



CONTRATAÇÕES DIRETAS: DISPENSAS, INEXIGIBILIDADE E AS CONTRATAÇÕES DE PEQUENO VALOR

1 - LICITAÇÃO, DISPENSA E INEXIGIBILIDADE

Conforme afirma Marçal Justen Filho (2023, p.20):

A CF/1988 determina a obrigatoriedade de que as contratações da Administração Pública sejam precedidas de um procedimento preliminar, destinado a identificar o cabimento da contratação e a selecionar a alternativa mais vantajosa (abrangendo inclusive a identificação do sujeito a ser contratado).

A expressão “licitação” costuma ser utilizada de modo genérico para indicar esse procedimento prévio à contratação administrativa. No entanto, nem sempre existirá uma licitação propriamente dita – assim entendido um procedimento competitivo formal entre um conjunto indeterminado de potenciais interessados em contratar com a Administração Pública.

Em muitos casos, a contratação não é antecedida de licitação. Há casos de dispensa ou de inexigibilidade de licitação – o que configura uma contratação direta. Isso não significa a ausência de um procedimento preliminar formal.

Sendo exceção à regra de licitar, a contratação direta por dispensa ou por inexigibilidade deve ser adotada quando a licitação não se mostrar a maneira mais adequada para selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, conforme sustenta Ronny Charles (2025, p. 438):

Quando a Lei prevê hipóteses de contratação direta (dispensa e inexigibilidade) é porque admite que nem sempre a realização do certame levará à melhor contratação pela Administração ou que, pelo menos, a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto pelo estatuto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica. Nesse sentido Adilson Abreu Dallari destacou que “Nem sempre, é verdade, a licitação leva a uma contratação mais vantajosa. Não pode ocorrer, em virtude da realização do procedimento licitatório, é o sacrifício de outros valores e princípios consagrados pela ordem jurídica, especialmente o princípio da eficiência.

Raciocínio igual é apresentado por Joel de Menezes Niebuhr (2024, p. 136-137):

A obrigatoriedade de licitação pública encontra limites, porque há casos em que ela não poderia se desenvolver regularmente. Eis as hipóteses de *inexigibilidade* de licitação pública, ou seja, hipóteses em que não se poderia exigir que se procedesse à licitação pública, uma vez que, mesmo se a Administração Pública quisesse realizá-la, tal empreendimento estaria fadado ao insucesso por força da inviabilidade de competição.

(...)

Afora as hipóteses de inexigibilidade, percebe-se existirem situações em que, conquanto fosse viável a competição, não haveria utilidade em empreender licitação pública, já que o interesse público seria comprometido, afigurando os casos em que ela é dispensada ou dispensável. Em breves palavras: a inexigibilidade relaciona-se à impossibilidade de proceder à licitação pública por inviável a competição; a dispensa, ao seu turno, à inutilidade da licitação pública para a consecução do interesse público.

Adverte Ronny Charles (2025, p.438) que “mesmo sem a observância de alguns dos procedimentos relativos às modalidades licitatórias, a contratação direta deve obediência aos princípios do Direito Administrativo, exigindo, por exemplo, a realização de um procedimento formal, destinado a justificar a escolha de tal contratação e delineamento de seus parâmetros e objetivos.”



2 - CONTRATAÇÃO DIRETA (DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO)

a) Processo de contratação direta

Os documentos que devem instruir um processo de contratação direta, seja ele por dispensa ou por inexigibilidade de licitação, estão previstos no art. 72 da Lei nº 14.133/2021:

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.

Juliano Heinen (2022, p. 447), comentando esse art. 72, afirma:

O art. 72 da Lei nº 14.133/21, ao mesmo tempo em que permitiu a contratação direta por meio de dispensa ou de inexigibilidade, também impôs uma série de requisitos para se possa contratar desta maneira. Em verdade, a maioria das obrigações listadas na referida norma não deixa de ser documentos básicos que se exigiria em qualquer outro certame ou contratação.

Joel de Menezes Niebuhr (2024, p. 143) compartilha de igual entendimento:

O artigo 72 da Lei n. 14.133/2021 indica os atos que necessariamente devem fazer parte do processo de contratação direta. A alta administração dos órgãos e entidades administrativas pode, em acréscimo, prever outros atos, que assegurem a adequada governança dos respectivos processos. A alta administração deve (obrigação e não mera faculdade) dispor sobre a tramitação interna de tais processos, os agentes administrativos que os devem conduzir, as instâncias, as alçadas e linhas de defesa tocantes ao controle. A obrigação decorre do parágrafo único do artigo 11 da Lei n. 14.133/2021:

Art. 11. [...]

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.



b) A contratação direta e a responsabilidade solidária

O art. 73 faz referência a responsabilização quando de uma contratação direta indevida:

Art. 73. 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.

Ao comentar o referido dispositivo, Ronny Charles (2024, p. 447-448) afirma:

Bom lembrar que, nos termos do Decreto federal nº 9.830/2019, que regulamentou o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que instituiu a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), definiu que erro grosseiro é aquele “manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, impudência ou imperícia”.

Outrossim, nos termos do referido Decreto, não deve ser considerado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizá-los, não servindo a esta caracterização, para fins de responsabilização, o “mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso”.

Outrossim, devem ser consideradas a complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público, para fins de eventual responsabilização.

Outro ponto importante ocorre quando a decisão administrativa é tomada com base em manifestação técnica precedente. Nesta hipótese, de acordo com o § 6º do artigo 12 do Decreto federal nº 9.830/2019, a “responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes”.

Obviamente, persiste a obrigação de atuação dirigente, pelo agente público, no exercício de suas competências, podendo este ser responsabilizado quando era flagrante a irregularidade da contratação direta e ele poderia agir para evitá-la.

3 - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

As regras específicas sobre a inexigibilidade de licitação estão no art. 74, sendo que este disposto, conforme aponta Marçal Justen filho (2023, p. 1.000):

A redação do art. 74 da Lei 14.133/2021 determina, de modo inquestionável, que as hipóteses referidas nos incisos são meramente exemplificativas. Portanto, pode haver inviabilidade de competição que não se enquadre em nenhuma das situações referidas nos referidos incisos. Um exemplo seria a contratação de um determinado fornecedor de serviços ou produtos dotados de elevada complexidade e grande sofisticação, relativamente a atividades dotadas de grande potencial nocivo em caso de falha. Configurando-se inviabilidade de competição numa situação que não se enquadra nos incisos do art. 74, a contratação será alicerçada diretamente no *caput* do dispositivo. (...)

a) Inexigibilidade de licitação: prestador, produtor, empresário ou representante comercial exclusivos

Pelo art. 74 e inciso I da Lei nº 14.133/2021:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I – aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

(...)

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do *caput* deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade



de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

Edgar Guimarães e Ricardo Sampaio (2022, p.65) delimitam o alcance das disposições do artigo 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021:

A hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso I do art. 74 da Lei nº 14.133/2021 autoriza a administração a contratar, sem licitação, tanto o fornecimento de bens quanto a prestação de serviços, desde que o futuro contratado execute o objeto pretendido em condição de exclusividade no mercado.

A inviabilidade de competição tratada no dispositivo em questão possui um caráter absoluto. Significa, então, que o interesse público que enseja e legitima a celebração da contratação apenas poderá ser atendido por um certo objeto, que é capaz de ser executado por um único particular.

Em relação à comprovação formal da ausência de alternativa a que se refere o § 1º, do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, Marçal Justen Filho (2023, p. 1.009) orienta:

A comprovação da inexistência de alternativas para a Administração faz-se segundo o princípio da liberdade de prova. Pode dar-se por qualquer via, desde que idônea e satisfatória. Lembre-se que a inviabilidade de competição é uma questão não apenas jurídica, mas também fática. Alguns exemplos bastam para evidenciar a impossibilidade de estabelecer regras formais inalteráveis.

Suponha-se que a Administração descubra que um certo fabricante tenha inventado um equipamento para auxiliar o desbaste de árvores. Trata-se, na acepção jurídica, de um invento. Imagine-se que, como é usual no Brasil, tal invento não foi objeto de patenteamento. O inventor é o próprio (e único) fabricante.

Se a Administração necessitar da aquisição desse equipamento, poderá fazê-lo com inexigibilidade de licitação? A resposta é positiva. Seria um despropósito exigir um “atestado de exclusividade de representação comercial”, eis que nem se cogita da existência de um intermediário. O que seria necessário para fundamentar a comprovação da inviabilidade da competição? Seria imprescindível informar o processo com documentos probatórios da ausência de outra alternativa para a Administração. Isso poderia fazer-se por diligência dos próprios agentes administrativos. O fundamental consiste na documentação confiável acerca da ausência de alternativas senão uma, o que basta para configurar a inexigibilidade.

