

PROCURADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS**PARECER****Processo 21.454/2025**

Assunto: Contratação de valor reduzido

Interessado: PROGE

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. COMPRA DE MATERIAL. VALOR REDUZIDO. FRACIONAMENTO. ART. 25 E 75, II DA LEI 14.133/21. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO. CONSIDERAÇÕES.

1 – RELATÓRIO.

Tratam os autos de processo em que a Procuradoria Geral deste Município requer Parecer Jurídico sobre a possibilidade de contratação por dispensa de licitação por pequeno valor para contratação de empresa para a prestação de serviços de leitura e envio das publicações referentes ao Município de Aracruz-ES, abrangendo os principais Diários Oficiais e Judiciários, conforme doc. de fl. 02.

Presentes nos autos RS 219/2025/PROGE (fl. 93), Documento de Formalização de Demanda (fls. 02/04), Estudo Técnico Preliminar (fls. 05/08), pesquisa de mercado e cotação de preços (fls. 43/90), proposta da empresa escolhida (fls. 24/28, 37/42), Termo de Referência com justificativa de compra (fls. 12/16), justificativa de dispensa de licitação (fl. 05), minuta de contrato (fls. 17/23), documentos de habilitação (fls. 29/36), saldo orçamentário (fls. 91/92).

Ausentes justificativa de escolha do fornecedor, justificativa de preço, declaração de ausência de fracionamento, autorização de despesas e autorização do COMAFO.

É o relatório.

2 – ANÁLISE JURÍDICA.

Preliminarmente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. A esta Procuradoria incumbe prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

Com relação à possibilidade de contratar por dispensa de licitação, licitar é regra com sede constitucional (art. 37, inciso XXI, CF) e busca assegurar os princípios da isonomia, da



moralidade e da impessoalidade, sempre visando garantir a prevalência do interesse público inerente aos negócios e gestões conduzidos pela Administração Pública. Porém, há algumas ressalvas na Lei 14.133/21.

PROCEDIMENTO DE DISPENSA.

A dispensa da licitação é caracterizada pela faculdade da Administração em não licitar, mesmo que o procedimento possa ser realizado, ou seja, são casos em que existe possibilidade de competição. De qualquer forma, há necessidade de um processo para averiguação de alguns requisitos legais, como a autorização do ordenador de despesa, a indicação sucinta do objeto e da indicação do recurso próprio para a despesa.

O primeiro passo do exame de fundo para a Administração deixar de licitar passa pelas exigências formuladas no artigo 75 da Lei Licitação, sendo que tais hipóteses de dispensabilidade constituem rol taxativo, ou seja, a Administração somente poderá dispensar-se de realizar a competição se ocorrer uma das situações previstas na Lei federal.

A Secretaria especifica o inciso II para justificar a pretensa compra direta.

Verificamos nos autos que os bens a serem adquiridos são de pequeno valor (total estimado em R\$ 2.059,08 por ano), **abaixo do que a lei prevê como máximo** para realizar a contratação direta, conforme doc. de fl. 50, estando, portanto, dentro da legalidade a contratação direta no presente caso, de acordo com art. 75, II, da Nova Lei de Licitações, *in verbis*:

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;

Decreto Federal 11.871/2023. Art. 1º Ficam atualizados os valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, na forma do Anexo.

Art. 75, caput, inciso II

R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos)

O enquadramento na norma é objetivo e depende, exclusivamente, do valor da contratação, o qual deve ser considerado pelo dobro quando for promovida por consórcio público ou por autarquia e fundação qualificadas como agências executivas (§ 2º), e será atualizado anualmente pelo IPCA-E por ato do Poder Executivo Federal.

