



MUNICÍPIO DE VILHENA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO nº 0448/2026/PGM

DE: PGM

PARA: Controladoria de Licitações

1. RELATÓRIO

Consta nos autos documento de formalização da demanda, estudo técnico preliminar, análise de riscos, histórico de consumo, justificativa, pesquisa de preços, termo de referência, reserva de dotação, despacho para auditoria, análise da auditoria, termo de referência, justificativa, despacho, certidão de recebimento, minuta do edital, carta proposta, decreto de designação de agentes de contratação, despacho, termo de referência, despacho.

Hipótese	Dispensa Eletrônica
Capitulação Legal	Art. 75, inciso II da Lei Federal nº 14.133 de 2021.
Objeto	Aquisição de Equipamentos de Proteção Individual – EPIs para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SEMMA conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento e seus anexos.
Valor estimado da contratação	R\$ 8.998,35 (oito mil novecentos e noventa e oito reais e trinta e cinco centavos).
Participação	Exclusiva para ME e EPP*



2. OPINIÃO JURÍDICA

2.1 Da Dispensa de licitação

A nova lei dispõe no inciso II do artigo 75 que:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

O valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), previsto no inciso II, foi atualizado por meio de Decreto Federal nº 12.343/2024, de modo que, o valor máximo de dispensa atual, conforme o inciso citado, é de R\$ 65.492,11 (sessenta e cinco mil quatrocentos e noventa e dois reais e onze centavos).

A Lei Federal nº 14.133 de 2021 dispõe no §1º do artigo 75 o que deve ser considerado para aferição do limite de valor:

§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do **caput** deste artigo, deverão ser observados:

I - o **somatório** do que for despendido no **exercício financeiro** pela respectiva **unidade gestora**;

II - o somatório da despesa realizada com **objetos de mesma natureza**, entendidos como tais aqueles relativos a **contratações no mesmo ramo de atividade**.

O entendimento correto dos dispositivos auxilia o Gestor a não fragmentar a despesa e assim não incorrer em crime de Contratação Direta Ilegal conforme o artigo 337-E do Código Penal que dispõe:

Contratação direta ilegal

Art. 337-E. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei:

Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.

O Ministério Público de Contas vinculado ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no parecer nº 0122/2023 referente ao processo nº 2066/2023 esclarece bem o que pode ser considerado fragmentação de despesa em uma Consulta feita pelo Município de Espigão do Oeste. Este Município solicitou a resposta da seguinte indagação:



Traçadas essas linhas iniciais sobre o assunto, consiste, portanto, a dúvida suscitada quanto a definição de unidade gestora na nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021).

Ante o exposto, nos dirigimos ao egrégio Tribunal de Contas do Estado de Rondônia com a seguinte indagação:

1. Seriam esses limites de dispensa expressos nos incisos I e II, do artigo 75 da supracitada Lei, por valor definidos pelo orçamento fiscal de cada Secretaria Municipal ou pelo orçamento geral do Município?

O Nobre Procurador-Geral de Contas, debruçando-se sobre o tema, entendeu que:

Alinhado às lições doutrinárias acima indicadas, é fácil perceber que além dos critérios de “anualidade” e “mesma natureza”, o § 1º do artigo 75 da NLLC acrescentou que esse somatório deve considerar o que for “despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora”, in verbis:

Art. 75. É dispensável a licitação:

[...]

§ 1º. Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados:

I – o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

Nessa vertente, vê-se com clareza que os incisos I e II do artigo 75 não podem ser analisados isoladamente e sim devem ser interpretados em conjunto com o § 1º, I e II, do mesmo artigo, porque este dispositivo criou um mecanismo limitador para a aplicação da dispensa de licitação em razão do pequeno valor, cujo somatório despendido é o de cada unidade gestora.

Dessa maneira, para que se faça o uso correto dessa trava limitadora, é necessário compreender o conceito de unidade gestora. Por unidade gestora entende-se “[...] unidades cadastradas no SIAFI investidas do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização e cujo titular, em consequência, está sujeito à tomada de contas anual em conformidade com o disposto nos artigos 81 e 82 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967”.