Convém lembrar que ainda na vigência da Lei nº 8.666/1993 os tribunais de contas firmaram entendimento acerca do dever de Administração Pública confirmar a veracidade de documentos apresentados para comprovar a condição de exclusividade do particular.

Neste sentido, o Tribunal de Contas da União editou a seguinte súmula, a qual se mostra inteiramente aplicável à hipótese do artigo 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021:

Súmula nº 255

Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade.

Sobre o alcance territorial da condição de exclusividade, é oportuna a manifestação de Edgar Guimarães e Ricardo Sampaio (2022, p.70):

Diante dessa ordem de ideias, ainda que a exclusividade do particular seja restrita ao local em que ocorrerá a execução do contrato pretendido, havendo, portanto, outros fornecedores aptos a serem contratados em locais distintos, entendemos que essa condição, por si só, não obstará a celebração da contratação direta por inexigibilidade de licitação, sendo necessário, nesse caso, demonstrar nos autos do processo de contratação que eventual contratação de pessoa sediada em localidade diversa daquela em que ocorrerá a execução do contrato determinará prejuízo para o interesse público envolto na execução do ajuste.



b) Inexigibilidade de licitação: contratação de profissional do setor artístico

Nos termos do art. 74, inciso II, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

II – contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

(...)

§ 2º Para fins do disposto no inciso II do *caput* deste artigo, considera-se empresário exclusivo a pessoa física ou jurídica que possua contrato, declaração, carta ou outro documento que ateste a exclusividade permanente e contínua de representação, no País ou em Estado específico, do profissional do setor artístico, afastada a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade por meio de empresário com representação restrita a evento ou local específico.

A exigência de que a exclusividade do empresário deve ser permanente e contínua reflete a tendência das jurisprudências dos Tribunais de Contas neste sentido ainda na vigência da Lei nº 8.666/1993, como é exemplo a seguinte deliberação do TCU:

TCU – Acórdão nº 5.180/2020 – Segunda Câmara

Na contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade de licitação a apresentação de atestado de exclusividade restrito aos dias e à localidade do evento, em vez do contrato de exclusividade entre o artista e o empresário contratado, caracteriza grave infração à norma legal e regulamentar, ensejando, ainda que não configurado dano ao erário, condenação em multa e julgamento pela irregularidade das contas, haja vista que o contrato de exclusividade é imprescindível para caracterizar a inviabilidade de competição de que trata o art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993.

Quanto à publicidade da contratação por inexigibilidade de profissional do setor artístico, devem ser observadas as disposições do § 2º, do artigo 94, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

(...)

§ 2º A divulgação de que trata o *caput* deste artigo, quando referente à contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade, deverá identificar os custos do cachê do artista, dos músicos ou da banda, quando houver, do transporte, da hospedagem, da infraestrutura, da logística do evento e das demais despesas específicas.

c) Inexigibilidade de licitação: contratação de serviços técnico profissionais especializados

Conforme o art. 74, inciso III:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

III – contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;



- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

(...)

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do *caput* deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do *caput* deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

Marçal Justen Filho (2023, p. 1.014) apresenta as seguintes definições para **serviço “técnico”, serviço técnico especializado e serviço técnico predominantemente intelectual**:

Um **serviço configura-se como “técnico”** quando importar a aplicação do conhecimento teórico e da habilidade pessoal para promover uma alteração no universo físico ou social. A noção de “técnica” vincula-se à transposição para a vida prática de um conhecimento teórico, de modo a gerar uma utilidade efetiva e concreta.

Os serviços ditos “técnicos” caracterizam-se por envolverem a aplicação de metodologia formal para atingir determinado fim. A técnica pressupõe a operacionalização do conhecimento científico, permitindo aplicações práticas para uma teoria. Por meio de serviço técnico, obtém-se alteração no universo circundante e se atinge um resultado preordenado que se colimava.

(...)

A **especialização** significa a capacitação para exercício de uma atividade com habilidades que não estão disponíveis para um profissional ordinário ou padrão.

A especialização identifica uma capacitação maior do que a usual e comum e é produzida pelo domínio de uma área restrita, com habilidades que ultrapassam o conhecimento da média dos profissionais necessários ao desenvolvimento da atividade em questão. O especialista é aquele prestador de serviço técnico profissional que dispõe de uma capacitação diferenciada, permitindo-lhe solucionar problemas e dificuldades complexas.

(...)

O **serviço técnico predominantemente intelectual** é aquele que envolve uma habilidade individual, uma capacitação peculiar, relacionada com potenciais intelectuais personalíssimos. Promove-se uma espécie de “transformação” do conhecimento teórico em prático, o que envolve um processo intermediado pela capacidade humana.

A referência à natureza predominantemente intelectual não implica a ausência de habilidades manuais. Lembre-se que uma das hipóteses, prevista na al. “g”, inc. III, do art. 74, é a “restauração de obras de arte e de bens de valor histórico”. Serviço dessa natureza exige qualificação não apenas intelectual, mas também a destreza física.

Sobre a necessidade ou não de ser comprovada a singularidade, convém apresentar a doutrina de Edgar Guimarães e Ricardo Sampaio (2022, p.80-81):



3.4.2. Insuficiência da compreensão literal da norma

A interpretação literal do dispositivo legal conduz à compreensão de que a Lei nº 14.133/2021 autoriza a contratação direta por inexigibilidade de licitação de qualquer um dos serviços indicados nas alíneas do inciso III em exame, desde que o contratado seja profissional ou empresa de notória especialização.

Isso porque, a redação do dispositivo informa ser inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização.

Ocorre que, precisamos deixar claro que não é qualquer serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual dentre aqueles listados nas alíneas do inciso III do art. 74 da Lei nº 14.133/2021 que pode ser contratado diretamente por inexigibilidade de licitação com empresas ou profissionais notoriamente especializados.

Dito de outro modo, ainda que a Lei nº 14.133/2021 não tenha estabelecido textualmente exigência nesse sentido, entendemos que a contratação direta por inexigibilidade de licitação com fundamento no inciso III do art. 74 em tela somente se justificará se o objeto, além de envolver a execução de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, apresentar natureza singular, ou seja, revelar-se excepcional, incomum ao cotidiano administrativo, diferenciando-se de outros similares a ponto de ser considerado peculiar, motivo pelo qual sua contratação requer a seleção de profissional ou empresa de notória especialização.

A razão para formarmos essa conclusão decorre do fato de que somente se admite a contratação direta por inexigibilidade de licitação quando inviável a competição e, no caso, o simples fato de o objeto pretendido envolver a execução de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual não torna inviável a competição. Tanto isso é verdadeiro que a própria Lei nº 14.133/2021 estabelece no seu art. 36, § 1º, inciso I que para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado.

Ora, se o simples fato de o objeto consistir na execução de um serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual dentre aqueles descritos nas alíneas do inciso III do art. 74 fosse suficiente para justificar a sua contratação direta por inexigibilidade de licitação, não faria sentido a Lei nº 14.133/2021 prever que a contratação desses serviços justifica a adoção preferencial do critério de julgamento de técnica e preço.

Por sua vez, a Advocacia-Geral da união, no **Parecer n. 00001/2023/CNLCA/CGU/AGU** (Câmara nacional de Licitações e Contratos Administrativos) entendeu que na aplicação do art. 74, inciso III, da Lei n. 14.133/2023, é desnecessária a comprovação de singularidade do serviço contratado:

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, em resposta ao questionamento formulado, propomos o presente parecer, com as respectivas conclusões:

- a) Para a contratação por inexigibilidade de licitação dos serviços técnicos especializados listados no art. 74, III, da Lei nº 14.133, de 2021, deve a Administração comprovar (i) tratar-se de serviço de natureza predominantemente intelectual, (ii) realizado por profissionais ou empresas de notória especialização; e que (iii) a realização da licitação será inadequada para obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.
- b) A comprovação da notória especialização do profissional ou da empresa não decorre de um juízo subjetivo do administrador público, mas do reconhecimento do profissional ou da empresa, dentro do campo em que atua, como apto a prestar, com excelência, o serviço pretendido.
- c) A notoriedade, de acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, pode ser comprovada de diversas maneiras, como, por exemplo, desempenho anterior de serviço idêntico ou similar ao almejado pela Administração, publicações em periódicos de elevada qualificação acadêmica, reconhecimento do alto nível da equipe técnica que presta o serviço.



d) Além da notória especialização, deve a Administração demonstrar que os preços são adequados à realidade do mercado segundo os critérios de pesquisa de preços determinados pela legislação.

e) Ao administrador público cabe o dever de motivar sua decisão na comprovação da confiança que tem no prestador de serviço por ela escolhido.

f) Em relação ao ponto principal, acerca da não previsão da comprovação da natureza singular do serviço a ser prestado pela empresa ou profissional de notória especialização, pelas razões elencadas neste parecer, manifestamo-nos pela desnecessidade de sua comprovação para a contratação por inexigibilidade de licitação, desde que o administrador adote as cautelas elencadas nas letras "a" a "e" deste item 54 do parecer, de forma que a motivação de seus atos conste expressamente nos autos do procedimento administrativo.

