



PGM

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ITAUÇU

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 01/2025

"Consulta jurídica. Licitação e contratos Padronização administrativa. Parecer Referencial. Contratação direta por dispensa de licitação fundamentada no art. 75, inciso I e II, da lei nº 14.133/2021. Questão reiteradamente submetida à PGM. Ausência de complexidade a demandar análise específica."

I - DO RELATÓRIO

Veio à Procuradoria Geral do Município de Itauçu a consulta sobre a viabilidade desta Procuradoria-Geral emitir PARECER REFERENCIAL para regular as contratações diretas no âmbito da Administração, com supedâneo na nova Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, em seu Art. 75, I, e II, em razão do baixo valor e complexidade.

É o relatório.

II - DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA GERAL PARA EXARAR PARECER REFERENCIAL, E SOBRE O SEU USO

A Lei Municipal 892/14, de 1º de dezembro de 2014, reza em seu Art. 1º que a Procuradoria Geral do Município de Itauçu, é instituição permanente, essencial ao exercício das funções administrativas no âmbito do Município, com nível hierárquico de Secretária do Município, sendo responsável, em toda sua plenitude, pela defesa de seus interesses em juízo fora dele, bem como pelas funções de consultoria jurídica. Por seu turno, o Art. 4º, VI, reza que são funções institucionais da Procuradoria Geral do Município, opinar sobre matérias que lhe forem submetidas pelo Prefeito Municipal, Secretários Municipais outros dirigentes de órgãos entidades da administração municipal.

Página 1



P G M

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ITAUÇU

A lei 892/14 não usa a expressão "autoridade jurídica máxima competente" de forma literal, mas ao conferir ao Procurador-Geral o poder de supervisionar, coordenar, emitir instruções e pareceres jurídicos, ela o posiciona como o responsável máximo pela função jurídica institucional no âmbito do Poder Executivo Municipal, sobretudo pela dicção do contido no Art. 6º, XII. Não há, na estrutura administrativa municipal, outro cargo jurídico superior, ou colegiado, com atribuições normativas sobre assessoria jurídica. Portanto, à luz da Lei Municipal no 892/14, o Procurador-Geral do Município de Itauçu é a autoridade jurídica máxima competente para editar o ato previsto no art. 53, §5º da Lei no 14.133/2021, com competência exclusiva sobre o ato, autorizando a dispensa de manifestação jurídica em hipóteses previamente definidas.

Especificamente sobre o controle prévio de legalidade da contratação, a ser efetivado pelo órgão de assessoramento jurídico, reza o art. 53, § 5º, da novel legislação: *"É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem **ou** a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico"*.

O Parecer Referencial, consagra o princípio da EFICIÊNCIA, previsto no Art. 37, caput, da Constituição Federal e é utilizado em vários municípios, inclusive, a capital goiana, por exemplo, como ferramenta de racionalização do trabalho consultivo, considerada a existência de repetidos casos com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos no âmbito da Administração Pública, para os quais é possível estabelecer orientação jurídica



P G M

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ITAUÇU

uniforme, que permite aos técnicos aferir a regularidade do procedimento, apenas conferindo o cumprimento de requisitos e a documentação necessária.

O Parecer Referencial foi instituído como uma forma de conferir celeridade aos serviços administrativos das Procuradorias, que, por vezes, encontram-se sobrecarregadas de consultas repetitivas versando sobre assuntos semelhantes. Tal novidade reflete a mudança do modelo de administração do estado brasileiro, consequência da necessidade de se encontrar formas de prestação de serviços públicos mais satisfatórias e eficazes.

Em outras palavras, a adoção da manifestação jurídica referencial possibilitará aos Procuradores Municipais maior foco e priorização de temas jurídicos estratégicos e de maior complexidade, em benefício dos órgãos e autoridades assessorados. A ideia é que se possa dedicar o tempo para análise e manifestação em assuntos que exijam reflexão e desenvolvimento de teses jurídicas, desonerando-se da elaboração de pareceres repetitivos, cujas orientações são amplamente conhecidas pelo gestor, o que faz sobrecarregar ambos os órgãos.

Neste sentido, vale notar a regra estatuída no art. 25, § 1º, da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que positivou uma prática já estabelecida há algum tempo pelas administrações públicas, verbis: *"sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes"*.