Outrossim, mediante o Parecer Prévio n. 01/2016-Pleno, esse egrégio Tribunal de Contas já se posicionou sobre o conceito de unidade gestora, conforme transcrevo:

Parecer Prévio n. 01/2016 – PLENO

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONSULTA ACERCA DA
POSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE UG NO DECORRER DA EXECUÇÃO
ORÇAMENTÁRIA. POSSIBILIDADE. OBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA
LEGALIDADE. NECESSIDADE DE EXISTÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA E VÁLIDA.



DEVER DE OBEDIÊNCIA AOS LIMITES CONFERIDOS PELA CONSTITUIÇÃO NO ART. 84, INCISO VI, ALÍNEA “A” – AUTO- ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO.

1. Tratando-se de Consulta, esta não deve versar sobre caso concreto sob pena de não ser acolhida pela Corte de Contas.
2. O Parecer Prévio deve servir de base para orientação de todos os jurisdicionados.
3. A Unidade Gestora é Unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização, em que a sua criação dar-se-á através de Lei específica e válida do ente.

Nessa linha é possível compreender que unidade gestora é aquela responsável pela gerência de recursos orçamentários e financeiros, de modo a utilizá-los para a realização de despesas, cujos titulares se submetem ao dever de prestar contas sobre a verba pública utilizada.

Como reforço, anote-se que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, em resposta a consulta formulada sobre esse mesmo tema,⁸ trouxe conceito alinhado ao apresentado por essa Corte de Contas, cuja reprodução é importante para trazer luz ao questionamento apresentado pelo consulente:

CONSULTA. APURAÇÃO DO LIMITE CONTIDO NO ART. 75, I e II DA
LEI Nº 14.133/2021 - NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS.
PUBLICAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS.

1. Para apuração do limite contido no art. 75, I e II da Nova Lei de Licitações e Contratos, deve ser considerado o que for despendido no exercício financeiro com objetos de mesma natureza, pela respectiva unidade gestora.

[...]

PROPOSTA DE DECISÃO Nº 02/2022 – GABMOA

[...]

Vislumbra-se, portanto, que a Unidade Gestora é exatamente a unidade responsável/autorizada a gerir/administrar recursos das atividades do governo. Como bem mencionado pelo consulente, seria por exemplo o Fundo Municipal de Saúde, ou até mesmo o Fundo Municipal de Educação.

Nessa esteira, identificadas as Unidades Gestoras, o Administrador Municipal não precisa juntá-las para apurar a observância ou não dos limites contidos na NLLC. Conforme ordem expressa no dispositivo legal, a aferição dos valores ocorre com base no gasto efetuado por cada Unidade em separado, e não conjuntamente, devendo ser observada a perspectiva de despesa que se tem para o exercício (anualidade orçamentária) pela respectiva unidade gestora para objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade. Exemplificando: material de expediente - papel, canetas, etc.; móveis para escritório - cadeiras, mesas, gaveteiros.

Sendo assim, a verificação do limite do artigo 75, I e II da NLLC, é calculado com lastro, separadamente, em cada Unidade Gestora.

(...)



Desse modo, tenho que a interpretação literal do artigo 75, I, II e § 1º, da nova Lei de Licitações, estabelece requisitos cumulativos que devem ser levados a efeito quando da realização da dispensa de licitação de pequeno valor, cujo somatório de despesas deve ser considerado no exercício financeiro (anualidade) de cada unidade gestora.

Nessa perspectiva, tem-se que a unidade gestora a ser considerada é aquela criada por lei com competência para gerência de recursos orçamentários e financeiros, em ordem a utilizá-los para a realização de despesas, sendo seus titulares submetidos ao dever de prestar contas sobre a verba pública utilizada.

De todo oportuno também mencionar, por ter relação com o tema da consulta, que o Plano de Contratações Anual, contemplado no artigo 12, VII, da Lei n. 14.133/21,¹¹ é um importante instrumento que tem como objetivo “racionalizar as contratações dos órgãos e entidades”, impondo à Administração um dever de realização de um prévio estudo sobre suas necessidades, para que adquira seus bens e contrate seus serviços de forma planejada.