Este é o parecer. À consideração superior.

Ao responder consulta, o TCE-PE, em 27/10/2021, proferiu deliberação mantendo entendimento anterior sobre a **contratação de advogados por inexigibilidade de licitação**:

Acórdão T.C. nº 1735/2021

CONSIDERANDO o artigo 25, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93, vigente à época da propositura da presente Consulta, em consonância com o novel Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos- Lei Federal nº 14.133, de 1º.04.2021,

Em, preliminarmente, CONHECER da presente Consulta e, no mérito, RESPONDER nos seguintes termos:

1. Na hipótese de os serviços advocatícios se consubstanciarem em tarefas ou atribuições cotidianas da administração pública, estes não poderão ser objeto de delegação a terceiros, uma vez que tais atividades devem ser desenvolvidas por profissionais habilitados por meio de concurso público;

2. A terceirização de serviços de natureza jurídica somente é admitida para atender a situações específicas, devidamente justificadas, de natureza não continuada, quando não possam ser atendidas por profissionais do próprio ente público, por contrariar o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal;

3. A terceirização de atividades advocatícias previstas em plano de cargos do órgão ou entidade só é permitida em caráter excepcional nas hipóteses de demanda excessiva, incompatível com o volume de serviço a ser executado por servidores do quadro próprio da Administração ou ainda diante de especificidades do objeto a ser executado;

4. A contratação de serviços advocatícios poderá ser condicionada à cláusula de êxito do ação, devendo o pagamento ao particular contratado somente ocorrer após o trânsito em julgado da decisão judicial favorável à Administração Pública, incidente sobre a base de cálculo determinada pela Justiça ao final da demanda, atendidos os ditames previstos no artigo 85, parágrafos 2º e 3º, do Código Processual Civil Brasileiro, de 2015, além do que – especificamente quanto aos valores pagos – observados os limites percentuais expressamente fixados no parágrafo terceiro do mencionado dispositivo legal;

5. Poderá haver também – cumulativamente com os honorários descritos no item anterior, a pactuação de parcela fixa a título de contraprestação dos serviços advocatícios, observada a tabela de honorários da OAB - Ordem dos Advogados do Brasil.

d) Inexigibilidade de licitação: credenciamento

Segundo o art. 74, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

IV – objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

Por outro lado, a Lei nº 14.133/2021 apresenta em seu artigo 6º, inciso XLIII, a definição de credenciamento:



Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;

Já no artigo 79, a Lei nº 14.133/2021 relaciona as hipóteses de cabimento do credenciamento:

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Edgar Guimarães e Ricardo Sampaio (2022, p.89-90) estabelecem a situação em que o credenciamento tem cabimento:

Em que pese não restar literalmente indicado, entendemos que esse procedimento tem cabimento quando a necessidade da administração não puder ser satisfeita por meio da contratação de um ou de um número certo de particulares, mas, pelo contrário, exigir a contratação do maior número possível de interessados aptos para atendê-la. Assim, todos os interessados que preencherem as condições impostas pelo regulamento expedido e publicado pela administração serão credenciados e, por consequência, estarão aptos a ser contratados. É justamente a necessidade de contratar todos os particulares credenciados que caracteriza a inviabilidade de competição.

Ronny Charles (2025, p.465) faz afirmação semelhante:

Assim, quando a possibilidade de contratação for colocada de forma aberta, acessível para todas as pessoas que satisfaçam os requisitos exigidos e nela tenham interesse, não haverá sentido em se fixar qualquer competição. Não há uma seleção, no sentido de disputa, pois a Administração pretende, ao menos potencialmente, contratar todos os fornecedores aptos.

Para essa situação de inexigibilidade, costuma-se adotar o procedimento auxiliar denominado “Credenciamento”.

Também é de Ronny Charles (2025, p.466) a advertência de que “o credenciamento não se confunde com a hipótese de inexigibilidade. Ele é um instrumento (procedimento auxiliar) apto para essas hipóteses de contratação direta, em que a administração quer todos os fornecedores aptos disponíveis.”

Seguindo esse raciocínio, Ronny Charles (2025, p. 519-520) acrescenta:

Realmente, é fundamental perceber que o credenciamento não detém natureza jurídica de contratação direta e muito menos de contrato administrativo, não se submetendo às prerrogativas e restrições inerentes ao seu regime. Como não é um contrato administrativo, o credenciamento, *per se*, não permite à Administração a utilização de determinadas prerrogativas extraordinárias insitas ao contrato administrativo (como a alteração unilateral com submissão obrigatória pelo contratado). Por outro, não traz consigo as mesmas restrições impostas pelo específico regime jurídico desses contratos firmados pela Administração (como a limitações às alterações).

e) Inexigibilidade de licitação: compra ou locação de imóvel

A compra ou a locação de imóvel como hipótese de inexigibilidade de licitação está disciplinada no artigo 745, inciso V, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:



(...)

V – aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

(...)

§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do caput deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:

I – avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos;

II – certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;

III – justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

Sobre a caracterização da compra ou a locação de imóvel como hipótese de inexigibilidade de licitação, Edgar Guimarães e Ricardo Sampaio (2022, p.96) afirmam:

Para nós, a “*aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha*” caracteriza hipótese de inviabilidade de competição não em razão da existência de apenas um imóvel capaz de atender ao interesse da administração, mas em razão da inexistência de critérios e condições objetivas que possam ser estabelecidos no edital de licitação, de modo a propiciar a seleção do imóvel mais vantajoso, asseguradas condições isonômicas entre os potenciais interessados.

4 - DISPENSA DE LICITAÇÃO

Conforme lembra Marçal Justen Filho (2023, p. 1.043), “exige-se que a dispensa seja criada por lei. Isso não significa que todos os casos devam estar contemplados na Lei de Licitações. Muitas leis especiais instituíram casos de dispensa de licitação, referidos a contratações específicas e diferenciadas. (...)”

Exemplo de uma hipótese de dispensa de licitação fora da Lei nº 14.133/2021 encontra-se no art. 14, § 1º, da Lei nº 11.947/2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica:

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres. (Redação dada pela Lei nº 14.660, de 2023)

§ 1º **A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório**, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria. (grifo nosso)

Essa hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 14, § 1º, da Lei nº 11.947/2009 é processada não seguindo as disposições da Lei nº 14.133/2021, mas as regras fixadas nos artigos 29 a 49 da Resolução CD/FNDE nº 6/2020, entre as quais se encontra a figura da “chamada pública”.

Em relação às hipóteses de dispensa de licitação previstas nos artigos 75 e 76 da Lei nº 14.133/2021, oportuna a doutrina de Joel de Menezes Niebuhr (2024, p.262-263):

As hipóteses de dispensa são taxativamente criadas pelo legislador, em obediência ao inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal. Os artigos 75 e 76 da Lei n. 14.133/2021 prescrevem as hipóteses de dispensa, que são taxativas. Quer dizer que os agentes administrativos não gozam de competência para criar novas hipóteses de dispensa de licitação, estando limitados às criadas pelo legislador.



(...)

É importante salientar que a inexigibilidade depende de hipótese fática, de ter ocorrido efetivamente situação que inviabiliza a competição. Por conseguinte, as prescrições legislativas têm papel, pode-se dizer, coadjuvante, porque apenas reconhecem ilustrativamente casos de inviabilidade de competição. Pode haver as mais diversas hipóteses de inexigibilidade de licitação afora as previstas pelo legislador.

Na dispensa de licitação, por outro lado, o Legislativo assume protagonismo. Sucede que a dispensa depende de hipótese fática e da respectiva autorização legislativa. Melhor explicando: ao agente administrativo só é lícito dispensar a licitação diante de expressa autorização legal; ao legislador, por sua vez, só é lícito autorizar a dispensa de licitação pública diante de hipótese fática capaz de sacrificar o interesse público ou de impor-lhe gravame desmedido. Então, especialmente sob a perspectiva dos agentes administrativos, a dispensa de licitação deve necessariamente ser prescrita em lei. Sem previsão legal, não há dispensa de licitação.

Essa taxatividade das hipóteses de dispensa previstas nos artigos 75 e 76 da Lei nº 14.133/2021, portanto, impõe que só será considerada legítima a dispensa de licitação quando observadas as respectivas regras e condições previstas em tais dispositivos.

a) Dispensa de licitação pelo valor

As hipóteses de dispensa de licitação estão tratadas no art. 75 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 75. É dispensável a licitação:

I – para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (**125.451,15**), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;

II – para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (**62.725,59**), no caso de outros serviços e compras;

III – para contratação que mantenha todas as condições definidas em edital de licitação realizada há menos de 1 (um) ano, quando se verificar que naquela licitação:

a) não surgiram licitantes interessados ou não foram apresentadas propostas válidas;

b) as propostas apresentadas consignaram preços manifestamente superiores aos praticados no mercado ou incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes;

Em relação às hipóteses dos incisos I e II, do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, verifica-se:

§ 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.

