



Proc. Administrativo 5- 3.809/2026

De: Peracio A. - PGM - DEPLIC - PJ

Para: PGM - DEPLIC - Departamento de Procuradoria de Licitações(Gerência) - A/C Gustavo D.

Data: 24/03/2026 às 08:37:29

Setores envolvidos:

SS - SSPGES, PGM - DEPLIC - PJ, SS - SSPGES - DPCC, SS - SSPGES - DPCC- SPCAC, PGM - DEPLIC, PGM - PROC,
SS - SSPGES - DPCC - SGTR, SS - SSPGES - DPCC - SGPP

DISPENSA NÃO ELETRÔNICA – Aquisição do medicamento Rinvoq® (Upadacitinibe) para atendimento a paciente amparado por ordem judicial – Art. 75, II, Lei nº 14.133/2021

Prezado Gerente do DEPLIC [Gustavo Andrade Dantas - PGM - DEPLIC - PJ](#)

Segue, em anexo, parecer jurídico referente ao presente processo.

Atenciosamente,

—
Peracio Luis Araujo
Procurador Municipal I

Anexos:

p_3_809_26_medicamento_ord_jud_disp_75_II.docx
p_3_809_26_medicamento_ord_jud_disp_75_J_II.pdf

PARECER JURÍDICO

Referências: Processo nº 3.809/2026.

Assunto: Aquisição de medicamento IMUNOSSUPRESSOR / Inibidor da JAK (Janus Quinase), indicado para o tratamento de dermatite atópica grave, para atender o paciente LEANDERSON AMBROSIO DO NASCIMENTO, amparado exclusivamente por ordem judicial, nos autos do processo nº 5016507-90.2025.8.13.0145, em tramitação na 1ª Vara Federal de Juiz de Fora.

Ementa: Dispensa em Razão do Valor. Art. 75, II, da Lei nº 14.133/21. Análise.

Cumprimento de ordem judicial Tratamento de saúde

I- RELATÓRIO

1.1- Pretensa contratação emergencial

Conforme Desp. 01 dos autos, a SS solicita à PGM (e esta, ao PGM/DEPLIC – Desp. 2) análise acerca da possibilidade de contratação direta, por dispensa de licitação (fulcro no art. 75, II, da Lei nº 14.133/21), tendo por objeto a **aquisição de medicamento IMUNOSSUPRESSOR / Inibidor da JAK (Janus Quinase), indicado para o tratamento de dermatite atópica grave, para atender o paciente LEANDERSON AMBROSIO DO NASCIMENTO, amparado exclusivamente por ordem judicial, nos autos do processo nº 5016507-90.2025.8.13.0145, em tramitação na 1ª Vara Federal de Juiz de Fora.**

Conforme se depreende dos Desp. 03 e 04 do Memorando nº 83.169/2025 (vide Desp. Inaugural), a ordem judicial está ativa/válida e ainda não foi cumprida pelo Município.

1.2- Justificativas da cogitada contratação. Sintomatologia do(a)s paciente(s). Necessária realização do tratamento

A ordem judicial está anexa ao Desp. Inaugural do vertente processo, e, no geral, as justificativas para a solicitada contratação estão consignadas também no referido Desp. Inaugural, sobretudo Termo de Referência, do qual ora se extrai:

TERMO DE REFERÊNCIA Nº 009/2026 – DGDE/SSPGES/SS.

1 – ÓRGÃO REQUISITANTE

1.1. Departamento de Gestão de Demandas Especiais – SS/SSPGES/DGDE – Secretaria de Saúde

2 – OBJETO E CONDIÇÕES GERAIS:

2.1. Aquisição de Medicamento IMUNOSSUPRESSOR / Inibidor da JAK (Janus Quinase), indicado para o tratamento de dermatite atópica grave, para atender o paciente LEANDERSON AMBROSIO DO NASCIMENTO nos autos do processo nº 5016507-90.2025.8.13.0145, amparado

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG

exclusivamente por ordem judicial, conforme especificado abaixo e nos termos, condições e exigências constantes neste Termo de Referência.

2.2. CONTRATAÇÃO DIRETA – DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR – ART. 75, INCISO II, DA LEI FEDERAL Nº. 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021.

2.3. A pretensa aquisição deverá observar as especificações, quantitativos e valores de referência dispostos na tabela abaixo:

** O código do CATMAT informado refere-se ao princípio ativo Upadacitinibe e o Sigdein à marca, visto a determinação judicial.*

CÓDIGO O CATM AT	CÓDIGO O NETDE IN	QTD DE. ESTIM ADA	UNIDADE DE FORNECI MENTO	ESPECIFICAÇÃO DETALHADA	VALOR UNITÁR IO	VALOR TOTAL
047741 0	4653119 18	180	Comprimid o	Rinvoq 15 mg, comprimido revestido de liberação prolongada. Exclusivo para atender Ordem Judicial.	R\$ 156,50	R\$ 28.170,00

VALOR ESTIMADO É DE R\$ 28.170,00 (vinte e oito mil cento e setenta reais).

2.4. O objeto desta contratação não se enquadra como sendo de luxo, conforme Decreto nº 15.635, de 7 de dezembro de 2022, tendo em vista que é exclusivo para atendimento a paciente amparada por ordem judicial.

2.5. O objeto descrito no item 2.3 deste Termo de Referência enquadra-se como aquisição, conforme especificação usual utilizada no mercado.

2.6. A quantidade estimada para aquisição visa atender o paciente por um período de 06 (seis) meses. A contratação prevê cláusula resolutiva para rescisão imediata, a ser aplicada com a execução do objeto.

2.7. Toda aquisição deverá ser efetuada mediante solicitação da Secretaria de Saúde, a qual deverá ser feita por meio de nota de empenho e/ou autorização de compra.

2.8. A cópia da nota de empenho, deverá ser anexada ao processo administrativo.

3 – JUSTIFICATIVA E FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

3.1. Conforme estabelece o art. 14-A do Decreto nº 17.172, de 27 de março de 2025 que altera o Decreto nº 16.952, de 01 de janeiro de 2025, ao Departamento de Gestão de Demandas Especiais compete dentre outros, “I. Coordenar o processo de atendimento às medidas judiciais para fornecimento de medicamentos, tratamentos de saúde, internação, exames, cirurgias, não disponíveis pelos serviços do SUS no Município, mobilizando todos os setores e meios necessários e legais para o seu cumprimento integral e nos prazos estabelecidos.”