Ressalta-se que o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do



P G M

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ITAUÇU

Acórdão no 2.674/2014-Plenário¹ a seguir transcrito, referendou a viabilidade de tais manifestações, antes mesmo desta possibilidade constar expressa na Nova Lei de Licitações: *"Desse modo, a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão ora embargado, pode-se esclarecer à AGU que o entendimento do TCU referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados por este Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos, amplos e abranjam todas as questões jurídicas pertinentes."*

Sem embargo, repisa-se que eventuais dúvidas jurídicas suscitadas pelo órgão assessorado, ou mesmo para esclarecer se determinado caso concreto amolda-se ou não aos termos da presente manifestação referencial, podem **(e devem)** ser objeto de consulta e análise específica pela Procuradoria-Geral do Município. Por essa razão, como condição *sine qua non* à adoção da presente manifestação jurídica referencial **deve ser atestado, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos do presente parecer e que todas as suas orientações serão observadas.**

Assim, caberá ao responsável comparar o caso concreto com o presente parecer, no intuito de fazer a distinção ou o juízo de correspondência. Aplicar-se-á sistemática semelhante à dos precedentes nas decisões judiciais, ou seja, "se a questão que deve ser resolvida já conta com um precedente, se é a mesma questão ou se é semelhante, o precedente aplica-se ao caso. O

¹ Acórdão 2674/2014-Plenário, TC 004.757/2014-9, relator Ministro substituto André Luís de Carvalho, AIJRO/2014.



P G M

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ITAUÇU

raciocínio é eminentemente analógico. Todavia, se a questão não for idêntica ou não for semelhante, isto é, se existirem particularidades fático-jurídicas não presentes - e por isso não consideradas - no precedente, então é o caso de distinguir o caso do precedente, recusando-lhe aplicação.²

Portanto, o Parecer Referencial pode ser exarado e utilizado.

III - ASPECTOS GERAIS DA CONTRATAÇÃO DIRETA

A Constituição Federal de 1988 desenhou um cenário baseado no mérito, na eficiência e na legalidade, além de juridicizar a própria moral como critério regulador das atividades administrativas, resultando em privilegiar institutos como a licitação. Nesse propósito, estatuiu no art. 37, XXI, que *"ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia de cumprimento das obrigações"*.

Essa disposição constitucional se harmoniza com outras diretrizes constitucionais, como o princípio da isonomia (Art. 5º, caput) e com a própria República, a pressupor igualdade de oportunidades a todos os indivíduos, sem discriminações desarrazoadas ou privilégios indevidos.

² MAR|NoNI, Luiz Guilherme. Novo código de Processo Civil Comentado. 1. ed- São Paulo: RT, 2015.



PGM

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ITAUÇU

Este conjunto normativo não deixa dúvidas de que a licitação é a regra a ser observada, sempre que possível e adequado, na medida em que as hipóteses de contratação direta constituem **exceções e implicam redobrados cuidados em sua adoção**, tanto assim que a Lei n. 14.133/2021 alterou o Código Penal para nele incluir o Art. 337-E, prevendo ser crime "**admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei**", majorando as penalidades para reclusão, de 4 a 8 anos, quando comparado com o revogado Art. 89 da Lei n. 8.666/93. E o Art. 73 da Lei estabelece que na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário.

Pois bem. Especificamente no que interessa a este parecer, os incisos I e II do art. 75 da Lei n. 14.133/2021 dispõem que:

"Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;

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

Para se evitar o "fracionamento" da despesa, a lei trouxe critérios a serem considerados para se considerar atingido o limite previsto nesses dispositivos, conforme consta no § 1º do mesmo artigo 75:

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



P G M

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ITAUÇU

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

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

ALERTAMOS, outrossim, que o fracionamento indevido de licitação é uma ilegalidade típica, que visa burlar os limites legais de dispensa ou de modalidade licitatória. Portanto, cabe ao responsável pelo procedimento de dispensa, ao utilizar-se deste Parecer Referencial, verificar se o objeto poderia ou deveria ser licitado em conjunto com outro objeto, bem como identificar fragmentações artificiais de demandas que deveriam ser tratadas como uma só, competindo-lhe, sempre, avaliar se há reincidência de contratações similares que indicam fracionamento, caso em que este Parecer Referencial não deve ser utilizado, devendo os autos serem remetidos à Procuradoria Geral para emissão de parecer.