Na decisão de mérito da Consulta em tela, conforme o processo nº 2066/2023:

CONSULTA. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE ESPIGÃO DO OESTE. LEI FEDERAL N. 14.133/2021. DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE PEQUENO VALOR. LIMITES PREVISTOS NO ARTIGO 75 DA LEI. SECRETARIAS MUNICIPAIS. UNIDADES GESTORAS. RECONHECIMENTO POR ATO NORMATIVO.

1. Compete ao Tribunal de Contas decidir sobre consulta que lhe seja formulada por uma das autoridades mencionadas no artigo 84 do RITCERO, que diga respeito a dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, a teor do artigo 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual n. 154/96.

2. A interpretação da lei deve levar em consideração, além do texto literal da norma (interpretação gramatical), também sua conexão com outras normas (interpretação sistemática), sua finalidade (interpretação teleológica) e, subsidiariamente, seu processo de criação (interpretação histórica).

3. O limite de dispensa de licitação em razão do pequeno valor firmado no artigo 75, I, II e § 1º, da Lei n. 14.133/21, refere-se ao somatório do que for despendido no exercício financeiro, para objeto da mesma natureza, por cada unidade gestora. 4. Unidade gestora é a unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização, nos termos já postos no Parecer Prévio n. 01/2016-Pleno desta Corte de Contas.

No mesmo sentido o autor Joel Menezes Niebuhr¹:

¹Niebuhr, Joel de Menezes. Licitação Pública e contrato administrativo. 5 Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.



A dúvida existente sob o prisma da Lei n. 8.666/1993 dissipou-se diante da Lei n. 14.133/2021, principalmente por força do §1º do artigo 75 da Lei n. 14.133/2021, que se refere à soma dos valores da respectiva unidade gestora. É que unidade gestora remete a órgãos e não necessariamente à entidade com personalidade jurídica própria. Aliás, a criação de órgãos administrativos decorre do processo de desconcentração, que pressupõe a necessidade ou utilidade de certas atividades serem prestadas por unidade própria, que tenha relativa independência gerencial. Não haveria sentido dividir a Administração Pública em diversos órgãos se todos eles tivessem que ser gerenciados em conjunto, pela mesma estrutura. Na prática, diante da redação do §1º do artigo 75 da Lei n. 14.133 de 2021, os valores gastos por órgãos desconcentrados distintos, entendidos como unidades gestoras, não devem ser somados para o efeito de apurar o limite da dispensa de licitação. O mesmo ocorre com as aquisições de objetos semelhantes ou destinados a atender à mesma finalidade. Os valores tocantes a elas, despendidos por diferentes órgãos, não devem ser somados para o efeito de definir a contratação por dispensa de licitação fundada nos incisos I e II do artigo 75 da Lei n. 14.133/2021.

As unidades gestoras da Administração Direta e Indireta do Município de Vilhena/RO estão previstas no anexo IV da Lei Orçamentária Anual (Lei municipal nº6.645 de 30 de dezembro de 2025) que dispõe:

NOMENCLATURA	ÓRGÃO	PODER	TOTAL
PODER LEGISLATIVO		20.100.000,00	20.100.000,00
01 - Câmara Municipal	20.100.000,00		
PODER EXECUTIVO			789.310.490,00
ADMINISTRAÇÃO DIRETA		613.895.290,11	
02 - Gabinete/Procuradoria Geral/Controladoria Geral	13.001.311,00		
03 - Secretaria Municipal de Comunicação	926.531,00		
04 - Secretaria Municipal de Administração	73.613.755,00		
05 - Secretaria Municipal de Fazenda	29.079.537,00		
06 - Secretaria Municipal de Terras	278.070,00		
07 - Secretaria Municipal de Educação	204.717.638,28		
08 - Secretaria Municipal de Esporte	1.679.128,46		
09 - Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos	53.788.999,00		
10 - Secretaria Municipal de Transportes e Trânsito	2.502.527,95		
11 - Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio	5.510.953,53		
12 - Secretaria Municipal de Assistência Social	10.278.407,00		
13 - Secretaria Municipal de Planejamento	1.001.054,00		
14 - Secretaria Municipal de Saúde	190.104.902,61		
17 - Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	3.537.412,61		
18 - Secretaria Municipal de Meio Ambiente	3.301.489,47		
19 - Secretaria Municipal de Agricultura	9.473.361,49		
21 - Fundo Municipal de Assistência Social	4.317.954,23		
23 - Fundo Municipal de Meio Ambiente	489.300,00		
24 - Fundo Municipal de Apoio a Política dos Direitos dos Idosos - FUMAPI	11.122,00		
99 - Reserva de Contingência	6.281.835,48		
TOTAL ADMINISTRAÇÃO DIRETA	613.895.290,11		
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA		175.415.199,89	
FUNDAÇÃO		1.567.142,00	
20 - Fundação Cultural de Vilhena	1.567.142,00		
AUTARQUIA		173.848.057,89	
15 - Serviço Autônomo de Água e Esgotos	69.866.906,73		
16 - Instituto de Previdência Municipal de Vilhena	28.799.583,95		
77 - Reserva de Contingência	75.181.567,21		
TOTAL GERAL			809.410.490,00