3.2. A presente contratação tem por finalidade o cumprimento de ordem judicial válida e eficaz, que determina ao Município de Juiz de Fora o fornecimento do medicamento ®Rinvoq 15 mg (Upadacitinibe) ao paciente mencionado, sendo o atendimento realizado por imposição judicial, independentemente de o fármaco integrar o Componente Especializado da Assistência Farmacêutica, uma vez que o CID apresentado não se enquadra nos critérios administrativos do programa.

3.3. A contratação direta encontra respaldo no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, que dispõe ser dispensável a licitação para contratações cujo valor seja inferior ao limite legalmente estabelecido para compras, desde que observados os princípios da economicidade, da motivação e da vantajosidade.

Art. 75, II – “É dispensável a licitação para contratação que envolva valores inferiores aos limites previstos no art. 75, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021.”

3.4. A aquisição do medicamento, justifica-se por ser indispensável para a saúde do paciente,

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG

bem como para o cumprimento da Ordem Judicial, e poderá afetar o direito à saúde do paciente, consubstanciada na decisão judicial proferida, dado o seu caráter imperativo e o eventual descumprimento poderá ocasionar à administração penalidades, sejam em forma de aplicação de multas, sindicâncias ou ordem de prisão do Gestor.

3.5. Considerando que o Departamento não possui ata de Registro de Preços vigente, tendo em vista que esta é a primeira vez que o departamento é demandado a fornecer o medicamento, ao passo que foi elaborado Termo de Referência, para licitar o fármaco anexado ao Memorando 96.555/2025. No entanto, não há tempo hábil para que a Secretaria Municipal de Saúde aguarde a conclusão do processo licitatório — especialmente diante das possíveis intercorrências na fase externa da contratação — sem comprometer a saúde do paciente, cujo direito ao tratamento já está resguardado por decisão judicial válida e eficaz. Ademais, o prazo estabelecido para o cumprimento da referida determinação judicial é extremamente exíguo, demandando, portanto, uma solução imediata por parte da Administração.

3.6. A decisão judicial, dado o seu caráter imperativo, deve ser cumprida no prazo estipulado, sob pena de sanções civis, administrativas e penais, a exemplo do crime de desobediência (art. 330, do Código Penal), além de aplicação de multas (astreintes) em desfavor do município e até mesmo bloqueio de verbas públicas para o cumprimento da ordem judicial, além de responsabilidades aos gestores públicos.

3.7. Instrução Normativa Municipal STDA nº 04, de 27 de março de 2023 (“Dispõe sobre a dispensa de licitação, na forma eletrônica, de que trata a Lei nº 14.133/21, e institui o Sistema de Dispensa Eletrônica, no âmbito da Administração Pública Municipal Direta, Autárquica e Fundacional”). (...)

6 – ESTIMATIVA DE PREÇO E DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

6.1. Estima-se que a despesa com a presente aquisição será de R\$ 28.170,00 (vinte e oito mil cento e setenta reais), haja vista a estimativa apontada na tabela do item 2.3 deste Termo de Referência e proposta apresentada pela empresa.

6.2. A despesa com a aquisição do objeto em questão ocorrerá as seguintes dotações orçamentárias:

UNIDADE	PROGRAMA DE TRABALHO	NATUREZA DE DESPESA	FONTE DE RECURSO
DGDE/SSPGES/S	10.061.0003.2288.7023	3.3.90.32-04	1.6.59.0000.00

7 – FORMA E CRITÉRIO DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR

7.1. Nos termos do art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, a seleção do fornecedor foi realizada com base em pesquisa de mercado, visando identificar proposta compatível com os preços praticados no mercado, observados os princípios da economicidade, eficiência e razoabilidade.

7.2. A pesquisa de preços contemplou consultas a bases oficiais, incluindo a tabela CMED, bem como orçamento apresentado por fornecedor apto ao fornecimento do medicamento especificado, tendo sido constatada a compatibilidade do valor proposto com os parâmetros regulatórios e de mercado.

7.3. A sociedade empresária ABBVIE FARMACÊUTICA – LTDA. apresentou proposta válida, atendendo integralmente às especificações técnicas exigidas e ofertando preço compatível com os valores máximos permitidos pela CMED, revelando-se, portanto, vantajosa para a Administração.

7.4. Ressalta-se que a contratação não decorre de exclusividade comercial, mas da vantajosidade

da proposta apresentada, devidamente comprovada nos autos, em consonância com o regime jurídico da dispensa por valor. (...)

10 – CONDIÇÕES DE EXECUÇÃO

10.1. A aquisição será formalizada nos termos do art. 95 inc. I, da Lei nº 14.133/2021, mediante nota de empenho, observadas as demais normas legais aplicáveis às contratações diretas.

10.1.1. A execução do objeto deverá observar rigorosamente as especificações constantes deste Termo de Referência e da proposta apresentada pela empresa.

10.1.2. A contratada deverá cumprir integralmente os prazos, quantidades, locais de entrega e demais condições previstas neste Termo de Referência.

É o relatório. Passa-se à análise.

II- FUNDAMENTAÇÃO

2.1- Dos limites do parecer jurídico

Em sede inicial, relevante pontuar que ao órgão jurídico não cabe adentrar em questões de natureza técnica ou administrativa, devendo se limitar, com efeito, aos aspectos jurídicos da matéria submetida à sua análise, que é, afinal, o que se fará no presente caso, em consonância, outrossim, com o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União (AGU), *in verbis*:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

É a presente análise, portanto, estritamente jurídica, na esteira do que previsto no art. 53, *caput*, da Lei nº 14.133/21 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLLCA), ora reproduzido:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará **controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação**.

(...)

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará **controle prévio de legalidade de contratações diretas**, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos. (Grifo nosso)

2.1.1- Dispensa de licitação em razão do valor. Previsão legal de possibilidade dispensa de parecer. Para tanto, necessidade, todavia, de ato da autoridade jurídica máxima

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG

competente. Ausência de tal ato, até então, no âmbito da PGM/JF. Parecer, portanto, necessário

Em verdade, o presente parecer até seria, a rigor, dispensável, a teor do §5º do citado art. 53, de seguinte teor:

“§ 5º 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.”
(Grifo nosso)

Antes mesmo da Lei nº 14.133/21, a AGU, por exemplo, já editara Orientações Normativas nesse sentido, quais sejam, ONs nº 46 e 55, de 2014.