§ 2º Os valores referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão duplicados para compras, obras e serviços contratados por consórcio público ou por autarquia ou fundação qualificadas como agências executivas na forma da lei.

(...)

§ 7º Não se aplica o disposto no § 1º deste artigo às contratações de até R\$ 8.000,00 (**R\$ 10.036,10**) de serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade do órgão ou entidade contratante, incluído o fornecimento de peças.

Na publicação do TCU Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudências (2023, p.688), há a seguinte orientação quanto ao **fracionamento indevido de despesa**:



Os limites são aplicáveis em cada exercício financeiro e por natureza de objeto. Se forem realizadas, portanto, por uma mesma unidade gestora, no exercício financeiro, mais de uma contratação de objetos de mesma natureza (entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade) que, apesar de individualmente inferiores a R\$ 114.416,65 ou R\$ 57.208,33 (conforme o caso), ultrapassem o limite quando somadas, estará caracterizado o fracionamento indevido de despesa.

Para Edgar Guimarães e Ricardo Sampaio (2022, p.113), o **fracionamento de despesas** deverá ser verificado por **unidade gestora**:

De acordo com essas disposições, a aferição do fracionamento deverá ocorrer por unidade gestora de recursos públicos. Ainda que a Lei nº 14.133/2021 não estabeleça essa condição expressamente, entendemos possível concluir que, se um mesmo órgão ou entidade possuir mais de uma unidade gestora, assim consideradas as unidades com competência para gerir recurso orçamentários de modo a empenhá-los para fazer frente a realização de despesas, cumprirá aferir o fracionamento com base nas ações de cada unidade gestora, não se impondo realizar qualquer tipo de somatório.

Sobre o conceito para **unidade gestora**, a Consultoria Zênite expressou o seguinte entendimento em 2021:

Em que pese não constar expressamente na Lei nº 14.133/2021, entendemos possível e pertinente, para fins do § 1º do art. 75 da lei, compreender por 'unidade gestora' as unidades administrativas – órgãos e entidade – com competência para gerir recursos orçamentários de modo a empenhá-los para fazer frente à realização de despesas.

O Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM-BA) assim define **unidade gestora**:

TCM/BA – Processo nº 20237e21 – Parecer nº 02161-21

Ementa

NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE PEQUENO VALOR. LIMITES PREVISTOS NA LEI. SECRETARIAS MUNICIPAIS. UNIDADES GESTORAS. RECONHECIMENTO POR ATO NORMATIVO.

É possível que o Município realize dispensa de licitação, com base nos limites estabelecidos no art.75, incisos I e II, da Lei 14.133/21. **Por sua vez, apenas os órgãos e entidades dotados, por lei, de autonomia financeira e orçamentária é que poderão ser reconhecidos como unidades gestoras para os fins de tais limites legais. Em caso de a execução orçamentária ser centralizada, aplicam-se os referidos limites à Prefeitura como um todo, incluindo órgãos e secretarias. Entende-se que a execução orçamentária e financeira da unidade gestora, definida por Ato Normativo, pressupõe a figura do ordenador de despesa. Nesta situação, em atendimento ao quanto determinado na Instrução Normativa RFB nº 1863/2018, torna-se necessário a inscrição dos órgãos Administrativos no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).** (Grifo nosso)

Já o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) apresenta a seguinte definição para **unidade gestora**:

TCE/MG – Processo nº 1102289

Trata-se de Consulta enviada por prefeito municipal, com os seguintes questionamentos:

[...]

4) Para fins de aplicação dos limites de dispensa de licitação dos municípios a referência de unidade gestora é relativa a cada secretaria municipal ou ao município como um todo?

[...]

Com as fundamentações expostas nos votos divergentes, a resposta aos questionamentos foi fixada nos seguintes termos:

[...]

4. Para fins de aplicação dos limites de valor para dispensa de licitação, referenciados no art. 75, I, II e § 1º, I, **“unidade gestora” corresponde ao órgão ou entidade que promove a contratação, assim entendida a**



unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização, conforme a estrutura utilizada no ente federativo. (Grifo nosso)

A Resolução TC. nº 17, de 19 de dezembro de 2012, revogada, do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) trazia a definição de **unidade gestora**. Em vigência hoje está a Resolução TC nº 115, de 9 de dezembro de 2020, que dispõe sobre o Sistema de Cadastro de Unidades Jurisdicionadas do TCE-PE, a qual traz a seguinte definição para **unidade jurisdicionada**:

Art. 1º. O Sistema de Cadastro de Unidades Jurisdicionadas (Cadastro de UJ) contempla o cadastramento, a atualização e a extinção das Unidades Jurisdicionadas municipais e estaduais do TCE-PE, bem como a designação ou a destituição de usuários externos dos seus sistemas.

§ 1º O Cadastro de UJ integra-se aos diversos sistemas do TCE-PE e está disponível no site www.tce.pe.gov.br.

§ 2º Para fins desta Resolução, define-se como:

I - Unidades Jurisdicionadas (UJs): órgãos e entidades municipais e estaduais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Tribunal de Contas, Defensoria Pública, Ministério Público e demais unidades que, em razão de previsão legal, devam prestar contas ao TCE-PE; (Grifo nosso)

Já a Instrução Normativa SEGES/ME nº 67, de 8 de julho de 2021, que dispõe sobre a dispensa de licitação, na forma eletrônica, de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e institui o Sistema de Dispensa Eletrônica, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, estabeleceu a seguinte definição para **ramo de atividade**:

Art. 4º (...)

§ 2º Considera-se **ramo de atividade a linha de fornecimento registrada pelo fornecedor quando do seu cadastramento no Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores (SICAF), vinculada:** (Redação dada pela IN Seges/MGI n.º 8 de 2023).

I - à classe de materiais, utilizando o Padrão Descritivo de Materiais (PDM) do Sistema de Catalogação de Material do Governo federal; ou

II - à descrição dos serviços ou das obras, constante do Sistema de Catalogação de Serviços ou de Obras do Governo federal. (NR) (Grifo nosso)

Em resposta a uma consulta, o TCE-MG assim expressou seu entendimento para a expressão “**mesma ramo de atividade**”:

TCE/MG – Processo nº 1104833

CONSULTA. DISPENSA DE LICITAÇÃO EM FUNÇÃO DO VALOR. ART. 24, I, DA LEI Nº 8.666/1993. SIGNIFICADO DA EXPRESSÃO “MESMA NATUREZA”. ART. 75, § 1º, II, DA LEI Nº 14.133/2021. EXPRESSÃO “MESMO RAMO DE ATIVIDADE”. CONCEITOS INDETERMINADOS. ASSOCIAÇÃO ÀS NOÇÕES DE IDENTIDADE, SEMELHANÇA, AFINIDADE E FINALIDADE. NORMATIZAÇÃO NO ÂMBITO DA UNIÃO. UTILIZAÇÃO DO NÍVEL DE SUBCLASSE DO CNAE. POSSIBILIDADE DE REGULAMENTAÇÃO E DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS OBJETIVOS POR PARTE DE CADA ENTE DA FEDERAÇÃO. INTELECÇÃO DA EXPRESSÃO “MESMO LOCAL”. ESPAÇO TERRITORIAL. SENTIDO GEOECONÔMICO. DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. UNIDADE GESTORA. PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.

1. Na Lei nº 8.666/1993 não há definição, de forma explícita, acerca do conceito jurídico indeterminado “mesma natureza”, para fins de contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor, remanescendo ao gestor a possibilidade de, nos limites de sua competência e respeitados os princípios que devem nortear a atuação administrativa, regulamentar os critérios objetivos para aferição da natureza dos produtos e serviços a serem contratados pela Administração.

2. Na Lei nº 14.133/2021 considera-se que objetos da mesma natureza são os que pertencem ao “mesmo ramo de atividade”. Inexiste definição, todavia, acerca do alcance de tal locução, de modo que os entes federados, no exercício de sua autonomia administrativa, materializado no princípio federativo, de



guarda constitucional, podem estabelecer parâmetro próprio para definição objetiva de “ramo de atividade” para os fins do disposto no art. 75 do mencionado diploma legal, observados os demais princípios aplicáveis e os respectivos limites do poder regulamentar.

3. Na ausência de regulamentação do conceito de “mesmo ramo de atividade”, para os fins preceituados no art. 75 da Lei nº 14.133/2021, os entes poderão reproduzir a normatização federal, que estabelece o nível de subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE como parâmetro, nos termos da Instrução Normativa SEGES/ME nº 67/2021.

4. É indevida a vinculação do sentido de “natureza” à classificação contábil dos elementos de despesas, consoante orientação da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

[...]

