

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 11807/2025

OBJETO: AQUISIÇÃO DE MUDAS DA ESPÉCIE SWINGLEA GLUTINOSA (POPULARMENTE CONHECIDA COMO LIMÃOZINHO BRAVO), DESTINADAS À REPOSIÇÃO DE CERCA VIVA SUPRIMIDA DURANTE OBRAS DE ADEQUAÇÃO URBANÍSTICA NO LOTEAMENTO VILA SATÉLITE, NO MUNICÍPIO DE CAMPO ALEGRE DE GOIÁS/GO.

EMENTA: AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS ABAIXO DOS VALORES EXPRESSOS NO ART. 75, II DA LEI Nº 14.133/2021. DISPENSA DE LICITAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de procedimento objetivando a: **AQUISIÇÃO DE MUDAS DA ESPÉCIE SWINGLEA GLUTINOSA (POPULARMENTE CONHECIDA COMO LIMÃOZINHO BRAVO), DESTINADAS À REPOSIÇÃO DE CERCA VIVA SUPRIMIDA DURANTE OBRAS DE ADEQUAÇÃO URBANÍSTICA NO LOTEAMENTO VILA SATÉLITE, NO MUNICÍPIO DE CAMPO ALEGRE DE GOIÁS/GO.**

1

Assevera em suas justificativas a necessidade de oferecer ao público-alvo momentos de lazer, cultura e entretenimento de qualidade, por meio de apresentações artísticas que estimulam a imaginação, a socialização e a integração comunitária.

Afirma que o procedimento segue o rito preconizado pela Instrução Normativa nº 009/2023 do TCM/GO, tendo sido solicitado pela autoridade competente no dia **05/09/2025** tramitado sob o **Protocolo nº 11807/2025**.

Para constar a ordem processual e cronológica da documentação que consta nos autos seguindo os itens do art. 7º da IN 009/2023 TCM-GO, é a seguinte:

- a) – Solicitação (fls. 002);
- b) – Termo de referência (fls. 003/027);
- c) – Documento de Formalização de Demanda (fls. 028/029);
- d) – Estudo Técnico Preliminar (fls. 030/035);
- e) – Gestão de riscos (fls. 036/041);

Thadeu Botêga Aguiar
OAB/GO 31.168

Brasília/DF

SBN Qd. 01 Bl F, 17ºA, Ed. Palácio da Agricultura
CEP: 70.040-908

Goiânia/GO

Av. D, nº 419, Ed. Marista, 4º A, St. Marista
CEP: 74.150-040

Catalão/GO

Rua Frederico Campos, nº 96, Centro
CEP: 75.701-410

- f) – Solicitação de indicação de dotação orçamentária (fls. 042/046);
- g) – Declaração de não Fracionamento (fls. 047);
- h) – Despacho de Contratação (fls. 048);
- i) – Comunicação Interna (fls. 049);
- j) – Minuta do Contrato (fls. 050/061);
- k) – Relatório de Estimativa de despesa (fls. 063/064);
- l) – Mapa de Preço (fls. 065);
- m) – Autorização de despesa (fls. 068);
- n) – Despacho (fls. 069);
- o) – Autuação (fls. 073);
- p) – Despacho para parecer (fls. 143);

Adiante consta que o presente processo fora encaminhado à CPL para providências, sendo **AUTUADO** sob o nº 057/2025.

2

Assim, fora o processo encaminhado a esta Assessoria Jurídica para fins de emitir parecer e análise, com amparo no art. 72, III, da Lei Federal nº 14.133/2021, para fins opinativos.

É o breve relato.

DO EXAME

De início, destaca-se que o presente parecer tem amparo e limites ao que prescreve o art. 7º, XX da IN TCM/GO 009/2023 c/c art. 72 da Lei Federal nº 14.133/21, sendo emitido com base na documentação que o acompanha, da qual não participou na edição e coleta essa Assessoria.

Portanto, a análise da Assessoria neste processo presume a veracidade ideológica, lisura e boa-fé dos atos e fatos praticados e inseridos no referido, incluindo os levantamentos de preços¹, bem como toda documentação que ele instrui

¹ AC 1.428/2010, Primeira Câmara | Relator: Weder de Oliveira: “Os membros de comissão de licitação não podem ser responsabilizados por sobrepreço derivado de orçamentos com preços acima de mercado se não houver prova de que tenham participado da elaboração desses orçamentos”.

para os fins e nos limites estabelecidos pela norma em caráter eminentemente opinativo e não vinculativo, o que passa a promover.

DA ANÁLISE OPINATIVA DETALHADA

Com vistas ao processo e tendo como base inicial o art. 72 da Lei Federal nº 14.133/21, observa-se, em linhas gerais, quanto à forma de solicitação e trâmite interno, buscou-se atender os procedimentos mínimos adotados como praxe pelos órgãos solicitantes até a presente fase, quais sejam:

- a) - Documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- b) - Estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
- c) - Parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- d) - Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- e) - Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- f) - Razão da escolha do contratado;
- g) - Justificativa de preço;
- h) - Autorização da autoridade competente.

3

Portanto, passaremos à análise da possibilidade jurídica do feito conforme fundamentação descrita.

Por certo, a regra da administração é licitar na forma do que impõe a Constituição da República em seu art. 37, XXI, *in verbis*:

Art. 37, 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.

Contudo, o art. 75 da Lei nº 14.133/21 traz as hipóteses em que a licitação resta dispensada, dentre elas a previsão do inciso "II".

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;

Para um entendimento mais exegético da legalidade, leciona Cammarosano ²

De início, cumpre o esclarecimento de que a dispensa de licitação é uma modalidade de contratação direta e, portanto, se insere nas exceções constitucionalmente previstas do dever de licitar. Trata-se, assim, de uma hipótese que, se configurada, permitirá — isto é, uma faculdade da administração — dispensar a realização do certame licitatório.

4

Note que via Decreto nº 12.343, de 30 de dezembro de 2024, o Governo Federal atualizou os limites de dispensa para R\$ 125.451,15 (cento e vinte e cinco mil quatrocentos e cinquenta e um reais e quinze centavos) e R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos), conforme já previa o art. 182 da Lei Federal nº 14.133/21.

Nesse ponto, registre-se que a nova lei explicitou que, para fins de enquadramento no limite, deve ser observado o somatório de aquisições no exercício, a fim de evitar fracionamento indevido, conforme já alertava o TCU.

§ 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;

Thadeu Botêgo Aguiar
OAB GO 31.168

² POZZO, Augusto; CAMMAROSANO, Márcio; ZOCKUN, Maurício. Artigo 75 In Lei de Licitação e Contratos Administrativos Comentada Lei 14.133/21. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2022

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

Pois bem, muito embora ainda parem questionamentos sobre a possibilidade do então Chefe do Poder Executivo promover a alteração de valores de licitação constante em Lei Federal por meio de ato administrativo – decreto, *“tem-se entendido que a definição e o cabimento de dispensa de licitação, que excepcionam a regra da licitação, constituem norma geral, pelo que a competência é exercida pela União, e não pelos demais entes federativos”*³.

Tanto é verdade que a Nova Lei de Licitações - Lei Federal nº 14.133/21, apresentou uma nova e bem mais extensa possibilidade de aquisição por dispensa de licitação **admitindo compras diretas neste ano de 2.025 com o limite de até R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos).**

5

Ao verificar os dados acima, tomando por base o valor estimado para o certame, infere-se que o referido valor de **R\$ 10.865,47** se enquadra legalmente na dispensa de licitação. Não havendo, portanto, óbices jurídicos quanto a estes aspectos.

No entanto, há de se ressaltar que o recomendado e instruído ao município é o planejamento da administração para que os serviços possam ser licitados em quantidade maior, a proporcionar maior economia de escala e maior competitividade, visando justamente evitar a repetição de dispensas, que tem sido recorrente.

Em tal situação o risco do fracionamento de despesas é eminente **havendo a necessidade da Assessoria Contábil em atestar em cada compra, além da**

Thadeu Botêgo Aguiar
OAB GO 31.168

³ TJSP, Apelação com Revisão 994090091949 – 8933595400, 3ª Câmara de Direito Público, Rel. Magalhães Coelho, julgado em 24.11.2009; TJSP, Apelação com Revisão 994082003987 – 7528655400, 1ª Câmara de Direito Público, Rel. Danilo Panizza, julgado em 09.06.2009; TJDF, Apelação Cível e Remessa de Ofício 4711297 – 0047112-04.1997.807.000, 4ª Turma Cível, Rel. Jair Soares, julgado em 03.08.1998; e TCE/SC, Prejulgado nº 537.

existência de saldo orçamentário, se é causa de fracionamento de despesa comparando com outras já eventualmente empenhadas, o que fica devidamente recomendado.

Isso porque, embora alguns Tribunais de Contas relevem este tipo de irregularidade – contratações anuais por dispensa de licitação com fundamento no artigo 75, II, da Lei 14.133/21 – sempre haverá o risco ao administrador público optando por dispensar a licitação. Neste sentido destacamos alguns recentes julgados do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás:

Acórdão TCM/GO nº 01929/2021 - Tribunal Pleno

DENÚNCIA. MUNICÍPIO DE PIRENÓPOLIS. PODER EXECUTIVO. IRREGULARIDADES. CONTRATAÇÃO DE PESSOAS FÍSICAS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ATIVIDADE FIM DA ADMINISTRAÇÃO. FRACIONAMENTO DE IRREGULAR DE DESPESA. CONHECIMENTO. PROCEDENTE. APLICAÇÃO DE MULTA. *“Não utilizar a devida modalidade de procedimento licitatório, bem como não observar as regras atinentes à licitação previstas na legislação, permitindo o fracionamento de despesas com serviços de organização e monitoramento de trânsito (despesas ilegais). Ao autorizar (Secretário de Administração) despesas com prestação de serviços sem a adoção de cautelas e observância das normas legais e limites de valores para licitação, ocorreu o fracionamento de despesas por parte de todos os gestores do ente público, gerando violações à Lei n. 8.666/93 c/c Decreto Federal n. 9.412/2018”.*

6

Acórdão TCM/GO nº 03360/2021 - Tribunal Pleno

RECURSO ORDINÁRIO. DENÚNCIA. CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA ACERCA DA ESCOLHA DO CONTRATADO. DISPENSA IRREGULAR DE LICITAÇÃO. FRACIONAMENTO DE DESPESA. RECURSO CONHECIDO E NO MÉRITO, PARCIAL PROVIMENTO. PERMANÊNCIA DAS IRREGULARIDADES. REDUÇÃO DAS MULTAS. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE NO MONTANTE DAS SANÇÕES PECUNIÁRIAS. VOTO PARCIALMENTE CONVERGENTE COM SR. *“A ausência de exposição dos motivos fáticos que ensejaram as respectivas escolhas pelo gestor municipal, juntamente com o fato de que as empresas não possuíam documentos de capacidade técnica para desempenhar os serviços contratados pela Prefeitura (foram criadas em janeiro de 2017, pouco antes das contratações que se dera, em 1º de fevereiro do mesmo ano) implicam no direcionamento da contratação”.*

Acórdão TCM/GO nº 02166/2020 - Tribunal Pleno


Thadeu Botêga Aguiar
OAB/GO 31.168

REPRESENTAÇÃO. CONTRATOS DE ALUGUEL DE CARRO. IRREGULARIDADES DETECTADAS. DISPENSA DE LICITAÇÃO SEM OBSERVAR FORMALIDADES LEGAIS. FRACIONAMENTO DE DESPESAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. IMPUTAÇÃO DE MULTAS. *“Ao contratar empresa por dispensa de licitação fora das hipóteses legais e sem observar as formalidades previstas em lei, isso resulta em fracionamento de despesas referentes a objeto de mesma natureza, no direcionamento de contratos para beneficiar empresa específica e em violação a dispositivos legais sobre o tema”.*

No mesmo sentido cabe destacar o entendimento do Tribunal de Contas da União que reza que:

“Realize 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 nº 8.666/1993. Adote a modalidade adequada de acordo com os arts. 23 e 24 da Lei nº 8.666/1993, c/c o art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, de modo a evitar que a eventual prorrogação do contrato administrativo dela decorrente resulte em valor total superior ao permitido para a modalidade utilizada, tendo em vista a jurisprudência do Tribunal”. Acórdão TCU nº 1084/2007 - Plenário.

Fracionamento. (...)determinação ao INMETRO para que não fragmente despesas, caracterizada por aquisições frequentes dos mesmos produtos ou realização sistemática de serviços da mesma natureza em processos distintos, cujos valores globais excedam o limite previsto para a dispensa de licitação a que se referem os incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993 (item 1.7, TC-019.276/2009-8, Acórdão nº 809/2010-2ª Câmara).

Fracionamento. (...)determinação à Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal no Estado do Pará para que efetue o adequado planejamento de suas necessidades de serviços de manutenção de veículos, de material de informática e de material elétrico/eletrônico, objetivando não incorrer em fracionamento de despesas e evitar aquisição de bens e serviços com dispensa de licitação, a fim de cumprir as determinações contidas na Lei nº 8.666/1993 (item 1.5.1.10, TC-017.272/2007-3, Acórdão nº 1.575/2010-1ª Câmara).

De se notar, portanto, que: *“As ações e decisões dos agentes públicos, tomadas no âmbito dos processos administrativos de contratação, são avaliadas*

*sob a ótica legal das consequências práticas da decisão. O gestor deve preocupar-se em demonstrar, em cada contrato, que as medidas adotadas foram somente as necessárias e adequadas". E completa: "A motivação do ato de dispensar a licitação por conta do valor estimado com base na Lei nº 8.666, de 1993, não pode ser desconsiderada quando o órgão precisar realizar nova contratação no mesmo exercício, adotando a nova lei de licitações"*⁴.

Em linhas gerais, o que quer se dizer é que com o advento da Lei nº 14.133, de 2021, o órgão não pode entender que ganhou um novo limite de dispensa, totalmente desvinculado da fundamentação adotada anteriormente para justificar a dispensa de licitação por valor, amparada na Lei nº 8.666, de 1993. Se o órgão posteriormente declarar que a despesa estimada anual, na verdade é de R\$ 57.208,33 (cinquenta e sete mil e duzentos e oito reais e trinta e três centavos), pode estar atestando a ilegitimidade da dispensa de licitação realizada anteriormente, devido à desconstituição da motivação do ato administrativo que a declarou. Ora, para que a dispensa de licitação fosse legítima, a despesa estimada para o ano não poderia ultrapassar o limite de R\$ 17.600,00 (dezessete mil e seiscentos reais), considerando o somatório de todas as contratações estimadas do ano, independentemente da modalidade.

Tanto é verdade que já existem decisões acerca do tema cortando a Teoria dos Motivos Determinantes para invalidar atos anteriores em decorrência das justificativas tidas nos mais atuais:

ACÓRDÃO TJDF N° 932849 - 2ª TURMA CÍVEL 4

Quando a Administração realiza a motivação do ato administrativo, vincula-se a ela, de modo que pela "Teoria dos Motivos Determinantes", a validade desse ato está atrelada à existência e à veracidade dos motivos apontados como fundamentos para a sua adoção.

Neste condão o legislador cuidou até mesmo de incluir um tipo penal com pena de reclusão para o Agente Público que conscientemente se aventurar

⁴ CORRÊA, Ronaldo. "O fracionamento ilegal na nova lei de licitações". Repositório UFSC. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/222438/%5Bartigos%5D%20o%20fracionamento%20ilegal%20na%20nova%20lei%20de%20licita%C3%A7%C3%B5es%20-%20linkedin.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

ao risco eminente do fracionamento ilegal de licitação expresso pelo art. 337-E do Código Penal que assim elucida:

Código Penal Brasileiro

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

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

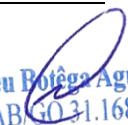
**Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021.*

Portanto, com apego aos orçamentos tragos aos autos, que se frise, com presunção da lisura e boa-fé adotada no levantamento e na veracidade dos valores apresentados para de fato refletir o praticado no mercado, fato que vincula inclusive cada um(a) dos(as) profissional(is)/empresa(s) que vieram a ofertar seu valor a objeto pretendido pela administração⁵, nos termos da Lei Federal nº 12.486, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências, a conhecida Lei de Combate a Corrupção, vê-se que da média dos valores ofertados se encontram abaixo do limite de R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil, novecentos e seis reais e dois centavos), atraindo o permissivo para dispensa de licitação prevista no art. 75, II da Lei nº 14.133/21, desde que aja declaração do departamento de contabilidade de que não é causa de fracionamento de despesa.

Sendo esta a análise jurídica opinativa que se entende cabível ao presente caso, passa-se ao parecer.

DA CONCLUSÃO

Nesta seara, com apego aos elementos que constam nos presentes autos e presumindo a veracidade da documentação apresentada e a inexistência


Thadeu Botêga Aguiar
OAB/GO 31.168

⁵ Lei nº 12.486, de 1º de agosto de 2013, que Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências: Art. 5º - Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos: IV - no tocante a licitações e contratos: a) - frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público; e g) - manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública.

de fracionamento de despesa, conforme delineado alhures, é o presente parecer desta Assessoria Jurídica para **OPINAR**:

- a) – pela necessidade eminente da juntada de atestado/declaração do financeiro/contabilidade atestando a inexistência de fracionamento de despesa;
- b) – atendidas as determinações contidas na alínea “b”, não sendo caso de fracionamento de despesa, pela possibilidade de ser dispensável a licitação para a presente contratação do objeto pretendido **ao poder discricionário da administração** sobre a justificativa e necessidade as referências pretendidas, até o limite de dispensa, sendo, igualmente possível, não promover a contratação dentro do limite de sua discricionariedade.

*Por sendo do interesse e conveniência da administração, decidindo pela contratação/aquisição do objeto por dispensa de licitação, **SUGERE**:*

- c) – adotar os meios necessários de controle e gestão permanente do contrato, especialmente quanto ao uso excedente, a fim de atestar a necessidade de promover ou não licitação ao objeto visando a contratação permanente da melhor forma;
- d) – adotar a aplicabilidade procedimental dos ditames legais da Instrução Normativa nº 009/2023 do TCM/GO, para conclusão, homologação e adjudicação do objeto a(o) profissional/empresa com menor valor de proposta, observado os prazos legais e da referência apresentada, bem como ainda, nos termos da Lei nº 14.133/21:

I - confirmando a comprovação da regularidade fiscal, antes da assinatura do contrato/emissão da Nota Fiscal;

10

Thadeu Botêga Aguiar
OAB/GO 31.168

II - comunicando à autoridade superior, no prazo de 03(três) dias, da situação de dispensa de licitação;

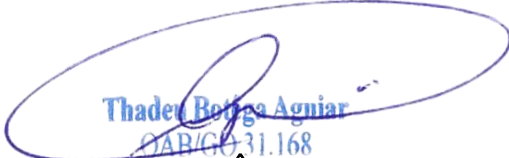
III - ratificando e publicando a dispensa de licitação na imprensa oficial, **no prazo de 05(cinco) dias**, a contar da autorização de compra pela autoridade superior, **transmitindo ao TCM/GO via plataforma COLARE em até 03(três) dias úteis da publicação oficial**, nos termos do art. 3º, I, "b", da IN 012/18; e

IV - determinando a emissão do contrato e/ou nota de empenho da respectiva despesa, nomeando o(a) competente gestor(a) ao termo, se for o caso.

É o parecer opinativo S.M.J e sob censura.

CAMPO ALEGRE DE GOIÁS/GO, 10 DE OUTUBRO DE 2.025.

11



Thadeu Botêga Aguiar
OAB/GO 31.168
THADEU BOTÊGA AGUIAR
OAB/GO 31.168