Já sob a égide da NLLCA, foi aprovado pelo Conselho de Justiça Federal, no 1º Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal (realizado em 14 a 17 de agosto de 2022), o Enunciado nº 11, nesses termos:

“Não é obrigatório parecer jurídico nas contratações de dispensa em razão do valor (art. 75, incisos I e II) e inexigibilidade (art. 74) até o limite de dispensa previsto no art. 75, incisos I e II e § 3º da Lei n. 14.133/2021, ressalvados os casos em que as relações contratuais sejam formalizadas por meio de instrumento de contrato que não seja padronizado no órgão ou nas hipóteses em que o administrador tenha suscitado dúvida a respeito da legalidade da dispensa, consoante disposto no § 5º do art. 53 da nova lei de licitações, devendo a autoridade administrativa do órgão emitir orientação nesse sentido”.

De todo modo, não havendo, por ora, definição a respeito no âmbito da PGM-JF, apresenta-se o parecer jurídico solicitado.

2.2- Da previsão legal da licitação dispensável

Dito isso, destaca-se que, como sabido, as contratações realizadas pela Administração Pública pressupõem, via de regra, procedimento de licitação, a teor do art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988 (CF/88):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
[...]
*XXI - **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 as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Grifo nosso)

Tal exigência, nos termos do art. 11 da Lei nº 14.133/21, tem como escopo:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

No entanto, excepcionalmente, e desde que especificado na legislação, conforme prevê o predito art. 37, XXI, da CF/88, esse procedimento administrativo da licitação poderá ser afastado, diante de situação que importe em inexigibilidade ou dispensabilidade de licitação (arts. 74 e 75 da NLLCA, respectivamente).

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹ (2023, p. 425), será dispensável a licitação nos casos previstos em lei ou naqueles em que, embora possível a competição, a Administração, respeitados os aspectos legais, optar por não realizá-la. Nas palavras da autora, “a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração”.

Por outro lado, a licitação será inexigível quando não houver “possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável” (ob. citada).

2.3- Da dispensa em função do valor. Da subsunção, em tese, do caso à norma do art. 75, II, da NLLCA

No tocante às hipóteses de dispensa, a NLLCA, em seu art. 75, I e II, estabelece duas situações em que a contratação, por possuir valor reduzido, poderá ser feita sem prévio procedimento licitatório, sendo elas as seguintes:

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

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

mil reais), no caso de outros serviços e compras. (Grifo nosso)

Na verdade, por força do art. 182 da NLLCA, os valores expressos no art. 75, I e II, devem ser anualmente atualizados pelo Poder Executivo federal; confira-se:

Art. 182. O Poder Executivo federal atualizará, a cada dia 1º de janeiro, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) ou por índice que venha a substituí-lo, os valores fixados por esta Lei, os quais serão divulgados no PNCP.

Nessa esteira, foi editado o **Decreto Federal nº 12.807, de 29/12/2025**, estabelecendo os valores a serem aplicados para contratações diretas durante o ano de 2026, sendo de **R\$ 65.492,11** (sessenta e cinco mil quatrocentos e noventa e dois reais e onze centavos) o valor definido para os fins do inciso II do art. 75 supra.

No caso em tela, sendo de **R\$ 28.170,00 (vinte e oito mil cento e setenta reais)** o valor estimado da contratação, conforme item 2.3 do TR, nota-se, pois, que, pelo valor, a contratação direta dos autos se afigura possível, nos termos do citado art. 75, II, da NLLCA.

Visto o aspecto do valor, passa-se à análise dos demais pontos da espécie de contratação direta em exame nos autos.

2.4- Da não dispensa, contudo, de um procedimento administrativo de contratação. Do atendimento aos princípios da finalidade e da motivação

É de se registrar, ao ensejo, que, embora dispensada, nas hipóteses referidas na lei, a licitação, *não* é dispensado, por outro lado, um *procedimento* administrativo de contratação, como ressalta, nesse sentido, Marçal Justen Filho:

Tal como afirmado inúmeras vezes, é **incorreto afirmar que a contratação direta exclui um “procedimento licitatório”**.

Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para a seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. **Há uma série ordenada de atos**, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado.

“Ausência de licitação” não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade de recursos etc). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação.

(JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativo. 9ª ed. São Paulo: Dialética, 2002, Página 288) (Grifo nosso)

Para o TCU, este é o passo a passo do procedimento da dispensa de licitação:

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG

- i. Solicitação do material ou serviço, com descrição clara do objeto;
- ii. Justificativa da necessidade do objeto;
- iii. Elaboração da especificação do objeto e, nas hipóteses de aquisição de material, das unidades e quantidades a serem adquiridas;
- iv. Elaboração de projetos básicos e executivo para obras e serviços, no que couber;
- v. Indicação dos recursos para a cobertura da despesa;
- vi. Pesquisa de preços em, pelo menos, três fornecedores do ramo do objeto licitado (caso não seja possível a obtenção de três propostas de preço, formular nos autos a devida justificativa);
- vii. Juntada aos autos do original das propostas;
- viii. Elaboração de mapa comparativo dos preços, quando for o caso;
- ix. Solicitação de amostra ou protótipo do produto de menor preço, se necessário;
- x. Julgamento das propostas;
- xi. Juntada aos autos dos originais ou cópias autenticadas conferidas com o original dos documentos de habilitação (regularidade fiscal: CND e CRF) do proponente ofertante do menor preço (certificado de registro cadastral pode substituir os documentos de habilitação quanto às informações disponibilizadas em sistema informatizado, desde que o registro tenha sido feito em obediência ao disposto na Lei nº 8.666/1993, neste caso deverá ser juntada aos autos cópia do certificado, com as informações respectivas)(...)

(Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. 4ª ed., rev., atual. e ampl., Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. Páginas 633/634) (Grifo nosso)

Os requisitos acima estão descritos, no geral, no §1º do art. 75 da NLLCA, e também no art. 72 deste mesmo diploma.