Essa disposição se harmoniza com o que vinha preconizando o próprio Tribunal de Contas da União - TCU ao determinar que se realizasse "o planejamento prévio dos gastos anuais, de modo a evitar o fracionamento de despesas de mesma natureza, observando que o valor limite para as modalidades licitatórios é cumulativo ao longo do exercício financeiro, a fim de não extrapolar os limites estabelecidos nos artigos 23, § 2º, e 24, inciso II, da Lei n. 8.666/1993".³

Escapam dessa restrição as contratações de até R\$ 9.153,34 (nove

³ 3 Acórdão n. 1.084/2007-Plenário



P G M

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ITAUÇU

mil cento e cinquenta e três reais e trinta e quatro centavos) de serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade do órgão ou entidade contratante, incluído o fornecimento de peças.⁴

Finalmente, a Lei determina que as contratações diretas por valor serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.

O instrumento de contrato não é obrigatório na contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor (art. 95, I, Lei n. 14.133/2021), podendo ser substituído por carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, que deverão observar, no que couber, as cláusulas de contrato previstas no Art. 92. **Se a contratação envolver obrigações futuras para o contratado, como serviços de garantia e de suporte técnico, impõe-se a celebração de contrato. Ou seja, o contrato pode ser substituído por instrumentos simplificados, desde que o valor esteja dentro dos limites do art. 75, I ou II; a entrega seja imediata e integral; o objeto seja simples e de baixa complexidade; e seja utilizado instrumento equivalente.**

IV - INSTRUÇÃO DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

⁴ Vide Art. 75, §7e da Lei 14.133, com as alterações do Decreto ne 11.317, de 2022



P G M

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ITAUÇU

Para que este Parecer Referencial seja utilizado, a instrução do processo administrativo para contratação direta deve seguir **RIGOROSAMENTE** o preconizado no Art. 72, abrangendo:

- I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no Art. 23 da lei 14.133/21;
- III - parecer jurídicos⁵ e pareceres técnicos, se for o caso (obviamente), que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- VI - razão da escolha do contratado;
- VII - justificativa de preço;
- VIII - autorização da autoridade competente

Pelo teor do inciso I, todos os processos devem contar com o documento de formalização de demanda. Quanto à análise de riscos de contratação e o Estudo Técnico Preliminar, considerando se tratar de contratação de pequeno valor, pode ser dispensada no caso concreto, por aplicação analógica do que dispõe o art. 20, § 2º, "a" da Instrução Normativa no 05/2017.⁶

⁵ Ainda que o referencial ou declaração de que o procedimento se encontra enquadrado nas hipóteses deste Parecer

⁶ **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.



P G M

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ITAUÇU

Além disso, **RECOMENDA-SE** a juntada deste parecer referencial aos autos, cuja presença, mesmo sem declaração formal, implicará na concordância de que o caso concreto se amolda aos termos do aqui disposto. Além disso, caberá ao órgão dar atendimento às recomendações consignadas na presente manifestação.

V - DO MÉRITO

A ausência de diretrizes claras e uniformes para a análise e aprovação das dispensas de licitação de baixo valor pode levar a interpretações divergentes por parte dos servidores envolvidos na tramitação desses processos. Tal divergência, por sua vez, pode acarretar em insegurança jurídica, morosidade na execução de serviços essenciais e, em última instância, em potenciais questionamentos quanto à legalidade e à economicidade das contratações realizadas. A busca por um parecer referencial, com a chancela da Procuradoria Geral do Município, visa justamente estabelecer um norte interpretativo e operacional para os casos de dispensa de licitação de baixo valor, promovendo a padronização dos procedimentos, a otimização da atuação administrativa e a salvaguarda dos interesses públicos, assegurando que a dispensa de licitação seja aplicada apenas nas hipóteses estritamente previstas em lei e com a devida justificativa da relevância da contratação para o interesse público.

Portanto, este parecer jurídico é elaborado em caráter referencial, com fundamento no art. 53, §5º de Lei no 14.133/2021, e tem por objetivo oferecer manifestação jurídica prévia e padronizada para contratações diretas por dispensa de licitação em razão do valor, nos termos do art. 75, incisos I e II,



P G M

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ITAUÇU

da referida norma, **desde que observando EM SUA INTEGRALIDADE** e não em partes específicas. Sua aplicação está condicionada à aderência estrita aos pressupostos legais, à instrução documental adequada e à **ausência de peculiaridades jurídicas que demandem análise individualizada**. O presente parecer não substitui a análise jurídica específica em casos que envolvam complexidade, risco jurídico elevado ou situações excepcionais.

