simples existência de divergência em relação ao modelo previamente elaborado.

O precedente também reforça o papel das estruturas de governança, integridade, controle interno e assessoria jurídica na validação institucional das alterações promovidas em minutas padronizadas, o que já foi reforçado em diversos escritos sobre a Lei nº 14.133/2021⁴⁵⁶. Mais do que linhas, essas estruturas passam a assumir função relevante na verificação da aderência institucional das escolhas administrativas realizadas no âmbito das contratações públicas.

Nesse contexto, a alteração não motivada de cláusulas padronizadas passa a representar não apenas risco jurídico, mas também risco de governança, risco concorrencial, risco reputacional e risco de controle externo.

Considerações Finais

A decisão do TCU no Acórdão 1148/2026 consolida o entendimento de que a governança das contratações exige protagonismo institucional e conformidade normativa. A utilização de minutas padrão não deve ser tratada como um "copia e cola" burocrático, mas como um compromisso com a padronização que só pode ser afastado mediante justificativa robusta.

Para os gestores e assessores jurídicos, o Tribunal de Contas da União deixa claro com esse julgado que a eficiência e a celeridade proporcionadas pela padronização são protegidas pelo controle externo. Qualquer desvio desse

⁴ ALVES, Paulo; BRAGAGNOLI, Renila. Governança das contratações na Lei n.º 14.133/2021: entre avanços normativos e déficits institucionais. Disponível em <https://www.novaleilicitacao.com.br/2026/04/09/governanca-das-contratacoes-na-lei-n-o-14-133-2021-entre-avancos-normativos-e-deficits-institucionais/>

⁵ BRAGAGNOLI, RENILA. Da governança pública ao compliance privado: os impactos da promoção da integridade nas contratações públicas. Disponível em <https://www.novaleilicitacao.com.br/2025/07/25/da-governanca-publica-ao-compliance-privado-os-impactos-da-promocao-da-integridade-nas-contratacoes-publicas/>

⁶ LEONEZ, Angelina; BRAGAGNOLI, Renila. Governança nas contratações: como o planejamento incorpora a integridade na prevenção de riscos. Disponível em <https://www.novaleilicitacao.com.br/2025/12/09/governanca-nas-contratacoes-como-o-planejamento-incorpora-a-integridade-na-prevencao-de-riscos/>

caminho, sem o devido suporte motivacional, fragiliza a legalidade do certame, amplia riscos de controle e, como visto, pode levar à inevitável anulação do procedimento licitatório.

A padronização de minutas, fortemente estruturada pela atuação da assessoria jurídica, deve ser compreendida como uma peça de estratégia e governança, essencial para o atendimento do interesse público.

A inteligência do Acórdão deixa incontroverso que em um modelo de contratação pública orientado por parâmetros de governança, alterar uma cláusula institucionalmente validada deixou de ser um simples ajuste redacional. Passou a ser uma decisão administrativa que exige racionalidade, motivação e responsabilidade institucional.

Referências

ALVES, Paulo; BRAGAGNOLI, Renila. Governança das contratações na Lei n.º 14.133/2021: entre avanços normativos e déficits institucionais. Disponível em <https://www.novaeilicitacao.com.br/2026/04/09/governanca-das-contratacoes-na-lei-n-o-14-133-2021-entre-avancos-normativos-e-deficits-institucionais/>

BRAGAGNOLI, RENILA. Da governança pública ao compliance privado: os impactos da promoção da integridade nas contratações públicas. Disponível em <https://www.novaeilicitacao.com.br/2025/07/25/da-governanca-publica-ao-compliance-privado-os-impactos-da-promocao-da-integridade-nas-contratacoes-publicas/>

_____, Renila. As cinco macrofunções da Assessoria Jurídica na Lei n.º 14.133/2021. Disponível em <https://www.novaeilicitacao.com.br/2025/08/18/as-cinco-macrofuncoes-da-assessoria-juridica-na-lei-n-o-14-133-21/>

_____, Renila. Desafios e estratégias da assessoria jurídica nas empresas estatais: governança, responsabilidade e influência institucional. Ebook Empresas Estatais em 2025. 60 Acórdãos do TCU sobre a Lei n 13.303/2016 e mais conteúdo exclusivo: artigos inéditos sobre temas atuais e relevantes. 2025.

LEONEZ, Angelina; BRAGAGNOLI, Renila. Governança nas contratações: como o planejamento incorpora a integridade na prevenção de riscos. Disponível em <https://www.novaeilicitacao.com.br/2025/12/09/governanca-nas-contratacoes-como-o-planejamento-incorpora-a-integridade-na-prevencao-de-riscos/>