Em verdade, a necessidade de um *procedimento* de dispensa de licitação decorre não só dos princípios da Administração Pública expressos no art. 37, *caput*, da Lei Maior (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), mas também de outros princípios basilares do Direito Administrativo, como, por exemplo, os da **finalidade** e da **motivação**. Para Hely Lopes Meirelles:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, *caput*), nada mais é que o clássico **princípio da finalidade**, o qual **impõe ao administrador público que só pratique o ato para seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.** (...) Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas (CF, art. 37, § 1º) (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 24ª ed. São Paulo:

Malheiros, 1999. Página 85) (Grifo nosso)

Atende o gestor o princípio da finalidade quando: i) atua nos limites da lei e mirando o fim público desta, sem abuso ou desvio de poder; ii) justifica suas decisões, demonstrando que a justificativa é consentânea com o interesse público; iii) age, portanto, com ética, isto é, com transparência, probidade e, naturalmente, imparcialidade, garantindo, assim, a integridade e a lisura do processo.

O princípio da motivação, por seu turno, está estampado, por ex., no art. 50 da Lei nº 9.784/99 (Lei de Processo Administrativo Federal), de seguinte redação:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - **dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório**;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo. (...) (Grifo nosso)

Através da motivação, garante o gestor a legitimidade de suas decisões, bem como restam possibilitados o controle da atividade administrativa pelos órgãos competentes e o questionamento do ato por parte do eventual interessado, através, inclusive, de petições e recursos. Significa, *a contrario sensu*, que, sem motivação, o ato administrativo estará eivado de nulidade.

Destaca-se aqui, a propósito, o art. 73 da Lei nº 14.133/21:

Art. 73. 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, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Por isso, então, a necessidade, mesmo nos casos de contratação direta (por dispensa ou inexigibilidade de licitação), de, repita-se, um *procedimento administrativo* de contratação direta, cujos requisitos estão elencados, sobretudo, no §1º do art. 75 da NLLCA, e também no art. 72 deste mesmo diploma.

No presente caso, **a motivação da cogitada contratação está consignada, como já anotado, no TR dos autos, no item “3. JUSTIFICATIVA”.**

2.5- Da necessidade de atendimento aos requisitos previstos nos §§ do art. 75 da Lei nº 14.133/21

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG

Assim estabelecem, veja-se, os §§ do art. 75 da Lei nº 14.133/21:

Art. 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:**

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.**

§ 2º Os valores referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão duplicados para compras, obras e serviços contratados por consórcio público ou por autarquia ou fundação qualificadas como agências executivas na forma da lei.

§ 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo 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.**

§ 4º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão **preferencialmente pagas por meio de cartão de pagamento, cujo extrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).** (Grifo nosso)

2.5.1- Do requisito do não fracionamento de despesa (§1º) (Dever de planejamento da Administração). In casu, está presente nos autos a declaração de não fracionamento de despesa

O §1º supra define, como se pode notar, critérios para evitação, pelo gestor público, do chamado fracionamento irregular de despesas, que consiste em fragmentar as aquisições/contratações de mesma(o) natureza / ramo de atividade, a fim de dispensar a licitação com base no pequeno valor, só que, todavia, de forma indevida, pois, se considerado o total da despesa, no exercício, para as contratações do ramo de atividade em questão, não seria possível a dispensa da licitação com base no valor, pois o valor total superaria os limites legais anteriormente referidos.

Tal disposição se coaduna, outrossim, com a jurisprudência do TCU, destacada, por exemplo, no Informativo de Licitações e Contratos nº 026/2010 (da época, ainda, da Lei nº 8.666/93, mas aplicável em relação à Lei nº 14.133/21, face à correspondência das disposições respectivas); confira-se:

Fracionamento indevido das despesas, possibilitando a dispensa de licitação ou o uso de modalidade inferior à legalmente exigida

Ao examinar prestação de contas da Casa da Moeda do Brasil, referente ao ano de 2002, unidade técnica do TCU detectou potenciais irregularidades relacionadas a licitações promovidas pela entidade, dentre elas o fracionamento injustificado de despesas realizadas para aquisição de diversos itens como borracha-lençol, filme plástico autoadesivo, material elétrico, formulário contínuo e outros materiais de informática, ferramentas, tinta rotogravura, solventes, papel apergaminhado, papel calibrado e outros.

Após a oitiva dos responsáveis, a unidade técnica, ao analisar o argumento apresentado de que "o fracionamento é tolerado e legalmente preferível porque amplia a competitividade e preserva a economia de escala", entendeu ser este inadmissível nas contratações em análise, uma vez que "A Lei nº 8.666/1993, no art. 23, § 1º, permite o parcelamento do objeto da licitação quando esse for de natureza divisível, ou seja, a administração divide o objeto em parcelas para aproveitar as peculiaridades e os recursos disponíveis, porém, as contratações são executadas simultaneamente".

Para a unidade técnica, o que ocorreu, nas situações examinadas, foi que "não houve parcelamento, mas sim o fracionamento das despesas, visto que, no exercício, à medida da necessidade, alguns insumos/bens às vezes eram adquiridos em um único mês por várias vezes e de empresas distintas".

A unidade responsável pela instrução afirmou, ainda, que se fragmentaram "as aquisições de bens/insumos para ajustá-las aos limites permitidos no art. 24 e incisos da Lei nº 8.666/1993", e que a "... fragmentação das contratações, possibilitou a utilização de modalidade de licitação inferior àquela exigida pelo total da despesa no ano".

No voto, o relator, ao concordar com as análises da unidade técnica, esclareceu que "por não existir vedação legal para que o objeto licitado seja dividido, a realização de vários procedimentos, por si só, não caracteriza o fracionamento indevido da despesa", desde que se preserve a modalidade de licitação pertinente para o total de aquisições do exercício.

Assim, ainda conforme o relator, não haveria possibilidade de se afastar a responsabilidade dos gestores da entidade pelo fracionamento indevido das despesas, bem como por outras irregularidades ocorridas na área de licitações e contratos.

Consequentemente, votou pela rejeição das razões de justificativa, julgamento pela irregularidade das contas, aplicação de multa aos gestores e expedição de diversas determinações corretivas à entidade jurisdicionada, no que foi acompanhado pelo Plenário do Tribunal.

Precedentes citados: Acórdãos nº 85/1999 e nº 125/2000, ambos do Plenário; Acórdão nº 93/1999-1ª Câmara; Acórdãos nº 88/2000, nº 313/2000, nº 335/2010, todos da 2ª Câmara. Acórdão nº 1760/2010-Plenário, TC-013.749/2003-1, rel. Min. José Múcio Monteiro, 21.07.2010. (Grifo nosso)

Para, então, que a contratação direta em função do valor seja válida, ela deve atender a, cumulativamente, duas condições:

1ª) estar abaixo dos limites definidos nos incisos I ou, a depender do caso, II do art. 75 da NLLCA;

2ª) não caracterizar fracionamento de despesa, devendo ser observados, para tanto, os parâmetros definidos no §1º do art. 75, quais sejam: 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 (mesmo ramo de atividade).