Em outras palavras, importante deixar claro que, uma vez dispensada a licitação, o valor máximo não poderá ser ultrapassado durante todo o ano, ou seja, chegado ao final do contrato, este não poderá ser prorrogado e também não é juridicamente possível nova contratação direta do mesmo serviço ou semelhante, sob pena de configurar **fracionamento ilegal**, vedado pelo art. 75, §1º da Lei 14.133/21 e caracterizado pela divisão do objeto contratual para que a contratação seja realizada por procedimentos mais simples ou por



dispensa.

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.

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 licitatórias 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” (Acórdão n. 1.084/2007-Plenário).

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.

Essa “dispensa eletrônica” já vinha regulamentada no âmbito da União pela Portaria n. 306/2001-MPOG e pelo Decreto n. 10.024/2019 e, especificamente para a Lei n. 14.133/2021 recebeu regulamentação pela Instrução Normativa SEGES/ME n. 67, de 8 de julho de 2021; e no âmbito municipal, a dispensa eletrônica é regulamentada pelo Decreto Municipal nº 42.025/2022, devendo-se adotar preferencialmente a forma eletrônica, inclusive para dispensa por valor reduzido, com divulgação em sítio eletrônico, vejamos:

Art. 2º Será adotado, **preferencialmente, a dispensa de licitação na forma eletrônica**, nas seguintes hipóteses:

(...)

II - **contratação de bens** e serviços, no limite do disposto no **inciso II do caput do artigo 75** da Lei nº 14.133/2021;

Art. 3º O procedimento de dispensa de licitação, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

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 preços, nos termos dos normativos vigentes neste órgão;

III - cópia das telas, relatórios e ata do procedimento, disponíveis no sistema eletrônico utilizado para realização do procedimento;

IV - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

V - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

VI - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;



VII - razão de escolha do contratado;

VIII - justificativa de preço; e

IX - autorização da autoridade competente.

§ 1º Na hipótese de registro de preços, de que dispõe o inciso IV do artigo 2º, somente será exigida a previsão de recursos orçamentários, nos termos do inciso V do caput, quando da formalização do contrato ou de outro instrumento hábil.

§ 2º O ato que autoriza a contratação direta deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial do órgão promotor do procedimento.

§ 3º Sempre que possível, nas hipóteses de dispensa de licitação definidas no artigo 2º deste decreto, a estimativa de preços de que trata o inciso II do caput poderá ser realizada concomitante à seleção da proposta economicamente mais vantajosa.

§ 4º 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**” (artigo 75, § 3º da Lei Federal nº 14.133/2021).

Assim, cabível a dispensa na sua forma eletrônica.

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 artigo 92. Se a contratação envolver obrigações futuras para o contratado, como serviços de garantia e de suporte técnico, impõe-se a celebração de contrato (Acórdão n. 9277/2021-2ª Câmara).

PROCEDIMENTO DE DISPENSA. INSTRUÇÃO DO PROCESSO.

É evidente que os processos de dispensa e de inexigibilidade de licitação não exigem o cumprimento de etapas formais imprescindíveis num processo de licitação, entretanto devem obediência aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e probidade administrativa impostos à Administração Pública.

Da mesma forma que ocorre num procedimento licitatório, para que seja realizada a contratação de uma empresa, faz-se necessário atender aos requisitos dos arts. 18 e 25 da Lei 14.133/21, no que couber.

A instrução do processo administrativo para contratação direta deve seguir o preconizado no artigo 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 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. Pelo teor do inciso I, todos os processos devem contar com o documento de formalização de demanda.

Quanto ao **Estudo Técnico Preliminar**, considerando se tratar de contratação de pequeno valor, **pode ser dispensada no caso concreto**, por aplicação do artigo 11, inciso I do Decreto Municipal nº 42.025/2022, se a matéria recebeu regulamentação específica.