6. Na Lei nº 14.133/2021, para fins de avaliação acerca da possibilidade de contratação direta por dispensa em virtude do valor, foram fixados pressupostos de natureza temporal e organizacional, quais sejam, o valor total a ser gasto pela respectiva unidade gestora, com objetos de mesma natureza, no período de um exercício financeiro, não havendo menção, portanto, aos atuais requisitos de execução conjunta e concomitante e no “mesmo local”.

7. Para a adequada utilização do instituto da dispensa de licitação, as unidades gestoras da Administração deverão providenciar o planejamento de suas atividades e necessidades, dimensionando as respectivas contratações a serem realizadas no exercício financeiro subsequente, o que compreende, entre outras medidas, a elaboração de estimativas de quantitativos e custos de produtos, serviços e outros suprimentos necessários à manutenção da unidade e à execução de suas atribuições. (Grifo nosso)

Na vigência da Lei nº 8.666/1993, o TCE-PE manifestou interpretação para a expressão “**mesma natureza**” para os fins de valores contratados no exercício para fins de limites de dispensa de licitação pelo valor. Essa interpretação, até um pronunciamento do TCE-PE em relação à expressão “**mesmo ramo de atividade**”, pode orientar uma conduta que afaste o fracionamento da despesa:

TCE-PE ACÓRDÃO Nº 109/11 – Pleno

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo Nº. 1003633-7, referente ao PEDIDO DE RESCISÃO PROPOSTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS À DECISÃO TC Nº 0467/10 (PROCESSO TC Nº 0801954-0), ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto da Relatora, que integra a presente Decisão,

(...)

CONSIDERANDO que não restou caracterizado o alegado fracionamento de despesas no valor total de R\$ 15.375,86, haja vista que, não obstante pertencerem a um mesmo elemento de despesa (“30” – material de consumo), não houve descumprimento ao limite anual de R\$ 8.000,00, pois eram diversos os subelementos em que eram classificadas as despesas e cada um destes não ultrapassou o citado limite;

CONSIDERANDO que a interpretação mais razoável do artigo 24, inciso II, da Lei nº 8.666/93 é a de que **se deve entender por despesas da mesma natureza aquelas agrupadas por idêntico subelemento ou item de gasto, conforme codificação de plano de contas aprovada pelo ente público**, e não pelo elemento de despesa, que é padronizada para todos os entes da federação, sendo este entendimento adotado pela própria Administração do TCE-PE, Controladoria Geral do Estado de Pernambuco (Informativo nº 4, de 06/04/2009) e TCU (Acórdãos nº 3590/2007, 1ª Câmara e 1276/07, Plenário); (Grifo nosso)

No âmbito do Poder Executivo Estadual de Pernambuco, o Decreto nº 56.586, de 8 de maio de 2024, em seu artigo 3º, parece ter seguido a referida jurisprudência do TCE-PE ao dar interpretação de como deve ser apurados os limites dos valores para efeito do artigo 75, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 1º Este Decreto regulamenta o rito procedimental, na forma eletrônica, das dispensas de licitação a que se refere o art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, compreendendo os órgãos da Administração Pública direta, os fundos especiais, as fundações públicas e as autarquias.



Art. 2º O procedimento de dispensa eletrônica será adotado nas seguintes hipóteses:

I - contratação de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores, no limite do disposto no inciso I do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021;

II - contratação de bens e serviços, no limite do disposto no inciso II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021;

III - contratação fundamentada no inciso VIII do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, quando o procedimento previsto neste Decreto não comprometer o atendimento da situação de emergência ou de calamidade pública; e

IV - contratação fundamentada nos demais incisos do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, quando cabível.

§ 1º A dispensa eletrônica será adotada também nas hipóteses de registro de preço para as contratações referidas nos incisos do **caput**.

§ 2º A dispensa eletrônica não será adotada quando se demonstrar, mediante justificativa, a inviabilidade técnica ou fática para a adoção do procedimento previsto neste Decreto.

Art. 3º **Para fins de aferição dos limites financeiros referidos nos incisos I e II do art. 2º deverão ser observados:**

I - o valor atualizado anualmente, na forma prevista no art. 182 da Lei Federal nº 14.133, de 2021; e

II - **o somatório da despesa realizada no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora, mediante licitação ou contratação direta, com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos ao mesmo ramo de atividade.**

§ 1º **Considera-se ramo de atividade a classificação orçamentária da despesa por item de gasto, cujo objeto seja abrangido pelo mesmo universo de potenciais fornecedores.** (Grifo nosso)

Ainda sobre a regência Lei nº 8.666/1993, o TCU já se manifestava sobre a importância da elaboração de plano de contratações anual para evitar o fracionamento de despesas. Agora, com a Lei nº 14.133/2021, essa orientação é seguida por outros tribunais de contas:

TCU – Acórdão nº 1.796/2018 – Plenário

Relatório

Aspecto relevante relacionado às contratações por pequeno valor é o fracionamento de despesas, que ocorre quando são realizadas, no mesmo exercício, mais de uma dispensa enquadrada nos incisos supracitados, com objetos da mesma natureza, e que somadas ultrapassam os limites estabelecidos. **Exemplo de controle que pode ser adotado para evitar a ocorrência de fracionamento é a elaboração de plano anual de aquisições**, por meio do qual as organizações podem identificar possíveis compras recorrentes”. (Grifo nosso)

TCE/MG – Processo nº 1104833

CONSULTA. DISPENSA DE LICITAÇÃO EM FUNÇÃO DO VALOR. ART. 24, I, DA LEI Nº 8.666/1993. SIGNIFICADO DA EXPRESSÃO “MESMA NATUREZA”. ART. 75, § 1º, II, DA LEI Nº 14.133/2021. EXPRESSÃO “MESMO RAMO DE ATIVIDADE”. CONCEITOS INDETERMINADOS. ASSOCIAÇÃO ÀS NOÇÕES DE IDENTIDADE, SEMELHANÇA, AFINIDADE E FINALIDADE. NORMATIZAÇÃO NO ÂMBITO DA UNIÃO. UTILIZAÇÃO DO NÍVEL DE SUBCLASSE DO CNAE. POSSIBILIDADE DE REGULAMENTAÇÃO E DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS OBJETIVOS POR PARTE DE CADA ENTE DA FEDERAÇÃO. INTELECÇÃO DA EXPRESSÃO “MESMO LOCAL”. ESPAÇO TERRITORIAL. SENTIDO GEOECONÔMICO. DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. UNIDADE GESTORA. PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.

[...]

7. Para a adequada utilização do instituto da dispensa de licitação, as unidades gestoras da Administração deverão providenciar o planejamento de suas atividades e necessidades,



dimensionando as respectivas contratações a serem realizadas no exercício financeiro subsequente, o que compreende, entre outras medidas, a elaboração de estimativas de quantitativos e custos de produtos, serviços e outros suprimentos necessários à manutenção da unidade e à execução de suas atribuições.” (Grifo nosso)

Situação prática:

Certa unidade gestora realizou em um mesmo exercício financeiro as seguintes contratações diretas com fundamento no artigo 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

Considerando o limite atualmente estabelecido para o artigo 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, é de **R\$ 62.725,59**, responda:

Agiu regulamente a unidade gestora nestas contratações?

Descrição	Elemento de despesa	Valor	Correto?
Água sanitária	3.3.90.30.22	R\$ 35.000,00	
Café torrado e moído	3.3.90.30.07	R\$ 48.000,00	
Detergente para cozinha	3.3.90.30.22	R\$ 25.000,00	
Chá em sachês	3.3.90.30.07	R\$ 15.000,00	
Resma de papel ofício	3.3.90.30.16	R\$ 50.000,00	

b) Dispensa de licitação para prestação de serviços de manutenção de veículos automotores

Ainda sobre as dispensas de licitação pelo valor, o §7º do artigo 75 estabelece que não serão computados para fins de limite com gasto em serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade do órgão ou entidade contratante, incluído o fornecimento de peças, às contratações nos valores de até **R\$ 10.036,10**:

§ 7º Não se aplica o disposto no § 1º deste artigo às contratações de até R\$ 8.000,00 (**R\$ 10.036,10**) de serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade do órgão ou entidade contratante, incluído o fornecimento de peças.