Imagine-se, por exemplo, que determinada Secretaria Municipal demande a aquisição, em 2024, de mobiliário de escritório (mesa, cadeira, armário, etc.) no valor de R\$30.000,00 (trinta mil reais). Se, no mês da compra pretendida, ainda houver, para a Secretaria, para compra de mesma natureza, saldo suficiente (considerando o limite legal de R\$ 65.492,11, previsto no art. 75, II, da Lei nº 14.133/21), poderá efetuar tal compra de forma direta, sem licitação. Se, do contrário, o limite legal já tiver sido ou estiver na premência de ser superado, a compra não será cabível da forma direta, mas deverá, com efeito, ser precedida de regular procedimento licitatório.

Daí a necessidade, como se pode notar, do devido planejamento, pela Administração, das compras e contratações que pretende fazer no exercício financeiro. Veja-se, a propósito, a Orientação Normativa nº 063/2010, da Consultoria Jurídica da União (CJU):

FRACIONAMENTO ILÍCITO. REQUISITOS. OBJETOS DA MESMA NATUREZA E QUE POSSAM SER LICITADOS CONJUNTAMENTE. PREVISIBILIDADE DA CONTRATAÇÃO. DEVER DE PLANEJAMENTO. MESMO LOCAL DE CONTRATAÇÃO. CUMULATIVIDADE DOS REQUISITOS.

1. Configura fracionamento indevido de licitação a contratação em separado de parcelas de bens, obras ou serviços da mesma natureza, quando a soma das contratações ultrapassar o valor limite de qualquer das modalidades licitatórias utilizadas (Arts. 23 e 24, I e II da Lei 8666/93) e estiverem presentes os seguintes requisitos cumulativos: a) Os bens/obras/serviços estão inseridos dentro de uma mesma cadeia de produção e comercialização. b) Os bens/obras/serviços poderiam ser licitados conjuntamente, pela previsibilidade das contratações e pelo fato das contratações ocorrerem num “mesmo local”.

2. Não ocorre fracionamento em caso de impossibilidade de planejamento prévio da contratação, em decorrência de fatos futuros, imprevisíveis ou de consequências incalculáveis (regra rebus sic stantibus).

3. O termo “mesmo local” não se refere a uma localidade específica (rua, bairro,

cidade, município) e sim a uma região geoeconômica, ou seja, abrange todas as áreas de atuação profissional, comercial ou empresarial dos possíveis fornecedores dos bens ou prestadores dos serviços contratados pela Administração, de forma que os potenciais interessados pelas contratações realizadas sejam os mesmos.”(Acórdão 1708/2007 –Plenário do TCU) (Grifo nosso)

Oportuna também, confira-se, a doutrina de **Marçal Justen Filho**:

Não se admite o parcelamento de contratações que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente. Seria permitido o parcelamento para contratações sucessivas?

Não há resposta absoluta.

Depende das circunstâncias, tal como exposto a propósito do art. 23, §5º², especialmente quanto ao princípio da moralidade.

Significa que, sendo previsíveis diversas aquisições de objetos idênticos, deve considerar-se o valor global. A regra subordina a Administração ao dever de prever as contratações que realizará no curso do exercício.

Não se vedam contratações isoladas ou fracionadas – proíbe-se que cada contratação seja considerada isoladamente, para fim de determinação do cabimento de licitação ou da modalidade cabível.

Se a contratação superveniente derivar de evento não previsível, porém, nenhum vício existirá em tratar-se os dois contratos como autônomos e dissociados.

(JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativo. 9ª ed. São Paulo: Dialética, 2002, Página 237) (Grifo nosso)

No caso em tela, possível encontrar nos autos, mais precisamente no **Despacho Inaugural, a Declaração de Não Fracionamento da Despesa**, firmada pelo titular da unidade demandante.

No exercício financeiro de 2026, até a presente data, **não há registro de outras contratações realizadas por dispensa de licitação com fundamento no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, que, consideradas em conjunto com a**

² Refere-se ao art. 23, §5º, da Lei nº 8.666/93, de seguinte redação: “Art. 23. (...). § 5º É vedada a utilização da modalidade convite ou tomada de preços, conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras ou serviços da mesma natureza que possam ser realizados simultânea ou sucessivamente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de tomada de preços ou concorrência, respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.”.

presente contratação, caracterizem fracionamento indevido de despesa, nos termos da legislação vigente, tratando-se, no presente caso, de demanda individualizada decorrente de ordem judicial específica. (grifo nosso)

2.5.2- Do procedimento preferencialmente eletrônico, como regra. Da necessária justificativa para a eventual não utilização deste

Voltando ao art. 75 da NLLCA, seu §3º dispõe, como já visto acima, que as contratações diretas de pequeno 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.*”.

Quanto, então, ao procedimento em si da dispensa pelo valor, o mesmo deve ocorrer, via de regra, de forma eletrônica (mais eficiente, em tese, para afastar favorecimentos ou predileções; requisito necessário mesmo nas contratações diretas), sendo a dispensa presencial a exceção, a pressupor, ademais, pertinente justificativa, a exemplo do que se dá no âmbito do processo licitatório propriamente dito, consoante art. 17, §2º da Lei 14.133/21 (ora aplicável por analogia):

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:
(...)

§ 2º As licitações serão realizadas **preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada**, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo. (Grifo nosso)

Art. 75 (...)

§ 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo **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.**

No caso em tela, deverá a unidade requisitante apresentar justificativa para a realização da pretensa dispensa de forma presencial, e não eletrônica, conforme preceitua o art. 17, § 2º, da Lei nº 14.133/21.