Se o **objeto for contratação de bens e serviços**, exceto os serviços de engenharia, deverá ser providenciado **Termo de Referência**, com os elementos descritos nas alíneas do inciso XXIII do art. 6º e do artigo 40, § 1º. Se forem **obras ou serviços de engenharia**, exceto nas contratações integradas (art. 46, § 2º), deve contar com **Projeto Básico**, com os elementos previstos no inciso XXV do art. 6º, elaborado a partir dos elementos contidos nos estudos técnicos preliminares (art. 18, §§ 1º e 2º). Se forem **obras ou serviços de engenharia**, exceto nas hipóteses do § 3º do artigo 18, **não poderão ser executados sem Projeto Executivo** (art. 46, § 1º), o qual deverá ser elaborado pelo contratado nas contratações integradas ou semi-integradas (art. 6º, XXXII e XXXIII), e poderá ser elaborado pelo contratado ou previamente pela própria Administração, nas demais hipóteses (vide parte final do art. 14, § 4º).

A estimativa de preços deverá ser feita à luz do artigo 23 da Lei. O art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, por sua vez, ao asseverar que “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” e enumerar a utilização de parâmetros a serem adotados de forma combinada ou não, possui regulamento em consonância com o referido dispositivo que permite sua imediata aplicação, qual seja, o **Decreto Municipal nº 42.026/2022**, que disciplina o procedimento administrativo de pesquisa de preços no âmbito Municipal.

O inciso III do dispositivo em foco exige pareceres jurídicos e técnicos atestando o cumprimento dos requisitos exigidos. Os pareceres técnicos variarão conforme o objeto a ser licitado, devendo abranger também o cumprimento dos requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira.

Os documentos necessários para prova da HABILITAÇÃO JURÍDICA, regularidade fiscal, social e trabalhista, e qualificação técnica e econômico-financeira estão previstas no inciso IV do artigo 63 e nos artigos 66, 67, 68 e 69, merecendo atenção a possibilidade de essa documentação **poder ser dispensada, total ou parcialmente, nas contratações para entrega imediata**, nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento, até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), nos termos do inciso III do art. 70.

Por ser critério discricionário da Administração, a contratação direta deve ter uma **justificativa de dispensa** por escrito, um motivo pelo qual cabe dispensar a licitação para contratar, desde que respeitados todos os requisitos legais. A motivação é obrigatória para os



atos administrativos vinculados ou quando a lei ou outra norma jurídica assim o determina. É a explicação dos pressupostos fáticos que levaram a Administração a editar o ato administrativo.

Foi apresentada **justificativa de contratação** pelo Ordenador de Despesas, qual seja, "A contratação se justifica pela necessidade de acesso tempestivo às publicações oficiais que mencionem o Município de Aracruz-ES, permitindo o acompanhamento de processos judiciais e administrativos, bem como o cumprimento das obrigações legais e a defesa dos interesses do ente público" (fl. 12).

Já com relação à **pesquisa de mercado**, em atendimento ao art. 72, VI da Nova Lei de Licitações, apresentou pesquisa de preços adequada, com vários possíveis fornecedores, merecendo ampliar para o ComprasNet.

Apresentada a pesquisa, deve-se **justificar o preço do contrato**, com a finalidade de demonstrar que a contratação está dentro dos valores praticados no mercado e que a Administração, ao realizar o contrato, atende ao Princípio da Economicidade.

A **justificativa de escolha do prestador de serviço**, por sua vez, exigência do art. 72, VI da Lei 14.133/21, deve ser feita com base na pesquisa de mercado relativa aos preços ofertados por outros prestadores de serviço iguais ou semelhantes, ou seja, com base no **menor valor ofertado** pela compra a ser contratada.

Essa exigência se explica pelo fato de que a contratação não poderá ofender o princípio da isonomia, pois, existindo diversas instituições em situação semelhante, caberá a licitação para selecionar aquela que apresente a melhor proposta. A Administração não pode privilegiar certa instituição de modo injustificado. Se diversas instituições desempenham atividades equivalentes e todas podem ser contratadas pela Administração, é imperioso justificar o motivo de preferência por uma delas especificamente.