Quanto à dispensa pelo valor para contratação de prestação de serviços de manutenção de veículos e fornecimento de peças, Ronny Charles (2025, p.477) e Joel de Menezes Niebuhr (2023, p.280) apresentam críticas ao dispositivo do § 7º, do art. 75, da Lei nº 14.133/2021:

Ronny Charles Lopes de Torres

A interpretação que parece ser extraída desta disposição é que, mesmo quando a unidade gestora já tenha alcançado o limite legal para a adoção de dispensa de pequenos valores, no exercício financeiro, para a contratação de serviços de manutenção de veículos automotores, caso surja, ainda neste exercício financeiro, a necessidade de contratação deste serviço, com valor limitado a até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) e sendo o veículo de propriedade do órgão ou entidade contratante, será possível a dispensa, sem caracterização do fracionamento ilícito. **É um dispositivo que merece críticas. A solução para estas demandas administrativas não seria afastar a caracterização do fracionamento ilícito, mas sim incentivar o escorrito planejamento e adotar ferramentas previstas na própria Lei, como seu credenciamento.** (Grifo nosso)

Joel de Menezes Niebuhr

O dispositivo é casuístico e equivocado, tanto que, repita-se, serviços de manutenção de veículos automotores fora e são licitados pela Administração Pública – ainda que se reconheça que não se trata de uma licitação simples. E, aliás, continuarão a ser licitados, haja vista que muitos órgãos da Administração têm demanda que ultrapassa R\$ 100.000,00 no exercício e demandas particularizadas que ultrapassam o valor de R\$ 8.000,00. De um jeito ou de outro, para os órgãos que se enquadram nessa



situação, que não são poucos, a licitação terá de ser realizada. (Grifo nosso)

Para Marçal Justen Filho (2023, p.1.049) e Flávio Garcia Cabral (2024, p.1.074), a interpretação não é crítica, mas enxergam um cunho econômico no dispositivo:

Marçal Justen Filho

O reconhecimento dos riscos decorrentes de soluções inflexíveis quanto ao tema conduziu à consagração de ressalva quanto à manutenção de veículos automotores (§ 7º). É evidente que as variáveis relativas a certos equipamentos, serviços ou situações nem sempre comportam planejamento e controle pelos agentes públicos. **Mas a solução de excluir o somatório foi prevista apenas em relação a um segmento específico. Quanto a serviços de manutenção de veículos automotores, o que inclui também o fornecimento de peças, não se aplica o somatório. Em tal hipótese, caberá tomar em vista o valor da despesa, de modo isolado, caso a caso.** (Grifo nosso)

Flávio Garcia Cabral

O parágrafo trabalha sob a premissa de que veículos necessitam de reparos constantes e com agilidade e presteza. Ademais, reconhece que órgãos públicos possuem diversos veículos automotores (pense o número de veículos pertencentes à Polícia Militar de um Estado, por exemplo). Caso se fizesse a limitação de valor para a dispensa, como estipula o parágrafo primeiro, limitando por fracionamento e por exercício financeiro, isso impediria a contratação direta de serviços de manutenção de diversos veículos automotores. **Trata-se, como se vê, de uma dispensa em um nicho setorial de contratações específicas. O parágrafo, portanto, cria uma subespécie de dispensa, em razão do objeto, que, até o montante de 8 mil reais, não se submete à limitação do valor global da dispensa por exercício financeiro, nem é considerada fracionamento indevido.** (Grifo nosso)

Jacoby Fernandes e Ana Luiza (2021, p.180) apresentam os requisitos que devem ser observados quando da utilização da dispensa com fundamento no § 7º, do artigo 75, da Lei nº 14.133/2021:

São requisitos para aplicação dessa peculiar limitação de valor:

- a) que os automóveis sejam de propriedade do órgão ou entidade contratante; a lei não esclarece, mas deve-se entender que sejam de propriedade do órgão contratante e regido por esta lei. Parece lógico, por exemplo, que o dispositivo não se aplica aos veículos das empresas estatais;
- b) devem ser somadas, para fins de restrição a aplicação e verificação do limite previsto no § 1º, as despesas superiores a 8.000,00 reais. Em outras palavras, se a despesa no exercício financeiro corresponde à contratação de 30 serviços inferiores a 8.000 reais e 10 serviços de 9.000 reais, para os fins do limite do § 1º do art. 75, as contratações diretas sem licitação estão regulares. Ainda que no exercício financeiro – critério do inc. I, e sejam do mesmo ramo de atividade, critério do inc. II, somem o valor de $(30 \times 8.000 = 240.000 + 10 \times 9.000 = 90.000)$ somente são somadas as despesas superiores a 8.000 reais. Considerando que essas atingiram valor inferior a 100.000 reais, as contratações atenderam ao limite do inc. I.

Em resposta a consultas sobre a interpretação a ser dada a esse §7º do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais emitiu as seguintes deliberações:

TCE/MG – Consulta nº 1119728

Prejulgamento de tese, com caráter normativo para os órgãos sob seu controle:

Ementa

CONSULTA. LEI Nº 14.133/21. NOVA LEI DE LICITAÇÕES. DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR. SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. PROPRIEDADE DO ÓRGÃO OU ENTIDADE CONTRATANTE. SOMATÓRIO. CÔMPUTO.

1. Nas contratações realizadas sob a égide da Lei nº 14.133/21, é possível a contratação direta, em razão do valor, dos serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade do órgão ou entidade contratante, incluído o fornecimento de peças, cujo valor individual não exceda a R\$ 8.643,27 (oito mil seiscentos e quarenta e três reais e vinte e sete centavos), **mesmo que o somatório dos valores das**



contratações realizadas no exercício ultrapasse o montante previsto no inciso I do art. 75, por força do disposto no § 7º.

2. Como decorrência da previsão do § 7º do art. 75 da Lei nº 14.133/21, **são computadas no somatório para aferição do enquadramento na dispensa de licitação em razão do valor (art. 75, I) somente as contratações de serviços de manutenção de veículos automotores que excedam a R\$ 8.643,27** (oito mil seiscentos e quarenta e três reais e vinte e sete centavos). (Grifo nosso)

TCE/MG – Processo nº 1121074

Prejulgamento de tese, também com caráter normativo para os órgãos sob seu controle:

Ementa

CONSULTA. LEI Nº 14.133/21. CONTRATO DE MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS E DE FORNECIMENTO DE PEÇAS. DISPENSA DE LICITAÇÃO. POSSIBILIDADE. OBSERVADO O LIMITE LEGAL. FRACIONAMENTO IRREGULAR. CONSIDERADO O SOMATÓRIO DAS DESPESAS REALIZADAS PELA MESMA UNIDADE GESTORA. LIMITE FIXADO NO § 7º DO ART. 75 DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES. POR CONTRATAÇÃO, INDEPENDENTE SE PARA UM OU MAIS VEÍCULOS.

1. A Administração pode, com base no art. 75, I, da Lei nº 14.133/21, firmar contrato de manutenção de veículos e de fornecimento de peças, por dispensa de licitação até o limite de R\$ 114.416,65 (cento e quatorze mil quatrocentos e dezesseis reais e sessenta e cinco centavos) e, com fulcro no § 7º do art. 75, firmar dispensas, no mesmo exercício financeiro, desde que cada uma, considerada individualmente, não ultrapasse o valor de R\$9.153,34 (nove mil cento e cinquenta e três reais e trinta e quatro centavos), sem que se incorra em fracionamento irregular da despesa.

2. Ressalvado o previsto no § 7º do art. 75, o fracionamento irregular da despesa deverá ser apurado considerando-se o somatório das despesas realizadas pela mesma unidade gestora, em atendimento aos ditames dos incisos I e II do § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/21.

3. **O limite fixado no § 7º do art. 75 da Lei nº 14.133/21**, que atualmente corresponde ao montante de R\$ 9.153,34 (nove mil cento e cinquenta e três reais e trinta e quatro centavos), **deve ser considerado por contratação. Ou seja, independente de os serviços de manutenção de veículos da frota do órgão ou entidade, incluído o fornecimento de peças, serem para um ou mais veículos.**” (Destacamos)

E do inteiro teor dessa decisão se extrai:

“Sendo assim, é possível que uma contratação para atender apenas um veículo da frota do órgão ultrapasse o valor de R\$9.153,34 (nove mil cento e cinquenta e três reais e trinta e quatro centavos), de modo que passe a integrar o somatório previsto no art. 75, I, que deve ser observado no decorrer do exercício financeiro. Lado outro, **é possível que uma mesma contratação seja capaz de abranger a manutenção de mais de um veículo da frota, sem extrapolar o limite de R\$ 9.153,34** (nove mil cento e cinquenta e três reais e trinta e quatro centavos), situação na qual fica afastada a obrigação de se somar tal despesa aos serviços realizados ao longo do exercício financeiro.