2.6- Da necessidade de atendimento aos requisitos previstos no art. 72 da NLLCA

Para, de toda forma, a válida efetivação desta espécie de contratação direta – e, na verdade, de qualquer contratação direta em geral – hão de ser observados, ainda, importa registrar, os pressupostos arrolados no art. 72 da Lei nº 14.133/21, abaixo transcrito:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes

documentos:

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 desta Lei;**

III - **parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, 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.**

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial. (Grifo nosso)

2.6.1- Documento de formalização de demanda (DFD) e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo (art. 72, I)

2.6.1.1- ETP

Quanto ao Estudo Técnico Preliminar – ETP, exigência do precitado art. 72, I, da NLLCA, cumpre mencionar que, de acordo com o art. 7º, parágrafo único, I, da Instrução Normativa nº 03, de 17/02/2023, da PJF (que dispõe sobre a elaboração do ETP), tal instrumento é, a rigor, *in casu*, dispensável; confira-se:

Art. 7º As licitações e procedimentos auxiliares para aquisições de bens e contratação de prestação de serviços, e no que couber, para contratação de obras, deverão ser precedidos de Estudo Técnico Preliminar - ETP.

Parágrafo único. É **dispensável a elaboração do ETP, mediante justificativa aprovada pela autoridade competente, nos seguintes casos:**

I - nas hipóteses previstas nos incs. I, II, VII e VIII do **art. 75** e no § 7º do art. 90, ambos da Lei nº 14.133, de 2021.

(...) (Grifo nosso)

No caso em tela, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) foi devidamente elaborado e apresentado pela unidade requisitante, encontrando-se juntado aos autos por meio do Desp. Inaugural, atendendo, assim, às exigências previstas na Lei nº 14.133/2021 e demonstrando a necessidade, a adequação e a viabilidade da contratação pretendida.

2.6.1.2- TR. Conteúdo. Presença, no caso, dos requisitos e dos elementos descritivos previstos na lei

Ainda tomando por base o referido art. 72, I, da Lei nº 14.133/21, outro documento instrutório do processo de dispensa de licitação é o Termo de Referência – TR, assim definido pelo art. 6º, XXIII, do mesmo diploma:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

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

- a) **definição do objeto**, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) **fundamentação da contratação**, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) **descrição da solução** como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) **requisitos da contratação**;
- e) **modelo de execução do objeto**, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) **modelo de gestão do contrato**, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) **critérios de medição e de pagamento**;
- h) **forma e critérios de seleção do fornecedor**;
- i) **estimativas do valor da contratação**, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) **adequação orçamentária**.

No geral, o caso em tela, o TR está anexo, como já dito, ao Desp. Inaugural, contendo, no geral, os elementos descritivos elencados no artigo supracitado.

2.6.2- Estimativa da despesa (art. 72, II), justificativa do preço (art. 72, VII), e razão da escolha do pretenso contratado (preferencialmente, Micro e EPP, conforme arts. 48 e 49 da LC 123/2006) (art. 72, VI)

Ainda conforme o art. 72 da NLLCA, o processo de contratação direta deve ser instruído também com a estimativa da despesa (que deverá ser calculada na forma do art. 23 da NLLCA) e a justificativa do preço, bem como com a escolha do pretenso contratado, o que haverá de ser confirmado, se for o caso, pela Supervisão de Mercado da SSLICOM, validando, assim, a proposta que vier a integrar o processo e, obtendo, inclusive, se possível, novas propostas comerciais de empresas atuantes neste ramo de atividade, ou até mesmo, de preferência, cotejando tais propostas entre si, bem como apurando preços praticados em

contratos semelhantes existentes em outros municípios, ou constantes de banco de preços públicos, a fim de apurar aquela que se afigure realmente a mais vantajosa para a Administração, apresentando, ao final, demonstrativo da classificação das propostas.

Traz-se à colação, ao ensejo, o aludido art. 23 da Lei nº 14.133/21:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

(...)

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

(...) (Grifo nosso)

Aliás, o texto do art. 23 está em consonância com o entendimento registrado no Acórdão nº 1.445/2015-Plenário, do TCU, que recomendou aos órgãos da Administração Pública que, *“para fins de orçamentação nas licitações de bens e serviços, priorizem os parâmetros previstos nos incisos relacionados às contratações similares de outros entes públicos obtidas inclusive nos portais de compras governamentais, em detrimento de demais parâmetros”*.

Referido entendimento também se encontra consignado nos Informativos de Licitações e Contratos do TCU; confira-se:

A **pesquisa de preços** para elaboração de orçamento estimativo da licitação **não** deve se **restringir** a cotações realizadas junto a **potenciais fornecedores**, **devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão**. (TCU, Acórdão 713/2019-TCU-Plenário. Informativo de Licitações e Contratos 258/2019) (Grifo nosso)

A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimado da licitação **não** **pode ter como único foco proposta solicitadas a fornecedores**. Ela deve **priorizar os parâmetros disponíveis no Painel de Preços do Portal de Compras do Governo Federal e as contratações similares realizadas por entes públicos**, em observância à IN-SLTI 5/2014. (TCU, Acórdão 718/2018-TCU-Plenário. Informativo de Licitações e Contratos 213/2018) (Grifo nosso)

Agindo-se, pois, tal como ora sugerido, elimina-se a possibilidade de sobrepreço ou a prática de predileções, configurando, então, uma atuação administrativa em conformidade com o princípio da economicidade e com o dever de transparência, garantindo-se, destarte, a compatibilidade da proposta mais vantajosa com os valores praticados no mercado.

No vertente caso, integra o Desp. Inaugural dos autos o já citado [relatório de análise mercadológica](#), informando que o preço estimado da almejada contratação foi obtido após [pesquisa junto a banco de preços e a fornecedores, o que, em tese, estaria, então, em consonância com o disposto no art. 23 da NLLCA](#).

Frise-se, ademais, que [o preço praticado está de acordo com a Tabela de Preços CMED](#), o que demonstra que o preço está compatível com os valores praticados no mercado, tendo sido apresentada as razões da escolha do fornecedor e a justificativa de preço no Desp. Inaugural.

Quanto à escolha do contratado, há de se registrar que o art. 4º da Lei nº 14.133/21 prevê a aplicação dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte), que dispõe sobre o tratamento simplificado e diferenciado que deverá ser concedido a tais empresas, quando participantes dos procedimentos licitatórios realizados pelos entes federados. Destaca-se, ao ensejo, os arts. 48, I, e 49, IV, da LC 123/2006:

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

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2.001 - 1º Andar - Centro - CEP 36.060-010 - Tel: (32) 3690-7250 - Juiz de Fora - MG

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:
(...)

