

PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER N°: 80/2025-PJ

REFERÊNCIA: Memorando – Departamento de Compras – SECOMP

OBJETO: Parecer de Legalidade para Aquisição de Material Gráfico: Envelopes Prontos com janela transparente e logotipo SEMAE, nas medidas TAMANHO (C X L):114 X 229 MM Cor branco e com impressão personalizada , para fins de contratação do serviço Contratação Direta por Dispensa de Licitação, nos termos do art. 75 inciso, II da Lei 14.133/21 e arts. 84 e 95 do Decreto Municipal 10.470/2023.

INTERESSADOS: Departamento de Compras – [SECOMP]

1. RELATÓRIO

A Procuradoria Jurídica do Serviço Municipal de Água e Esgotos – SEMAE, vem, manifestar-se sobre o memorando n° 458/2025, do Departamento de Compras – SECOMP, por intermédio do qual é solicitado emissão de parecer de legalidade referente ao pedido n° 2025/34, Processo Eletrônico 2025-1369. No presente caso, o objeto da presente é a aquisição de equipamentos de aquisição de Material Gráfico, através de contratação direta por Dispensa de Licitação, conforme Lei 14.133/2021.

Justifica a aquisição de envelope com janela pois mensalmente SEMAE envia fatura de água para usuários que optam pelo serviço de entrega para endereço alternativo e este serviço é considerado ininterrupto. Mensalmente é enviado aproximadamente cerca de 2800 faturas com a utilização destes envelopes com janela

A solução considera a escolha dos equipamentos com base em pesquisa de mercado, buscando empresas confiáveis para atendimento ao pactuado em contrato firmado entre a Autarquia e outros. Além disso, o valor total da aquisição está dentro do limite estabelecido pela legislação para a dispensa de licitação, garantindo agilidade no processo de aquisição e atendimento das necessidades do órgão de forma econômica e eficiente

É brevíssimo o relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 – DOS LIMITES DA ANALISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4.º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações deste Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

O exame aqui realizado se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Este Parecer Jurídico tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021. O controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Ressalto que as orientações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

2.2 – DA ANÁLISE PARA CONTRATAÇÃO

Em vista o caso em apreço passo a análise da legalidade acerca do pedido 2025/34 Processo Eletrônico 2025-1369 que visa a compra de material gráfico, de acordo com o Pedido de Compra, Termo de Referência e documentação anexa, apresentados pelo Departamento de leitura, emissão de Controle de contas, através de Dispensa de Licitação, conforme Lei 14.133/2021.

Temos que as contratações de bens e serviços realizadas pela Administração Pública devem ser precedidas de procedimento licitatório, ocorre que existem situações em que não há

como ocorrer a licitação, visto que a própria realidade fática, ou a lei, impõe que seja realizada a contratação sem a prévia competição.

Assim, com estas hipóteses surgem a dispensa e de inexigibilidade de licitação, que viabiliza a contratação direta. Destaco que são casos excepcionais, justificáveis ora pela inconveniência para o interesse público (dispensa), ora pela inviabilidade da competição (inexigibilidade).

Destaco ainda que a contratação direta não afasta o dever de realizar a melhor contratação possível, considerados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, portanto, esta Procuradoria orienta que todos os gestores, neste momento de calamidade pública, se atentem a aplicação dos princípios constitucionais.

O artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021, estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública. Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, **faltando a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação**, sob pena de nulidade.

Assim, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive, quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo encontram-se devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública e em compatibilidade da contratação com o referido plano anual de contratações do SEMAE, em que pese não se tratar de ato obrigatório para a realização do certame, uma vez que, o inciso VII, do artigo 12 da NLLC, afere a facultatividade da elaboração do plano anual de contratações.

Ao analisar a justificativa apresentada no documento “D202654”, esclareço que a Lei nº 14.133/21, traz hipóteses nas quais se admite a contratação direta e inexigibilidade de licitação. Os casos de inexigibilidade se referem a situações onde é inviável a competição. As hipóteses de dispensa, por outro lado, referem-se a situações onde é possível a competição. Em tais casos, no

entanto, a realização de um processo licitatório pode ser dispensada, segundo discricionariedade do gestor e tendo justificativa para tanto.

A Lei de Licitações nº 14.133/2021, art. 75, II, dispensa a realização de licitação para outros serviços e compras cujos preços estejam compreendidos nos limites especificados:

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; (Vide Decreto nº 11.871, de 2023) ;

DECRETO Nº 12.343 de 2024

Art. 75, caput, inciso II - R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos)

Assim, verificada a possibilidade de contratação direta dos serviços com base no art. 75, inc. II, da Lei de Licitações, cabe à Administração instruir os autos do processo administrativo com os documentos capazes de comprovar o atendimento dos requisitos exigidos para o enquadramento nessa hipótese de dispensa de licitação, tanto em relação à escolha da instituição contratada quanto em relação ao valor acordado, o que encontra-se nos autos.

Portanto, ao analisar os documentos contidos nos autos, o processo está instruído com os documentos indicados no artigo 72, da Lei 14.133/21, bem como apresentada justificativa para a contratação e pesquisa de preços para basear o preço médio de mercado, consoante exige a legislação vigente.

Orientamos que antes de instaurar determinada licitação ou proceder à contratação direta, compete à Administração verificar, dentro do que for previsível, o valor total estimado de gastos com objetos de mesma natureza a serem contratados no exercício vigente, para, em função desse valor concluir pelo cabimento da dispensa de licitação pelo valor (art. 24, incs. I, II e parágrafo único, da Lei nº 8.666/93).2

Se a soma dos gastos previsíveis com objetos de mesma natureza durante o ano extrapola o limite legal de dispensa pelo valor, não se pode utilizar essa hipótese de contratação direta. Todas as contratações ensejarão licitação.

Sobre o assunto, trago precedentes do Tribunal de Contas da União, citado a título de referência, que fazem a análise acima justamente sob o enfoque do dever de planejamento da Administração:

Acórdão nº 2.923/2017 – Segunda Câmara

“Relatório

95. Com relação a essa matéria, o entendimento desta Corte de Contas é de que a realização de contratações ou aquisições de mesma natureza, em idêntico exercício, cujos valores globais excedam o limite legal previsto para dispensa de licitação, demonstra falta de planejamento e caracteriza fuga ao procedimento licitatório e fracionamento ilegal da despesa. Nesse sentido são os Acórdãos 1.620/2010-TCU-Plenário, 4.279/2009-TCU-1ª Câmara, 834/2008-TCU-1ª Câmara, 1.559/2008-TCU-2ª Câmara, 1.973/2008-TCU-1ª Câmara, e 370/2007-TCU-2ª Câmara.

96. Dessa forma, a utilização de dispensa de licitação, com fundamento no baixo valor, para a aquisição ou contratação de serviços, cujos montantes globais ultrapassem os limites previstos normativamente, configura fracionamento de despesa, e vai de encontro à legislação vigente e à jurisprudência do TCU.” (Destacamos.)

TCU – Acórdão nº 2.636/2008 – Primeira Câmara

“As compras devem ser planejadas por exercício, mediante processo licitatório, evitando-se compras diretas com dispensa de licitação, a partir de fracionamento da despesa.” (Destacamos.)

TCU – Acórdão nº 3.550/2008 – Primeira Câmara

“Veda-se a contratação por dispensa de licitação fundada no art. 24, inciso II, da Lei 8.666/1993 quando o somatório dos gastos realizados ao longo do exercício com determinada despesa supera o limite imposto pelo dispositivo supradito. Devem ser contratados na mesma licitação, os objetos de futuras contratações que sejam similares por pertencerem a uma mesma área de atuação ou de conhecimento.” (Destacamos.)

TCU – Acórdão nº 743/2009 – Plenário

“A Administração deve realizar planejamento prévio de seus gastos anuais, de modo a evitar fracionamento de despesas de mesma natureza e a realizar procedimentos licitatórios dentro das modalidades adequadas.” (Destacamos.)

TCU – Acórdão nº 1.046/2009 – Segunda Câmara

“O administrador público deve realizar planejamento anual para compras, a fim de evitar o fracionamento irregular de despesa e a fuga ao procedimento licitatório adequado.” (Destacamos.)

Ao que tudo indica, foi sob essa perspectiva que a Lei nº 14.133/2021 instituiu os critérios que devem ser observados para avaliar o cabimento da contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor:

*“Art. 75. É dispensável a licitação:
(...)*

§ 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.” (Destacamos.)

Se o gasto estimado com objetos de mesma natureza, no exercício orçamentário, por unidade gestora, superar o limite legal para a contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor, não será possível realizar nenhuma contratação direta desse objeto com esse fundamento. **Ainda que a Lei nº 14.133/2021 não tenha definido um conceito jurídico determinado, entendemos como objetos de mesma natureza todos aqueles relativos a um mesmo ramo de atividade.** Como exemplo, o “gênero” material de limpeza. Já o sabão em pó, o detergente de louças, o desinfetante e o limpa vidros são todos materiais/itens distintos entre si, mas por se enquadrarem em um mesmo ramo de atividade, podem ser considerados espécies do gênero material de limpeza.

No mesmo sentido, forma-se a doutrina de Edgar Guimarães e Ricardo Sampaio, ao comentarem as disposições da Lei nº 14.133/2021 sobre o fracionamento de despesas:

“Desse modo, ainda que a nova Lei de Licitações não tenha resolvido por completo eventual indefinição do termo “objetos de mesma natureza”, deixou claro que a aferição do valor limite para a contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor deverá considerar o somatório do valor estimado a ser despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora com objetos de mesma natureza, assim entendidos como aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

Em vista da redação legal, entendemos que a definição de “objetos de mesma natureza” deve tomar em consideração a natureza técnica dos objetos analisados e o segmento de mercado no qual são disponibilizados. Com base nessa compressão, impressora não deve ser considerada objeto de mesma natureza de cartucho e toner, por exemplo. Além de o primeiro ser um bem permanente e o segundo um bem de consumo, existem claras diferenças de concepção técnica e, para além disso, os potenciais interessados em contratar cada um desses objetos com a Administração se inserem em segmentos de mercado distintos.”¹

Assim, resumidamente, se o somatório da despesa realizada pela unidade gestora, ao longo do exercício financeiro, com objetos de mesma natureza, supera o limite previsto no art. 75, I e II da Lei nº 14.133/2021, então, contratar diretamente com base neste dispositivo até o limite legal e, posteriormente, celebrar nova contratação do mesmo objeto a partir de licitação para registro de preços, caracterizaria, em princípio, o fracionamento indevido da despesa.

3. CONCLUSÃO

Diante o exposto, com fundamento nos Princípios Constitucionais, esta Procuradoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza técnico-administrativa, além disso, este parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor.

Perante o exposto, **opina-se pela viabilidade da contratação direta por dispensa de licitação**, nos termos do que autoriza o art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021, orientando que se deve verificar, dentro do que for previsível, o valor total estimado de gastos com objetos de mesma natureza (mesmo ramo de atividade) a serem contratados ao longo do exercício financeiro, para, em função desse valor concluir pelo cabimento da dispensa de licitação prevista no art. 75, I e II, da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer, salvo melhor juízo.

¹ GUIMARÃES, Edgar e SAMPAIO, Ricardo. Dispensa e inexigibilidade de licitação: Aspectos jurídicos à luz da Lei nº 14.133/2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p.114.

São Leopoldo/RS, março de 2025.

ADRIANO MACIEL
PROCURADOR GERAL DO SEMAE
OAB/RS 39.681