Observa-se que a Administração Direta do Município é descentralizada, sendo que, para cada órgão (Secretaria) é destinado um valor para sua gestão durante o exercício financeiro. Além disso, a Administração Indireta é formada por entidades autônomas com natureza autárquica. A própria Lei municipal nº 6.639 de 2025 que dispõe sobre a estrutura administrativa básica do Poder Executivo do Município de Vilhena/RO, faz menção a essa descentralização em várias disposições:

Art. 3º A Administração Municipal norteará suas atividades, em caráter permanente, dentro dos seguintes princípios fundamentais:
(...)

III - descentralização;

(...)

Art. 10. A descentralização, que terá como instrumento básico a delegação de competência, visando assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-se nas proximidades dos fatos, pessoas ou problemas a atender, será realizada no sentido de liberar os dirigentes das rotinas de execução das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para se concentrarem nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação, integração e orientação.

(...)

Art. 18. A Administração compõe-se:

I - da Administração Direta, constituída pelos órgãos integrados na estrutura administrativa do Gabinete do Prefeito, da Procuradoria-Geral do Município, da Controladoria-Geral do Município, Corregedoria-Geral do Município e das Secretarias Municipais.

II - da Administração Indireta, que compreende os seguintes tipos de entidades:

a) Autarquias; e

b) Fundações Públicas.

§ 1º As entidades se distinguem, fundamentalmente, dos órgãos por serem de personalidade jurídica própria.

§ 2º Considera-se, para fins de constituição de entidades da Administração Indireta:

I - Autarquia: entidade dotada de personalidade jurídica de direito público, com patrimônio e receitas próprias, criada por lei, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requer gestão administrativa e financeira descentralizada; e



II - Fundação Pública: entidade criada em decorrência de lei específica, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, patrimônio e receita próprios, tendo por finalidade desenvolver atividades assistenciais, culturais, educacionais, de estudo e pesquisas, ou de apoio às referidas finalidades, que, por necessidade operacional, devem ser assim organizadas.

(...)

Art. 23. A composição da Administração Direta, nos termos do Art. 18, I, desta Lei, compreende os seguintes níveis:

I - de apoio direto e assessoramento superior ao Chefe do Poder Executivo, representado pelo Chefe de Gabinete, Procurador-Geral do Município, Controlador-Geral do Município, Corregedor-Geral do Município, Secretários Municipais e Assessores;

II - de gerência e apoio, representados pelos Secretários Municipais e Secretários Adjuntos na condução das funções relativas à programação, organização, direção e coordenação das atividades das Secretarias Municipais; e

III - de atuação instrumental e por núcleos setoriais, divisões com funções relativas ao controle de atividades e execução dos programas e projetos afetos às Secretarias Municipais.

É bom ressaltar que conforme o art. 2º do decreto municipal nº 59.672/2023 é de competência dos Secretários Municipais a autorização da inexigibilidade e também da dispensa de licitação, o que demonstra mais ainda essa descentralização alegada *supra*:

Art. 2º. São competentes para autorizar a inexigibilidade e a dispensa de licitação os Secretários Municipais, o Chefe de Gabinete, o Controlador-Geral e o Procurador Geral, na Administração Direta, e o Diretor-Geral do Sistema Autônomo de Águas e Esgotos, o Presidente da Fundação Cultural e o Diretor Presidente do Instituto de Previdência do Município, na Administração Indireta.

