



**PARECER JURÍDICO
DISPENSA ELETRÔNICA PELO VALOR**

EMENTA: Direito Administrativo. Análise jurídica - Contratação pública - Dispensa - Em razão do valor - Art. 75, inciso II da Lei nº 14.133/2021 - Legalidade condicionada ao limite legal dentro do exercício financeiro - Necessidade de atestar a inexistência de fracionamento ilegal – Possibilidade mediante declaração expressa de que foram cumpridos todos os requisitos legais e apontados neste opinativo.

I - RELATÓRIO

1 – Trata-se de parecer jurídico na forma do inciso III, do art. 72 da Lei nº 14.133, para o atendimento dos requisitos exigidos na dispensa pelo valor.

1.1 - A existência de qualquer dúvida de cunho jurídico deverá resultar na remessa do processo administrativo a esta consultoria para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos jurídicos específicos.

II - ANÁLISE JURÍDICA

2 - Cabe registrar, ainda, que as informações de natureza técnica lançadas aos autos não se sujeitam ao exame desta Consultoria. Primeiro, porque a norma aplicável¹ atribui às Consultorias Jurídicas competência para a análise jurídica das matérias que lhe são submetidas, não alcançando o enfrentamento de questões técnicas constantes dos autos. Segundo, porque as razões invocadas pelo setor competente revestem-se da presunção de veracidade, sendo, assim, presumivelmente verdadeiras até prova em contrário². Terceiro, porquanto, ainda que a presunção tenha caráter relativo, não tenho condições técnicas suficientemente adequadas para infirmar os elementos fáticos trazidos aos autos. Portanto, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas especificações, condições de execução dos serviços, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente/requisitante, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

¹Conforme enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, “o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.”



Prefeitura Municipal de Passa Vinte – MG

CNPJ: 18.338.210/0001-50

Telefax: (32) 98408-9823

²Os atos administrativos, gozam de presunção de legalidade e veracidade, assim, neles somos obrigados a acreditar até prova em contrário – presunção iuris tantum precedente:

“(…) Os atos administrativos gozam de presunção de legalidade e veracidade. Só prova em contrário poderá afetar a eficácia. (…)” STJ: ROMS 8628/MG. Sexta Turma Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro. Julg. 18/08/1998. DJU 21/09/1998. Pág. 232.

Ademais, inexistente competência legal para realizar diligências investigatórias, dependendo, sempre, de provocação para conhecer de questões jurídicas afetas à economia da entidade assessorada, forte no princípio da legalidade e no da segregação de funções. Nem mesmo o Poder Judiciário, por sua mais alta Corte, incursiona no mérito administrativo. Precedente: “...(…)...O exame dos atos administrativos no âmbito do Poder Judiciário se circunscreve à legalidade e à observância das garantias do contraditório e da ampla defesa, sendo insindicável o mérito do ato administrativo....(…)...” – Trecho do V. Acórdão no MS 31.068 – Distrito Federal. Relator Exmo. Ministro LUIZ FUX – STF – 21/06/2016, disponível em www.stf.jus.br

3 - Pois bem.

3.1 - Diante da solicitação, emite-se o seguinte parecer.

III FUNDAMENTAÇÃO

A) DISPENSA DE LICITAÇÃO PELO VALOR

4 - No que é aplicável à dispensa de licitação, tem-se que as suas hipóteses estão prescritas, *numerus clausus*, no texto do art. 75, da Lei Federal nº 14.133/2021, e podem ser sistematizadas de acordo com a relação custo/benefício da contratação, **importando aqui:**

O inciso II do 3º art. 75 que, leva em conta o custo econômico da relação, optando-se pela dispensa em decorrência do fato de que os custos com a realização do certame ultrapassam os benefícios a serem alcançados com o procedimento;

³Art. 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;

5 - Para a incidência do referido dispositivo, **SÃO REQUISITOS:** a) ser a despesa de valor inferior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), observada a atualização desse valor nos termos do art. 182 da Lei 14.133/2021⁴, e, b) que seja observado: o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora; – o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo



Prefeitura Municipal de Passa Vinte – MG

CNPJ: 18.338.210/0001-50

Telefax: (32) 98408-9823

ramo de atividade.

⁴Art. 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.

6 - Vejamos:

“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”

7 - Portanto, a dispensa do procedimento licitatório, com fulcro no dispositivo supracitado, **só é permitida se for dentro do limite legal**, computando-se todas as contratações pela unidade gestora de objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

8 - De acordo com essas disposições, para identificar o cabimento da contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor, **cada unidade gestora de recursos do orçamento**, no início do exercício orçamentário, deverá estimar o valor anual a ser despendido com objetos da mesma natureza. Esse procedimento demonstra a importância da elaboração do Plano Anual de Contratações, que será importante instrumento de planejamento e controle para evitar o fracionamento.

9 - Assim, para evitar o fracionamento indevido de dispensa, **É NECESSÁRIO PRIMEIRO VERIFICAR JUNTO AO SETOR COMPETENTE, SE JÁ HOUE OUTRAS CONTRATAÇÕES DESTA NATUREZA E SE EXISTE PREVISÃO DE FUTURAS CONTRAÇÕES QUE SOMADAS POSSAM ULTRAPASSAR O LIMITE PREVISTO NO INCISO II DO ART 75 DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES**. A propósito, alerta-se para o fato de que, a rigor, somente com a demonstração de tal condição restará formalmente caracterizada hipótese de dispensa de licitação autorizada pelo referido dispositivo.

10 - Nesse sentido, transcrevem-se, em parte, as seguintes decisões do TCU que podem servir de orientação para aplicação da nova lei:

(...) determinar à Prefeitura Municipal de Araguari/MG que observe rigorosamente as disposições da Lei n.º 8.666/93, coibindo o uso irregular da dispensa de licitação em aquisições de mesma natureza, cujo montante total ultrapasse o limite máximo vigente, tendo em vista o disposto nos art. 23, § 2º, c/c o art. 24, II, da referida Lei”.(AC1473-15/081. Sessão: 13/05/08. Classe: Relator: Ministro Guilherme Palmeira FISCALIZAÇÃO – REPRESENTAÇÃO

“9.9.3 realize planejamento de suas contratações a partir de dados históricos e de



Prefeitura Municipal de Passa Vinte – MG

CNPJ: 18.338.210/0001-50

Telefax: (32) 98408-9823

estimativas futuras, de modo a permitir a realização de devido procedimento licitatório, na modalidade adequada, com vistas à contratação de serviços, obras e aquisições, evitando o fracionamento das despesas e fuga à licitação, em cumprimento ao art. 37, XX da Constituição Federal e art. 2º da Lei nº. 8.666/93”. (Acórdão nº 2.219/2010 – Plenário)

11 - Nota-se deste modo, que a regra subordina a Administração **ao dever de prever (planejar)** todas as contratações que realizará no curso deste exercício.

12 - Assim, **sendo previsíveis diversas contratações de objetos idênticos, deve considerar-se o valor global**, sob pena de incorrer em ⁵fracionamento ilegal de dispensa de licitação pelo valor.

⁵(TCE/MG, Processo Administrativo nº 700749, Rel. Conselheira Adriene Andrade, j. em 09.10.2007.)

13 - Oportuno registrar que, a Lei nº 14.133/2021 encontra-se em vigor desde a data da sua publicação, 1º de abril de 2021, razão pela qual, pode-se entender que, desde essa data, os limites para as contratações diretas por dispensa de licitação em razão do valor, formalizadas no novo marco legal, **são aqueles definidos nos incisos I e II do art. 75 da aludida lei.**

B - DA UTILIZAÇÃO DE MODELOS DE MINUTAS PADRONIZADOS DE TERMO DE REFERÊNCIA E AVISO DE DISPENSA ELETRÔNICO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO⁶

⁶Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos – CNMLC/CGU/AGU Aviso de Dispensa Eletrônica – Lei nº 14.133/21 e IN SEGES/ME nº 67/2021 Versão: Agosto/2021.

14 - De partida, importante esclarecer que nos casos de dispensa eletrônica pelo valor, o Município de Passa Vinte adaptou com minha aprovação a minuta padronizada criada e divulgada pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos – CNMLC/CGU/AGU, nos termos do inciso IV do art. 19 da Lei 14.133/2021.

IV - SOBRE A INSTRUÇÃO DO PROCESSO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO COM BASE NO ART. 75, INCISO II DA LEI 14.133/2021

15 - Por sua vez, o art. 72 da Lei n. 14.133/2021 especifica as medidas a serem adotadas pela Administração para os casos de contratação sem licitação, determinando a composição de um processo que formalize essa pactuação.

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.

IV.1) – Do documento de formalização de demanda e do termo de referência

16 - Como se pode observar, o inciso I do artigo 72 da Lei n. 14.133/2021 determina como necessário o documento de formalização de demanda e, na sequência, antes de referir-se aos demais, ressalva que os mesmos devem ser produzidos “conforme o caso”. No entanto, o inciso I do artigo 72 não informa em quais casos os demais documentos devem ou não ser produzidos.

17 - A bem da verdade, esses documentos, em seu conjunto e de modo geral, prestam-se a definir o objeto e justificar a futura contratação, inclusive se é ou não caso de contratação direta.

18 - No entendimento do doutrinador Joel de Menezes Niebuhr, “a redação do inciso I do artigo 72 dá a entender, que estudo técnico preliminar e análise de riscos podem ser dispensados em casos de contratação direta, que a Administração Pública goza de competência discricionária para decidir produzi-los ou não”.⁷

⁷Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos / Joel de Menezes Niebuhr et al. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021. 1. 283p.

19 - Completa que ... “não seria proporcional exigir estudo técnico preliminar e análise de riscos para contratações de pequena envergadura, como acontece, por exemplo, nos casos das dispensas dos incisos I e II do artigo 75”.

20 - Ainda segundo o renomado doutrinador, é “importante que neste momento inicial do processo de contratação direta, na elaboração dos documentos indicados no inciso I do artigo 72 da Lei n.14.133/2021, a Administração Pública motive o ato de dispensa ou de inexigibilidade, apontando os fatos e as justificativas que lhe fundamentam, inclusive indicando o suporte legal tomado em consideração”.

21 - Seguindo essa linha de raciocínio, entendo que o documento de formalização da demanda, juntamente com o termo de referência, são mais do que suficientes para justificar e detalhar as especificações e condições necessárias para contratações de pequeno vulto fundamentada no inciso II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133/2021.

22 - O Termo de Referência consiste em um dos atos essenciais do procedimento e deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que se pretende contratar.

23 - Para a licitude da contratação, importante também que a definição do objeto refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades da Administração.



24 - *Do ponto de vista jurídico, o termo de referência parece atender, dentro da razoabilidade, das dificuldades e obstáculos reais do dia da administração as determinações legais.*

25 - *Quanto ao conteúdo de ordem técnica e o mérito do termo de referência, devo frisar que sua análise foge da esfera de atribuição da consultoria Jurídica, tendo em vista que tal avaliação se reveste de cunho eminentemente técnico, razão pela qual compete à área técnica certificar a legitimidade e veracidade dessas informações.*

IV.2) - DA REALIZAÇÃO DE PESQUISA DE PREÇOS E A ESTIMATIVA DO GASTO

26 - A fim de verificar se os preços estão compatíveis com os praticados no mercado, é importantíssimo a realização de pesquisa de mercado e estimativa de preços.

27 - A pesquisa ampla e idônea com base no valor de mercado é essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação de forma transparente e proba.

28 - Desta forma, **o setor competente deverá proceder à consulta dos preços praticados no mercado, na forma do que estabelece o art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021.**

29 - É importante que se atente para que tal consulta se dê nos moldes do termo de referência, considerando exatamente as especificações do objeto, a fim de preservar a fidelidade dos preços pesquisados em relação à aquisição almejada.

30- Tendo em vista a adoção da dispensa pelo valor, na forma eletrônica, regulamentada no âmbito da Administração Federal, por meio da IN nº 67/2021, a fim de oportunizar a seleção da proposta daquela mais vantajosa, a estimativa de preços pode também ser realizada concomitantemente à seleção da proposta economicamente mais vantajosa. Nesse caso a verificação quanto à compatibilidade de preços **será formal e deverá considerar, no mínimo, o número de concorrentes no procedimento e os valores por eles ofertados.**

31 - **No presente caso, o custo estimado da contratação encontra-se detalhado no ANEXO I deste Termo de Referência, tendo sido juntado no processo os 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.**

32 – Quanto a essa obrigação, devo esclarecer que não é competência da assessoria jurídica **analisar o conteúdo das pesquisas de mercado e também, por não ter condições técnicas suficientemente adequadas para infirmar os elementos fáticos trazidos.**

27.1 - TCU - O relatório acrescentou que a jurisprudência do TCU indica que “**a CPL, o pregoeiro e a autoridade superior devem verificar: primeiro, se houve pesquisa recente de preço junto a fornecedores do bem e se essa observou critérios aceitáveis**”. (...). Acórdão 2147/2014-Plenário, TC 005.657/2011-3, relator Ministro Benjamin Zymler, 20.8.2014.

33- Portanto, cabe ao setor responsável e autoridade competente diligenciar sobre a confiabilidade dessa documentação.



IV.3) - DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA PARA GARANTIR A DESPESA DA FUTURA CONTRATAÇÃO

34 - Segundo o artigo IV do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, nenhuma contratação poderá ser efetivada sem a demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

35 - No caso concreto, o servidor responsável pelo procedimento deverá providenciar a declaração da existência de crédito orçamentário para atendimento da despesa em questão, conforme inciso IV do art. 72 da Lei 14.133/2021.

IV.4) - COMPROVAÇÃO DE QUE O CONTRATADO PREENCHE OS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO MÍNIMA NECESSÁRIA

36 - Quanto as exigências de habilitação, é fundamental que a Administração examine o objeto a ser licitado e os requisitos de habilitação a serem apresentados, levando-se em consideração o vulto e/ou a complexidade, excluindo-se o que entender excessivo. Deve a área observar que exigências demasiadas poderão prejudicar a competitividade da licitação e ofender ao disposto no art. 37, XXI da Constituição Federal, assim como exigências frágeis podem ocasionar a contratação de licitante incapaz de entregar o bem ou serviço contratado.

37 - Em relação a documentação de habilitação exigida no termo de referência, não se verifica ilegalidade, visto que está de acordo com a norma legal.

IV.5) - RAZÃO DA ESCOLHA DO CONTRATADO E JUSTIFICATIVA DE PREÇO;

38 – Conforme determina o art. 72, incisos VI e VII da nova Lei, nos casos de contratação direta (independentemente do valor), será sempre necessário: a) justificar a escolha do contratado – ficando o registro de que quando a escolha do fornecedor recair sobre o fornecedor que apresentou o menor preço, tem-se por justificada a sua escolha; b) justificar o preço, inclusive evitando o pagamento, em qualquer circunstância, de preços fora do mercado.

39 - Portanto, no que toca às exigências insertas nos incisos VI e VII do art. 72, da Lei Federal nº 14.133/2021, ***É RECOMENDÁVEL QUE A ESCOLHA SEJA SEMPRE DO CONCORRENTE QUE TENHA OFERTADO A PROPOSTA MAIS VANTAJOSA.***

V) - DA CONCLUSÃO

40 - DO EXPOSTO, restrito(a) aos aspectos jurídico-formais, excluindo a conveniência e oportunidade da contratação, APROVO a minuta padronizada de aviso de dispensa eletrônica adaptada com base no modelo divulgado pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos (CNMLC/CGU/AGU) e OPINO pela possibilidade jurídica do prosseguimento do processo de contratação direta, sendo obrigatório respeitar o limite legal estabelecido no artigo 75, inciso II, combinado §1º da Lei Federal nº 14.133/2021, considerando todas as contratações realizadas pela unidade gestora de objetos de mesma natureza durante o exercício financeiro.

41 - Nesse ponto, reforça-se, uma vez mais, **que sempre que houver dúvida jurídica a ser dirimida, o agente responsável não apenas poderá como deverá submeter a questão à**



Prefeitura Municipal de Passa Vinte – MG

CNPJ: 18.338.210/0001-50

Telefax: (32) 98408-9823

análise desta assessoria jurídica, antes da autorização pela autoridade competente.

42 – Eventual 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 e no PNCP (art. 72, parágrafo único c/c art.94).

Salvo melhor juízo, é o parecer.

À disposição para esclarecimentos complementares.

Passa Vinte, 08/06/2026.

Hildebrando Luis Castro - OAB/MG - 105.130

Jurídico