Para permitir a contratação, há necessidade de demonstrar a **dotação orçamentária** para cobrir os gastos advindos do contrato, em atendimento ao art. 150 da Lei de Licitações. O contrato somente será possível se houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes dos serviços a serem executados no exercício financeiro em curso. Verificamos a existência de tal dotação nas autorizações de despesas.

Deve ainda ser apresentada e assinada a **autorização de despesa / empenho**, como condição para a realização do contrato.

Vale ainda mencionar pela preferência na divulgação eletrônica da dispensa no sítio oficial da Prefeitura, em atendimento ao art. 75, §3º da Nova Lei:



NLL, 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.

MINUTA DE CONTRATO.

Com relação à minuta do contrato, deve estar em conformidade com o art. 92 da Lei 14.133/21. Em análise, verificamos a necessidade de alguma adequação:

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

- I - o **objeto** e seus elementos característicos;
- II - a **vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante** vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a **legislação aplicável** à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o **regime de execução** ou a **forma de fornecimento**;
- V - o **preço** e as **condições de pagamento**, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os **prazos de início** das etapas de **execução**, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o **crédito** pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as **garantias** oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os **direitos e as responsabilidades das partes**, as **penalidades** cabíveis e os **valores das multas** e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- 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;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os **casos de extinção**.

§ 1º Os contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as domiciliadas no exterior, deverão conter cláusula que declare competente o **foro da sede da Administração** para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as seguintes hipóteses:



(...)

§ 2º De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja **período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.**

Em geral, a minuta encontra-se em conformidade com a lei, podendo ser utilizada; mas vale verificar se é o caso de aplicação do §2º acima.

Vale mencionar ainda a possibilidade de **substituição do instrumento de contrato** de outro documento mais simples, se for caso de ausência de obrigações futuras, de acordo com o art. 92 da Lei 14.133/21:

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.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, **aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.**

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Por fim, entendemos que o processo necessita de alguns ajustes para estar apto para seu prosseguimento, em especial com o art. 25 e 95 da Lei 14.133/21, podendo ser dada continuidade para a realização do procedimento após as recomendações sugeridas.

3 – CONCLUSÃO.

Por derradeiro, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do presente processo administrativo.

A esta Procuradoria Municipal cabe prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Secretaria requerente do parecer, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Estas são as considerações a serem apresentadas, sem embargos de posicionamentos divergentes, os quais respeitamos.

Recomendações:

- recomendamos adotar a **forma eletrônica de dispensa**, por meio de aviso de publicado, em atendimento ao procedimento do Decreto Municipal 42.025/2022



- Requisição de Compras
- **justificativa de preço**, demonstrando que o valor é o mais vantajoso para a Administração
- **justificativa de escolha do prestador de serviço** com base no menor preço do mercado
- declaração de ausência de fracionamento
- consulta ao RH para verificar parentesco do representante do prestador de serviço com servidores Municipais
- **autorização de despesa / empenho** assinada pelo ordenador de despesas
- **autorização do COMAFO** ou justificativa de sua dispensa
- com relação à minuta de contrato, verificar sobre a necessidade de aplicação do §2º do art. 95 da Lei de Licitações, conforme explicado acima.
- substituição do termo de contrato, se assim preferir

Diante do exposto, opino pela NECESSIDADE DE INSTRUÇÃO DO PROCESSO para, posteriormente, dar-se prosseguimento. Após atendidas as recomendações, não há necessidade de retorno dos autos à Proge.

É o Parecer. S.m.j.

Aracruz-ES, 12 de junho de 2025.

AMANDA SALUME BRINGHENTI LOUREIRO

Procuradora Municipal

OAB/ES 14.137



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 3700360037003900310030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **AMANDA SALUME BRINGHENTI LOUREIRO** em 12/06/2025 11:16

Checksum: **3F3D2DE229D21002704D93CE6DEC6894A4AFCD62F1F9764163261E73026EF161**



Autenticar documento em <https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 3700360037003900310030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.