Respondo, portanto, ao item 6 no sentido de que o limite fixado no § 7º do art. 75 da Lei nº 14.133/21, que atualmente corresponde ao montante de R\$9.153,34 (nove mil cento e cinquenta e três reais e trinta e quatro centavos), **deve ser considerado para cada despesa, ou seja, para cada contratação de serviços de manutenção de veículos da frota do órgão ou entidade, incluído o fornecimento de peças, e não necessariamente para cada veículo considerado isoladamente.** (Grifo nosso)

Já o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina apresentou a seguinte orientação:

TCE/SC – Consulta nº 24/00095412

Assunto: Consulta - Licitação para aquisição de peças originais de fábrica e paralelas destinadas à manutenção da frota Municipal

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 e 113 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, decide:



1. Conhecer da Consulta em face do preenchimento dos requisitos previstos no art. 103 e 104 da Resolução n. TC-06/2001.
2. Reformar o Prejulgado n. 2401 deste Tribunal, oriundo do Processo n. @CON-23/00282172, para que assuma a seguinte redação:
 - “1. O gestor público deve planejar as contratações anuais para manutenção de veículos, incluindo o fornecimento de peças, em vista do dever geral de licitar imposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal.
 2. Nos termos do art. 40 da Lei n. 14.133/2021, a licitação para a aquisição de peças destinadas à manutenção de veículos deve ser realizada por item/itens, a serem devidamente especificados no termo de referência e no edital.
 3. A Administração deve descrever as peças que pretende contratar, elencando-as de forma exaustiva no Termo de Referência, com base nas conclusões do Estudo Técnico Preliminar realizado.
 4. A realização da licitação por lotes deve ser precedida da demonstração da inviabilidade da adjudicação por item, com a demonstração da vantagem técnica e econômica da realização por lotes, devendo o critério de aceitabilidade dos preços unitários máximos ser indicado no edital ou no ato da contratação direta.
 5. Se não for possível elencar de forma exaustiva as peças a serem adquiridas, a Administração deve realizar a estimativa das peças e serviços necessários para as revisões preventivas e corretivas dos veículos da sua frota atual, utilizando esses dados para fins definição dos quantitativos em licitação para registro de preços, em atendimento aos itens I e II do art. 82 da Lei n. 14.133/2021.
 6. É possível a formação de ata de registro de preços para aquisição de peças destinadas à manutenção da frota de veículos, utilizando-se tabelas de preços da montadora ou de outros sistemas, a exemplo da AUDATEX, CILIA, ORION ou outra similar.
 7. Para reduzir o risco de eventual sobrepreço, recomenda-se prever no edital um desconto inicial mínimo sobre as tabelas; adotando-se tal medida quando se constatar assimetria entre os preços previstos nas tabelas e os preços de mercado praticados no tempo e local da contratação, obtidos mediante prévia pesquisa. Processo n.: @CON24/00095412 Decisão n.: 1471/2024 1 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA SECRETARIA GERAL
 8. A Administração pode adotar os critérios de julgamento das propostas de menor preço ou maior desconto previstos no art. 33 da Lei n. 14.133/2021, devendo realizar a estimativa das peças e serviços para fins de eventualmente fixar o preço global.
 9. É possível, ainda, que a Administração contrate uma empresa especializada na gestão do fornecimento de peças e prestação de serviços para a manutenção da frota de veículos, no modelo denominado como quarterização.
 10. A Administração deve comprovar a vantajosidade da adoção da quarterização no estudo técnico preliminar e realizar a gestão compartilhada do contrato, com o efetivo controle e fiscalização, nos termos dos princípios do art. 5º da Lei n. 14.133/2021.
- 11. Em situações em que o somatório anual das despesas com manutenção de veículos automotores da Unidade Gestora não ultrapasse o limite fixado no art. 75, I, da Lei n. 14.133/2021, o gestor público poderá, de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade, autorizar a realização de contratação mediante procedimento de contratação direta, obedecendo inclusive ao procedimento de que trata o § 3º do citado dispositivo legal.**
- 12. As contratações diretas realizadas para a manutenção de veículos automotores, incluindo o fornecimento de peças, cujos valores individualmente considerados não ultrapassarem o limite previsto no § 7º do art. 75 da Lei de Licitações, não serão considerados para fins de somatório das despesas anualmente despendidas pela Unidade Gestora, conforme previsto nos incisos I e II do art. 75 da Lei n. 14.133/2021, sendo irregular o fracionamento da despesa (parcelamento da execução dos serviços ou fornecimentos de peças) para fins de enquadramento nas hipóteses do § 1º, I e II, e do § 7º do art. 75 da Lei n. 14.133/2021. (Grifo nosso)**



c) Divulgação da dispensa de licitação fundada no valor

A Lei nº 14.133/2021 fixa nos §§ 3º e 4º, do artigo 75, disposições até então inéditas em termos de Normas Gerais:

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.

§ 4º As contratações de que tratam os incisos I e II do **caput** deste artigo serão preferencialmente pagas por meio de cartão de pagamento, cujo extrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Essas regras, portanto, impõem que, preferencialmente, nos casos de dispensas fundadas no artigo 75, incisos I e II, as chamadas dispensa pelo valor, deverá haver divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 dias úteis, com vista a obtenção de propostas de preços adicionais, bem como que os pagamentos das contratações decorrentes de tais hipóteses de contratação direta se dê de forma preferencial por intermédio de cartão de pagamento.

Há uma discussão em torno da interpretação que deve ser dado ao termo “preferencialmente”, mas o entendimento majoritário da doutrina parece caminhar para o mesmo raciocínio apresentado por Flávio Garcia Cabral (2022, p.1066):

O legislador estipulou que o referido trâmite deva ocorrer “preferencialmente”. **A utilização deste advérbio deve ser interpretada de maneira razoável, no sentido de que somente se pode deixar de seguir o rito previsto no parágrafo se houver razões devidamente justificadas, que demonstrem que haveria prejuízo ao interesse público e aos serviços públicos prestados caso se seguisse o trâmite imposto.** Com isso quer-se esclarecer que não é uma faculdade do agente público adotar ou não o rito do § 3º. Como regra ele deve ser aplicado em seus devidos termos. Somente diante de uma impossibilidade fática, devidamente justificada nos autos do processo administrativo, é que seria possível dispensá-lo. Entender de outra forma seiria esvaziar por completo a utilização do vocábulo “preferencialmente”. (grifo nosso)

Ver-se, assim, que a divulgação de aviso de dispensa na forma disciplinada no § 3º do artigo 75, da Lei nº 14.133/2021, poderá ser afastada no caso concreto desde que existam elementos motivadores para justificar a desnecessidade da observância da regra.

Sobre o procedimento do §3º do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021, convém lembrar que no âmbito federal foi instituída a Instrução Normativa SEGES/ME nº 67, de 8 de julho de 2021, que dispõe sobre a dispensa de licitação, na forma eletrônica, de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Sua utilização por órgãos ou entidades de outras esferas federativas se dá quando da execução de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias:

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre a dispensa de licitação, na forma eletrônica, de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e institui o Sistema de Dispensa Eletrônica, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, deverão observar as regras desta Instrução Normativa.

Em seu artigo 4º, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 67/2021 estendeu a dispensa de licitação na forma eletrônica



para outras hipóteses do artigo 75, da Lei nº 14.133/2021, não se restringindo aos incisos I e II:

Art. 4º Os órgãos e entidades adotarão a dispensa de licitação, na forma eletrônica, nas seguintes hipóteses:

I - contratação de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores, no limite do disposto no inciso I do **caput** do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021;

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

III - contratação de obras, bens e serviços, incluídos os serviços de engenharia, nos termos do disposto no inciso III e seguintes do **caput** do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, quando cabível; e

IV - registro de preços para a contratação de bens e serviços por mais de um órgão ou entidade, nos termos do § 6º do art. 82 da Lei nº 14.133, de 2021.

A chamada “Dispensa Eletrônica de Licitação” se concretiza com a realização de disputas de propostas de preços encaminhadas por interessados, sendo que o julgamento se dá por menor preço ou maior desconto.

Essa “Dispensa Eletrônica de Licitação” se adequa muito bem quando a Administração Pública está diante de objeto de contratação de baixo valor ou pequena complexidade, em que o julgamento por menor preço ou maior desconto seria suficiente para a escolha da proposta mais vantajosa.

Todavia, há várias hipóteses de dispensa de licitação no artigo 75 da Lei nº 14.133/2021 em que a mera aferição do menor preço ou do maior desconto não se mostra suficiente para seleção do contratado ou do objeto da contratação mais vantajoso para a Administração Pública.

Neste sentido é o magistério de Joel de Menezes Niebuhr (2024, p.160):

Para as demais hipóteses de dispensa de licitação previstas no artigo 75 da Lei n. 14.133/2021, mesmo que os valores ultrapassem os limites dos incisos I e II do mesmo artigo, a dispensa de licitação eletrônica deve ser utilizada “quando cabível”, na expressão do inciso III do artigo 4º da Instrução Normativa n. 67/2021. Ressalta-se que, quando for cabível, os agentes administrativos não gozam de discricionariedade para não utilizarem a dispensa de licitação eletrônica, que passa a ser a regra, cujo não emprego demanda a existência de algum motivo ou razão. **Sucedee que a dispensa de licitação eletrônica é cabível nas situações em que a escolha do futuro contratado for pautada no critério preço, sem que aspectos qualitativos sejam determinantes ou relevantes, o que constitui a maioria expressiva dos casos de dispensa de licitação. Sendo assim, a não utilização da dispensa de licitação eletrônica passa a ser a exceção, que tem lugar em casos específicos, como os que envolvem emergências, inovação tecnológica e outras situações de dispensa, insista-se, em que o fator determinante ou relevante para a Administração escolher o futuro contratado seja o qualitativo.**

Ou seja, diante de uma hipótese de dispensa e licitação em que se faz necessária uma avaliação qualitativa do contratado ou do objeto da contratação, justifica-se a desnecessidade da “Dispensa Eletrônica de Licitação”.

c) Dispensa de licitação em caso de emergência ou de calamidade pública

A dispensa de licitação em caso de emergência ou de calamidade pública está disciplinada no artigo 75, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição



dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;

(...)