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

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. (Grifo nosso)

Dos dispositivos supra se depreende, pois, que as dispensas de licitação em razão do baixo valor deverão ser realizadas com ME ou EPP, exceto se a pretensa contratação se enquadrar em uma das exceções do art. 49 da Lei nº 123/2006.

2.6.3- Previsão orçamentária (art. 72, IV) (e, antes da contratação em si, prévio empenho – art. 60 da Lei nº 4.320/64)

Voltando aos incisos do art. 72 da NLLCA, registra-se que, ao estimar a despesa da contratação (art. 72, II), deve a unidade demandante demonstrar, nos termos do art. 72, IV, da Lei nº 14.133/21, a compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, mediante a indicação da dotação orçamentária ou declaração do Ordenador de Despesas de adequação orçamentária e financeira.

Além disso, o *caput* do art. 18 da NLLCA também prevê que a etapa de planejamento da licitação deve guardar concordância com as leis orçamentárias, o que tem como escopo evitar a atuação desvirtuada das diretrizes de planejamento, estabelecendo como obrigação pertencente à fase de planejamento a garantia de que o ente público disponha, no seu orçamento, de previsão do montante compatível com as futuras obrigações. Busca-se, pois, evitar contratações irresponsáveis e o inadimplemento da Administração, como se extrai do art. 150 da Lei nº 14.133/21:

Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das

parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa. (Grifo nosso)

No caso em exame, a dotação orçamentária está indicada no item 6 do TR, estando válido o processo, pois, nesse tocante.

Antes, de toda sorte, da contratação em si, deverá ser providenciado o **prévio e integral empenhamento da despesa, por força do disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/64**, segundo o qual “É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.”.

2.6.4- Comprovação de que o pretenso contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária (art. 72, V)

Na sequência, o inciso V do art. 72 da Lei nº 14.133/21 trata da comprovação de que o pretenso contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, requisito este que, após a escolha, motivada, daquele que contratará com o Poder Público, deverá ser demonstrado, sob pena, ademais, da própria inviabilização da contratação.

A documentação atinente à habilitação e à qualificação (a qual, aliás, deve ser mantida pelo Contratado ao longo da vigência do contrato, a teor do art. 92, XVI, da Lei nº 14.133/21³) está descrita nos arts. 62 e ss. da Lei nº 14.133/21 (ora aplicáveis no que couber, eis que inerentes ao processo de licitação – e não de dispensa desta – propriamente dito).

Foram juntados aos autos os documentos jurídicos, habilitatórios e de regularidade fiscal, bem como as declarações do pretenso contratado, exceto a certidão negativa trabalhista e as declarações de cumprimento do inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal e de inexistência de relação familiar ou de parentesco com a autoridade contratante ou de servidor da mesma unidade administrativa investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, nos termos do art. 65, V, da Lei Municipal nº 13.830/19.

Lei Municipal nº 13.830/19:

Art. 65. Constitui-se prática de nepotismo, dentre outras hipóteses:

(...)

V - a contratação de serviços, em casos excepcionais de dispensa ou inexigibilidade de licitação, prestados por pessoa jurídica da qual sejam sócios cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o

³ Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

(...)

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta; (...)

terceiro grau, inclusive, da autoridade contratante ou de servidor da mesma unidade administrativa investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento.

Parágrafo único. O nomeado ou designado, antes da posse, bem como o pretenso contratado nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, declarará por escrito não ter relação familiar ou de parentesco que importe a prática vedada na forma deste artigo. (Grifo nosso).

2.6.5- Parecer jurídico (e, se necessário, pareceres técnicos). Art. 72, III, da NLLCA

Em seu inciso III, o art. 72 prevê a necessidade de parecer jurídico (justamente este que ora se apresenta) e, se for o caso, parecer técnico acerca do objeto a ser contratado, que figura como mais um compromisso da Lei nº 14.133/21 com o dever de planejamento da contratação pública. Decerto, tal obrigação deve estar atrelada à complexidade do objeto almejado, não sendo obrigatória a elaboração de documento técnico quando o objeto da contratação não for dotado de circunstâncias especiais que o caracterizem como inusual.

No caso sob enfoque, não sendo, salvo melhor juízo, complexo o objeto da contratação, desnecessário, aqui, salvo melhor juízo, o parecer técnico acima referido. Apenas obrigatório, portanto, o parecer jurídico, que ora se apresenta.

2.6.6- Autorização da contratação pela autoridade competente (art. 72, VIII) e publicação do referido ato (art. 72, parágrafo único)

Os últimos requisitos da contratação direta, pela sequência do art. 72 da NLLCA, são o do inciso VIII, qual seja, a autorização da contratação pela autoridade competente (que seria, no caso, o titular da unidade gestora – Secretaria Municipal, ou entidade da Administração indireta), e os do parágrafo único, que são a divulgação e a manutenção à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, do ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato.

O sítio eletrônico oficial acima referido é o Diário Oficial Eletrônico do Município de Juiz de Fora, devendo, após a assinatura do contrato pelas partes, ser procedida a **publicação do extrato respectivo não só aludido Diário Oficial, mas também no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**, a teor do art. 94, II, da Lei n.º 14.133/21, ora reproduzido:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta. (Grifo nosso)

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade. (Grifo nosso)

A esse respeito, traz-se à colação trecho do Parecer Referencial CCA/PGFN nº 002/2023 (que, embora se refira a inexigibilidade de licitação – fornecedor exclusivo; art. 74, I, da NLLCA – se aplica, no tocante à autorização da autoridade competente e à publicação do extrato, ao presente caso), da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN):

(...) h) Autorização da Autoridade competente para a Contratação Direta

63. O inciso VIII do art. 72 da nova Lei de Licitações exige que haja a **autorização da autoridade competente para que possa ocorrer a contratação direta**. Essa exigência substitui a antiga previsão da prática de dois atos referentes às contratações diretas, que era o reconhecimento e a ratificação (art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993). Trata-se de uma mudança positiva, já que ambos os atos acabavam sendo realizados quase que simultaneamente, não havendo um verdadeiro aumento no controle da contratação direta por meio da prática de dois atos distintos.

64. A **apuração de quem será a autoridade competente dependerá de cada estrutura administrativa, podendo, na ausência de uma previsão legal e/ou regulamentar, ser a própria autoridade contratante.**

65. **Logo, deve ser acostada aos autos a autorização para a contratação por inexigibilidade emitida pela autoridade competente.**

i) Publicidade da inexigibilidade e da contratação

66. Nos termos do **parágrafo único do art. 72, da Lei nº 14.133, de 2021, o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.**

67. Outrossim, lembra-se que o **art. 94 da Lei n.º 14.133, de 2021** dispõe:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

68. Destarte, enfatizando a importância para a publicação do contrato no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) manifesta-se a doutrina:

"Por fim, é necessário conferir a devida publicidade ao ato da autoridade competente que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato. E o meio eleito pela Lei nº 14.133/2021 para instrumentalizá-la compreende o sítio eletrônico oficial (art. 72, parágrafo único). Note-se que, assim que disponível o PNCP, a Administração deverá providenciar a

publicação do contrato em 10 dias úteis da sua assinatura (art. 94, inc. II, da Lei nº 14.133/2021)." (EM RELAÇÃO À INSTRUÇÃO DAS CONTRATAÇÕES DIRETAS, o que prevê a nova Lei de Licitações? Zênite Fácil, categoria Perguntas e Respostas, jul. 2021. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 24/09/2021)

69. Em atenção aos dispositivos em destaque, é necessário que o ato que autoriza a contratação direta ou extrato decorrente do contrato seja divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial do órgão, bem como ocorra divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para a eficácia do contrato no prazo de 10 (dez) dias úteis da sua assinatura (arts. 72, §único e 94, ambos da Lei n.º 14.133, de 2021). (...) (Grifo nosso)

No caso em tela, deverá ser promovida a **autorização da contratação pela autoridade competente**.

2.6.6.1- Possibilidade de substituição do contrato por instrumento congênere (aplicação, no que couber, do disposto no art. 92 da NLLCA

Quanto à formalização da contratação, dispensável, aqui, a assinatura de contrato propriamente dito, a teor do art. 95, I, da NLLCA, abaixo transcrito:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor. (Grifo nosso)

E fato é que, a rigor, admite-se, *in casu* (estimada a contratação, como já visto, em R\$ 28.170,00 (vinte e oito mil cento e setenta reais), a substituição do contrato por instrumento congênere, consoante entendimento externado pela Advocacia-Geral da União (AGU) no PARECER n. 00003/2023/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU, assim ementado:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. INTERPRETAÇÃO DO inciso I, do art.95 da LEI 14.133/2021.

I. Na interpretação do inciso I do art.95 da Lei 14.133/2021, a interpretação sistemática é a que mais se coaduna com o propósito do legislador de flexibilizar a obrigatoriedade do uso do instrumento de contrato.

II. A interpretação literal do art.95, inciso I, implica em aumentar a burocracia, impactando negativamente a celeridade dos processos, além de onerar o custo dessas transações.

III. **Considerando a ausência de complexidade técnica, a inexistência de riscos futuros para a Administração contratante e o baixo valor envolvido na contratação, é de se admitir que a relação contratual seja formalizada por outro instrumento hábil nos casos de inexigibilidade de licitação, outras dispensas que não sejam em razão do valor, bem como licitação, desde que o valor seja inferior aos limites estabelecidos nos incisos I e do II do art.75 da Lei 14.133. (Grifo nosso)**

Admitida, portanto, no presente caso, a formalização da contratação por instrumento congênere ao contrato (ex.: nota de empenho), observando-se, de todo modo, o disposto no §1º do citado art. 95: “§1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.”.

De toda forma, seja por contrato, seja por instrumento congênere, fato é que o extrato da contratação há de ser devidamente publicizado, nos termos do art. 94, II, da Lei nº 14.133/21, ora também reproduzido:

Art. 94. **A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:**
I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;
II - **10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.**
(...) (Grifo nosso)

2.7- Da responsabilidade do agente público nas contratações diretas

Insta ressaltar que nos casos de contratação direta (seja por dispensa ou inexigibilidade de licitação), o agente público responsável e o contratado serão solidariamente responsáveis por eventuais danos causados à Administração Pública, caso constatado que a contratação tenha ocorrido mediante dolo, fraude ou erro grosseiro, consoante art. 73 da Lei nº 14.133/21⁴.

III. CONCLUSÃO

A cogitada contratação direta se revela, em tese, juridicamente viável, à luz do art. 75, II, da Lei nº 14.133/21, e à vista dos elementos de informação que instruem o presente processo.

Para, de todo modo, que a contratação possa, de fato, ser levada a efeito, e desde que aprovado o presente parecer (se, claro, de acordo) pela PGM, **faz-se necessária a adoção, pela unidade demandante e/ou pela SSLICOM, no âmbito de suas respectivas competências,**

⁴ Art. 73. 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, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

das providências abaixo listadas (a maioria já recomendada ao longo deste opinativo, ora apenas rememorada):

- a) prova do **prévio e integral empenhamento da despesa** da pretensa contratação;
- b) juntada aos autos de **certidão negativa de débitos trabalhistas, bem como** a renovação das eventuais certidões que se vencerem antes da conclusão deste processo de dispensa. Ademais, deverão ser juntadas **declaração de cumprimento do inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal e declaração de inexistência de relação familiar ou de parentesco** com a autoridade contratante ou de servidor da mesma unidade administrativa investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, nos termos do art. 65, inc. V, da Lei Municipal nº 13.830/19;
- c) **autorização da autoridade competente;**
- d) apresentar **justificativa para a realização da pretensa dispensa de forma presencial**, e não eletrônica, conforme preceitua o art. 17, § 2º, da Lei nº 14.133/21;
- e) tendo em vista que o art. 48 da LC 123/2006 prevê licitações exclusivas para ME/EPP para itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00, **confirmar se a pretensa contratada se enquadra como ME ou EPP, ou apresentar justificativa com base no art. 49 da mesma lei** (vide item 2.6.2, parte final, deste parecer);
- f) remessa dos autos ao DGDA, para **publicação** da referida autorização nos atos do governo da pjf (**art. 72, p. único, da Lei nº 14.133/21: O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial**).

É o parecer. *À consideração superior.*

Em 24/03/2026.

Perácio Luís Araújo
Procurador Municipal I
Mat. 41520002 - OAB/MG nº 150.163



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: B767-820C-29E5-7445

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



PERACIO LUIS ARAUJO (CPF 080.XXX.XXX-04) em 24/03/2026 08:38:47 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://juizdefora.1doc.com.br/verificacao/B767-820C-29E5-7445>