Os limites constantes no Art. 75, I, e II devem ser **observados por exercício financeiro e por unidade gestora**, conforme o §1º do mesmo artigo, bem como através do somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade. A dispensa de licitação, embora autorizada pela norma, não exime o gestor público do dever de justificar a contratação, instruir o processo com os documentos exigidos e observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 50 da Lei nº 14.133/2021).

O controle prévio de legalidade realizado pela assessoria jurídica no Art. 53 da Lei nº 14.133/2021, somente poderá ser substituído por este parecer referencial se a contratação for de baixo risco jurídico; o objeto for padronizado e de baixa complexidade; ou sejam utilizados documentos previamente aprovados pela Procuradoria Jurídica.

A Orientação Normativa AGU nº 69/2021 reforça esse entendimento, ao admitir a utilização de pareceres referenciais em contratações diretas por valor, desde que observados os limites legais e que não haja dúvidas quanto à legalidade do procedimento. E mais: Somente exige a manifestação jurídica nos casos de haver celebração de contrato e ele não for padronizado:



P G M

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ITAUÇU

"Não é obrigatória manifestação jurídica nas contratações diretas de pequeno valor com fundamento no art. 75, I ou II, e § 3º da lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, salvo se houver celebração de contrato administrativo e este não for padronizado pelo órgão de assessoramento jurídico, ou nas hipóteses em que o administrador tenha suscitado dúvida a respeito da legalidade da dispensa de licitação. Aplica-se o mesmo entendimento às contratações diretas fundadas no art. 74, da lei nº 14.133, de 2021, desde que seus valores não ultrapassem os limites previstos nos incisos i e ii do art. 75, da lei nº 14.133, de 2021. Referência: art. 5º, art. 53 §§ 3º, 4º e 5º, art. 72, inciso III, e art. 95, da Lei nº 14.133, de 10 de abril de 2021; Parecer nº 00009/2021/CNLCA/CGU/AGU; Despacho nº 475/2021/DECOR/CGU/AGU, Despacho nº 598/2021/CAB/CGU/AGU."

Reiteramos que a adoção deste parecer é válida desde que não se transforme em automatismo, **devendo o gestor verificar, em cada caso concreto, se o processo está devidamente instruído e se não há necessidade de análise jurídica específica.**

Feitas tais digressões, emitimos a opinião de que este Parecer Referencial poderá ser utilizado em contratações diretas por dispensa de licitação, desde que:

- I. O valor da contratação esteja dentro dos limites previstos no art. 75, I ou II, da Lei nº 14.133/2021;
- II. O objeto seja comum, padronizado e de baixa complexidade, sem peculiaridades jurídicas;
- III. O processo esteja devidamente instruído, com os documentos exigidos pela legislação e regulamentação interna;
- IV. Sejam utilizadas minutas e modelos previamente aprovados pela



P G M

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ITAUÇU

Procuradoria Geral do Município; ou

V. Não haja risco jurídico relevante, como conflito de interesses, vedação legal à contratação ou dúvidas quanto à regularidade do fornecedor.

A responsabilidade pela verificação dessas condições é do gestor de contratação, ou o outro responsável designado, que deverá verificar se o processo atende aos requisitos para aplicação deste parecer referencial, inserindo-o nos autos caso concorde com seus termos, ou alternativamente, emitindo declaração a ele remissiva.

VI - CONCLUSÃO

Diante do exposto, não se vislumbra óbice jurídico à contratação direta por dispensa de licitação, nos termos do art. 75, incisos I ou II, da Lei no 14.133/2021, **desde que observadas TODAS as condições acima e mantida a regularidade documental e procedimental.**

Este parecer é emitido em caráter referencial, podendo ser utilizado em contratações similares, conforme regulamentação interna, e desde que não haja elementos que exijam manifestação jurídica específica.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ITAUÇU, aos 06 dias do mês de maio de 2025.

Nathália Passos Mendes
PROCURADORA GERAL
OAB/GO nº 47.359