Não há dúvidas de que na Administração Direta Municipal, cada Secretaria constitui Unidade Gestora para fins do disposto no inciso I do §1º do artigo 75 da lei federal nº 14.133 de 2021.

Diante disso, para análise deste processo, será considerada a SEMMA, como unidade gestora, o exercício financeiro de 2026 (01º de janeiro de 2026 a 31 de dezembro de 2026) e a verificação dos objetos de mesma natureza apresentada pela secretaria dentro deste processo administrativo, sendo que, qualquer omissão da secretaria em



fornecimento de informação, prejudica este parecer jurídico e pode levar à responsabilização do Gestor.

A SEMMA pretende fazer a aquisição de EPI.

A SEMMA no id 1716456 que:

Solicitação de esclarecimentos referente a outros processos de aquisição do mesmo objeto, ainda que realizados por processos que não sejam de dispensa, **INFORMAMOS** que esta SEMMA **não ultrapassou** o limite em 2025, conforme demonstrado na planilha a baixo e que no **exercício financeiro de 2026 não possui** outros processos com este objeto. Informamos ainda que o presente processo é apenas para os itens que fracassaram ou não houve propostas no processo 18290/2025 e sendo assim não haverá a necessidade de abertura de outro processo com a mesma finalidade no presente exercício. Na oportunidade nos manifestamos no sentido de que **não ultrapassaremos** o valor de dispensa (R\$ 65.492,11) para o exercício de 2026.

Tal manifestação vincula a SEMMA, de modo que, a mesma deve observar tal limite de dispensa por valor.

2.2 Das incongruências encontradas

A) Da exclusividade para ME e EPP

O inciso IV do artigo 49 c/c inciso I do artigo 48 ambos da Lei Complementar Federal nº 123 de 2006 aduzem que:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

(...)

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

(...)

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48.

Todavia, a minuta do edital de dispensa não prevê a exclusividade de participação para ME e EPP, recomenda-se a retificação.



O saneamento de tal situação é condicionante indispensável para o regular prosseguimento do feito.

3. Do instrumento de contrato ou equivalente

No caso em tela, o contrato pode ser dispensado na forma do inciso I do artigo 95 da Lei Federal nº 14.133 de 2021, podendo ser substituído por nota de empenho.

4. Da divulgação

A Administração Pública (art. 37 CRFB e, dentre outros, art. 5º da Lei nº 14.133/2021) deve dar publicidade às contratações realizadas, especialmente do edital e todos os elementos do edital, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso, conforme determina o §3º do art.25 da Lei n.14/133/2021. Essa divulgação deverá ocorrer tanto no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) (arts. 54 e 174, §2º, inciso III), quanto em Diário Oficial do respectivo ente². Assim sendo, registra-se a necessidade de publicação do edital e dos seus anexos, na forma do art. 54 e art. 174, § 2º , inciso III, da Lei 14.133/2021.

5. Conclusão

²Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). § 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação. § 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim. § 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.



Ante o exposto, **desde que sanadas as pendências apontadas**, a PGM opina pela continuidade do procedimento administrativo.

Caso não haja saneamento e haja prosseguimento do feito a continuidade do procedimento será de responsabilidade exclusiva do Gestor da Pasta, e esse subscritor se reserva também em não assinar ou mesmo redigir eventual contrato ou termo advindo desta contratação, em razão dos motivos já expostos, conforme o artigo 6º §2º da lei municipal nº 5.823 de 2022.

Vilhena, 21 de julho de 2026.

Igor Demétrio Vanucci Cardoso

Procurador Municipal



Assinado por:
MUNICIPIO DE VILHENA
IGOR DEMÉTRIO VANUCCI CARDOSO



21/07/2026 11:22:02

<https://vilhena.oxylotech.com.br/protocolo/consulta-autenticidade?identificador=e7376f3b-72d0-4b0d-a33c-5bc88894b796>
DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE

