



Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

P A R E C E R
Dispensa de Licitação
Processo 094/2025

Trata-se de pedido formulado pela Procuradoria Geral do Município (PGM), para contratar, através de Dispensa de Licitação, a aquisição do Livro “Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas”, 3ª Edição, 2025.

De largada, cumpre destacar que a verificação do preço, a justificativa para a contratação, bem como a escolha do contratado desbordam da apreciação jurídica, portanto não serão objeto de apreciação deste parecer, uma vez que cabe a esta assessoria a análise jurídica da demanda. Salienta-se que compete a esta assessoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, bem como não lhe cabe adentrar em aspectos relativos à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza diversa da jurídica, tais como, por exemplo, de engenharia, contábil, ambiental, administrativa e pedagógica entre outros.

De tal sorte, as considerações ora feitas devem ser encaradas como um alerta para que, caso a autoridade administrativa julgue oportuno, em prol da sua própria segurança jurídica, complemente a justificativa apresentada, caso entenda pela contratação direta ou, do contrário, pela realização de licitação.

Neste sentido, o Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU:

*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. (grifamos e sublinhamos)*

É o relato pertinente.

1. Do dever de licitar

Primeiramente, importante que se diga que **vigora no ordenamento jurídico pátrio o princípio da obrigatoriedade de licitação**, consoante preceituado no artigo 37, XXI, da Constituição Federal. Busca-se, desse modo, obter a melhor contratação, ou seja, aquela mais vantajosa para a Administração Pública com observância dos princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade, moralidade e eficiência. No





Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

entanto, a própria Lei Maior dispõe que há exceções a regra de licitar, possibilitando a contratação direta.

Segundo o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello “a licitação visa alcançar duplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso (pois a instauração de competição entre ofertantes preordena-se a isto) e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares.”

Destarte, não deve o Administrador Público, por meio de justificativas genéricas, fugir do cumprimento da lei (princípio da legalidade), por expressa vedação constitucional (art. 37, *caput*, da CF/88). É a lei que define as hipóteses de contratação direta pela administração pública na forma de dispensa ou inexigibilidade de licitação e a elas o administrador está restrito.

Regulamentando a norma constitucional, a Lei Federal nº 14.133/2021, dispõe que a licitação se destina a garantir a observância do princípio da isonomia e deve ser processada à luz dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

Fixado que a lei estabelece a obrigatoriedade do procedimento licitatório para a aquisição de bens ou a contratação de obras ou serviços, tem-se que ela própria cria exceções que permitem seja a licitação dispensável ou inexigível. Estas exceções estão alinhadas nos artigos 74 e 75.

2. Da dispensa de licitação fundada no inciso II, do art. 75

O inciso II, do art. 75, prevê a possibilidade de dispensa de licitação para contratações que envolvam valores inferiores a R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos), para casos de serviços e de compras.

A postulante informa que o valor total para a pretensa contratação importa em **R\$ 599,16 (quinhentos e noventa e nove reais com dezesseis centavos reais)**, conforme item 6 do estudo técnico preliminar.





Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

Porém, para fins de enquadramento na modalidade, é necessário atentar para a redação do § 1º do mesmo artigo, que assim regulamenta a aplicação do valor acima referido, a fim de evitar o fracionamento indevido da despesa:

*§ 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. (grifamos e sublinhamos)*

Cabe dizer que, **para ser possível a utilização da dispensa de licitação pelo valor, o órgão deverá constatar que todas as aquisições / prestações de serviço de mesma natureza, realizadas durante o exercício financeiro, não ultrapassarão o limite legalmente previsto, independentemente da forma como forem contratados (se oriundos de dispensa, de inexigibilidade ou de licitação)**. A soma deverá observar o montante despendido não apenas com os itens aqui em análise por si só, mas sim com todos os semelhantes existentes no órgão.

A necessidade de que todas as aquisições de bens e prestações de serviços de mesma natureza realizadas ao longo de todo o ano não ultrapassem o limite legal serve, justamente, para evitar que o ato seja configurado como fracionamento indevido de despesa. Especificamente quanto à definição do conceito de mesma natureza, cabe destacar que embora a lei, a doutrina e a jurisprudência utilizem tal expressão para delimitar o conceito de fracionamento indevido, elas não trazem um critério exato e absoluto, tratado como infalível para se evitar a caracterização do parcelamento indevido.

Para verificar se os objetos possuem mesma natureza, visando constatar eventuais hipóteses de fracionamento ilegal na contratação ou para o enquadramento na dispensa de licitação **importará o gênero do objeto a ser contratado**, independentemente de qual sua espécie, sua finalidade, a Secretaria a ser beneficiada com a contratação, seu fornecedor, ou a dotação orçamentária que suportará a despesa.

Desta feita, objetos que sejam materialmente distintos, mas que possuam natureza semelhante, deverão ser considerados em seu todo no momento da contratação, sendo inviável que eventual pluralidade de contratações dos referidos objetos ao longo do exercício financeiro sejam consideradas de forma isolada.

Não se orienta, por exemplo, a realização de contratações em separado de bens ou serviços que pudessem ser objeto de uma única compra de maior vulto apenas para fins de possibilitar a utilização da dispensa de licitação pelo valor.





Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

Neste sentido, o Tribunal de Contas da União:

O uso de dispensas de licitação, em preterição à realização de certame que leve em conta o valor total estimado do objeto, caracteriza fracionamento de despesa e, conseqüentemente, fuga ao necessário procedimento licitatório.¹ (grifamos)

Deve ser evitado o desvirtuamento da dispensa de licitação por valor, a partir da realização fracionada e indevida de despesas de mesma natureza.² (grifamos)

Atingido o limite legalmente fixado para a dispensa de licitação, as demais contratações para serviços de mesma natureza deverão observar a obrigatoriedade da realização de certame licitatório, evitando o fracionamento de despesa.³ (grifamos)

Entende-se assim que bens e serviços de mesma natureza poderão ser interpretados como aqueles passíveis de serem agrupados de forma conjunta ante a sua similaridade de gênero, sendo esta identificada através de uma análise fática e técnica do que está sendo contratado.

A análise do caso concreto, visando a constatação de se tratarem ou não de mesma natureza é de mérito, cabendo à Administração tal exame, já que desborda da análise jurídica.

Portanto, caberá à autoridade superior apreciar e certificar a situação em tela, a fim de evitar a figuração do fracionamento ilícito da despesa.

3. Da instrução do processo de contratação direta - art. 72

Convém esclarecer que o art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021 requer a instrução dos processos de dispensa e de inexigibilidade com documentos que confirmem legalidade à contratação.⁴

¹ Acórdão 4509/2020-Primeira Câmara | Relator: WEDER DE OLIVEIRA

² Acórdão 2157/2011-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

³ Acórdão 409/2007-Primeira Câmara | Relator: VALMIR CAMPELO

⁴ 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.





Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

Consta nos autos estudo técnico preliminar, bem como o termo de referência (sequência nº 02 e 03 do processo digital), revisados pelo Setor de Compras (sequência 017), que discrimina o objeto da contratação almejada, atendendo o disposto no art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. Verifica-se que os incisos propostos pela legislação estão preenchidos, ou, seu não preenchimento, justificado, ainda que sucintamente, mas sob responsabilidade de quem o elaborou, sem adentrar ao mérito e ao aspecto técnico, já que tais exames desbordam a verificação jurídica.

Houve estimativa de despesa, calculada na forma estabelecida no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, através da pesquisa com fornecedores (orçamentos constantes no processo digital, fls. 04/18/19/20).

A justificativa para escolha dos fornecedores consta no item 01 do Estudo Técnico Preliminar (sequência 003) do processo digital.

Estas informações deverão ser analisadas pela solicitante, bem como pelo Setor de Compras, a fim de certificar que o preço proposto está de acordo com o praticado pelo mercado. Neste aspecto, no âmbito desta Administração, existe regulamento aderente às diretrizes da Lei, consubstanciado no Decreto 11.477/2022, sendo que os requisitos lá pontuados deverão ser seguidos pela requisitante. Ressalta-se que, a Secretaria requisitante e o Setor de Compras deverão adotar as medidas pertinentes para que o preço esteja de acordo com o praticado pelo mercado, através de ampla pesquisa e comparação nos instrumentos disponíveis, explorando, inclusive, as hipóteses de composição de orçamento autorizadas pela legislação, utilizando, preferencialmente, a pesquisa em portais e o conflito com contratações semelhantes, a fim de garantir ao Município o encontro com a proposta mais vantajosa. Esclarece-se que a análise dos orçamentos e da pesquisa de mercado realizada desborda a conferência jurídica, já que importa competência técnica do Setor de Compras e da Secretaria requisitante, sobre a qual esta assessoria não detém condições de aferir.

O pedido de compra constante na sequência nº 016 do processo digital relaciona a dotação orçamentária que suportará a contratação, cabendo ao setor competente demonstrar a compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido (art. 72, inciso IV).

Ato contínuo, deve haver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações a serem assumidas pela Administração. Assim é que a existência de previsão orçamentária para o exercício financeiro em que se realizará a despesa, consoante se vê do inciso II, do art. 167, da Constituição Federal, art. 150 da Lei nº 14.133, de 2021, é condição prévia a ser observada antes da assunção de quaisquer obrigações financeiras. Neste passo, as regras pertinentes ao direito financeiro anteriormente aludidas vedam a realização de despesa sem que tenha sido contemplada nas respectivas





Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

leis orçamentárias. Ou seja, para a Administração realizar despesas é imprescindível a existência de previsão orçamentária suficiente para cobri-la.

Os documentos do futuro objeto contratado, ora anexados, comprovam que preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessárias (art. 72, inciso V), devendo ser anexadas as negativas fiscais não apresentadas ou, por ventura, vencidas.

A razão da escolha do futuro contrato está pautada em critério objetivo, qual seja, o menor preço, estando assim atendido o pressuposto do art. 72, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021.

Convém esclarecer que a análise realizada por esta assessoria compreende a verificação do preenchimento dos requisitos que a legislação estabelece, sem adentrar ao mérito, aos valores envolvidos bem como aos demais aspectos técnicos certificados pela Secretaria solicitante, já que tal conferência extrapola o viés jurídico.

4. Conclusões

O presente parecer se ateve apenas a aspectos legais da contratação pretendida, com base nos elementos fornecidos pela Secretaria, dentro dos limites de competência desta assessoria jurídica. Não foram analisados aspectos técnicos referentes ao projeto e orçamentos, assim como aspectos contábeis, financeiros e orçamentários, pois desbordam da apreciação legal, sendo a presente manifestação, portanto, de caráter estritamente jurídico, não tendo o condão de cancelar opções técnicas eleitas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade sobre a escolha do objeto a ser executado.

Em face do exposto, com a completa instrução do pedido e **entendendo a requisitante e a autoridade superior que a contratação em tela não trata de fracionamento item/serviço de mesma natureza**, a contratação poderá ser realizada com base no artigo 75, inciso II da Lei nº 14.133/2021, ficando condicionada, contudo, a apresentação das negativas não apresentadas ou, por ventura, vencidas, saneados eventuais apontamentos realizados neste parecer, devendo o valor ofertado estar dentro da realidade de mercado.

Preferencialmente, deverá ser realizada a 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, visando a seleção da proposta mais vantajosa (art. 75, § 3º).





Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bento Gonçalves
Secretaria Municipal de Finanças

Deverá ser garantida ampla publicidade do referido processo, através do Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP.

É necessário que o Município adote as providências cabíveis para elaboração do plano anual de contratações, uma vez que este representa exigência expressa da Lei de Licitações, a fim de garantir o planejamento exigido pela legislação no processamento das contratações públicas, condição esta indispensável para a validade e o andamento dos processos administrativos.

Por último, cumpre esclarecer que na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis (art. 73), já que constitui ilícito penal admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei, conforme prevê o art. 337-E do Decreto-Lei nº 2.848/1940.

S.m.j., é o parecer.

Encaminha-se para apreciação e decisão da autoridade superior.

Bento Gonçalves, 22 de setembro de 2025.

DANIELA VOLPATO
Assessora Jurídica – OAB/RS 108.538