§ 6º Para os fins do inciso VIII do *caput* deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.

Ao comentar as disposições do artigo 75, da Lei nº 14.133/2021, Marçal Justen Filho (2023, p. 1076-) faz as seguintes ponderações:

A contratação administrativa pressupõe atendimento às necessidades coletivas e supraindividuais. Isso significa que a ausência da contratação representaria um prejuízo para os interesses coletivos. Se inexistisse a necessidade de contratação para promover a realização de valores coletivos, nem caberia intervenção do Estado. A atividade pública não pode ser suprimida ou diferida para o futuro. Afinal, essas são características inerentes à Administração Pública.

Na generalidade dos casos em que se dispõe a contratar, o Estado visa evitar um dano potencial a algum bem ou interesse. Uma interpretação ampla do inc. VIII acarretaria, por isso, a dispensa de licitação como regra geral. O argumento da urgência sempre poderia ser utilizado. Ora, a ausência de licitação não constitui a regra, mas a exceção. O inc. VIII deve ser interpretado à luz desse princípio.

(...)

32.6) Pressupostos da contratação direta

Para dispensa da licitação em situação emergencial ou de calamidade pública, incumbe à Administração avaliar a presença de dois requisitos essenciais, que são a previsibilidade de concretização de um dano e a aferição de que a contratação é apta a evitar evitá-lo. É evidente que essa consideração simplificada comporta a identificação de outros elementos.

32.7) Demonstração concreta e efetiva da potencialidade de dano

É preciso evidenciar, na situação concreta existente, os dados que demonstram o risco da consumação de danos irreparáveis ou de difícil reparação.

A urgência deve ser concreta e efetiva. Não se trata de urgência simplesmente teórica.

Suponha-se, por exemplo, uma aquisição de medicamentos a ser efetivada pela Administração Pública. Colocada a questão em termos gerais, nunca caberia a licitação. Sempre seria possível argumentar que a demora na aquisição de medicamentos traria prejuízos à saúde pública. Como decorrência, a aquisição de medicamentos nunca se sujeitaria a prévia licitação. A solução é claramente equivocada, eis que o fundamental consiste na relação entre a necessidade a ser atendida e a solução concreta adequada.

Em muitos casos, a Administração dispõe de tempo suficiente para realizar a licitação e promover o contrato que atenderá à necessidade. O problema reside na impossibilidade de aguardar o tempo necessário à licitação para adquirir os remédios.

A demonstração da necessidade concreta significa que a Administração deve indicar as quantidades adequadas de medicamentos para atender aos doentes e, se houver, as quantidades em estoque.

Por outro lado, há hipóteses em que a natureza da prestação será compatível com a realização da licitação.

32.8) A questão do prejuízo

Mas não se poderá adotar essa interpretação se, já elaborados os estudos preliminares, se verificar a necessidade emergencial de execução do objeto.



A expressão “prejuízo” deve ser interpretada com cautela, por comportar significações muito amplas. Não é qualquer “prejuízo” que autorize a dispensa de licitação. O prejuízo deverá ser irreparável. Cabe comprovar se a contratação imediata evitará prejuízos que não possam ser recompostos posteriormente. O comprometimento à segurança significa o risco de destruição ou de sequelas à integridade física ou mental de pessoas ou, quanto a bens, o risco de seu perecimento ou deterioração.

Algumas deliberações do Tribunal de Contas da União sobre a dispensa de licitação em caso de emergência ou de calamidade pública são úteis de serem lembradas, ainda que tenham sido editadas para o regime de contratação revogado:

Acórdão nº 1.130/2019 – Primeira Câmara e Acórdão nº 119/2021 – Plenário: deve o gestor comprovar a impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório.

Acórdão nº 1.162/2014 – Plenário: comprovar que a contratação imediata compreende a via adequada e efetiva para eliminar risco.

Acórdão nº 27/2016 – Plenário: É irregular a contratação emergencial por dispensa de licitação (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93) quando a interdição do acesso à edificação com problema estrutural for suficiente para a eliminação do risco e, conseqüentemente, da situação emergencial.

Acórdão nº 4.560/2015 – Segunda Câmara: É ilegal a contratação emergencial de empresa para construção de unidade de saúde, por meio de dispensa de licitação (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993), quando a nova unidade se destinar ao benefício da população a longo prazo e não a acudir uma situação emergencial concreta e efetiva.

Acórdão nº 513/2013 – Plenário: A ausência ou precariedade de equipamentos e serviços públicos, que podem ser entendidas como ‘urgência controlada’, não caracterizam por si só a imprevisibilidade e a excepcionalidade exigidas para a contratação direta fundamentada no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/1993, a qual, ainda, deve se restringir aos itens estritamente necessários ao afastamento de riscos iminentes à segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

Acórdão nº 6.439/2015 – Primeira Câmara: a contratação deve se restringir à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano.

Acórdão nº 1.340/2024 – Plenário: O objeto da contratação direta fundamentada em dispensa de licitação por emergência não pode extrapolar a finalidade estrita de afastar os riscos urgentes – art. 75, inciso VIII, da Lei 14.133/2021.

Acórdão nº 1.796/2018 – Plenário: É recomendável à Administração Pública a implantação de controles para mitigar riscos que possam resultar na realização de contratações emergenciais que afrontem o art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, a exemplo de medição do nível mínimo de estoque para itens essenciais e de alerta sobre a necessidade de tomada de decisão quanto à prorrogação de contrato de serviço de duração continuada ou à realização de nova licitação.

Para a Consultoria Zênite, a instrução do processo de dispensa de licitação em caso de emergência ou de calamidade pública deve observar:

- Demonstrar o cenário de urgência ou emergência que reclama atendimento imediato.
- Justificar a impossibilidade de aguardar o desfecho de uma licitação.
- Motivar a escolha quanto ao objeto contratual: fornecimento/serviço/solução como o meio mais eficiente para eliminar o risco.
- Na medida do possível, instruir os autos do processo de contratação com informações relacionadas ao levantamento de mercado realizado, a fim de oportunizar a justificativa quanto à escolha do executor e quanto ao preço.

Qual a interpretação conferida pelo STF para a recontração de empresas contratadas por dispensa emergencial?

O entendimento firmado pelo **Supremo Tribunal Federal** ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.890



foi:

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade, para dar interpretação conforme à Constituição Federal ao art. 75, inc. VIII, da Lei n. 14.133/2021, para restringir a **vedação** prevista no dispositivo à **recontratação** fundada na mesma situação emergencial ou calamitosa que motivou a primeira dispensa de licitação, nos termos da seguinte tese de julgamento: “- É constitucional a **vedação à recontração** de empresa contratada diretamente por dispensa de licitação nos casos de emergência ou calamidade pública, prevista no inc. VIII do art. 75 da Lei n. 14.133/2021; - **A vedação incide na recontração fundada na mesma situação emergencial ou calamitosa que extrapole o prazo máximo legal de 1 (um) ano, e não impede que a empresa participe de eventual licitação substitutiva à dispensa de licitação e seja contratada diretamente por outro fundamento previsto em lei, incluindo uma nova emergência ou calamidade pública, sem prejuízo do controle de abusos ou ilegalidades na aplicação da norma.** (Grifo nosso)

Para a Consultoria Zênite (QUAL a interpretação conferida pelo STF para a recontração de empresas contratadas por dispensa emergencial? *Zênite Fácil*, categoria Perguntas e Respostas, fev. 2025. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 24 mai. 2025.), cabe ressalva ao entendimento do STF:

Convém registrar, no entanto, que segundo o entendimento adotado pela Consultoria Zênite, não obstante as boas intenções da medida legal, ela pode provocar efeito prejudicial para a Administração Pública, uma vez que, com a necessidade de novo contrato emergencial a ser celebrado com novo contratado, exige-se a transição de contratados, o que, na prática, pode ser problemático e prejudicial ao interesse público envolto na contratação.

Justamente em razão disso, no entendimento desta Consultoria, a **vedação à recontração** de empresa já contratada com base em emergência, embora compreenda a regra geral, não tem caráter absoluto. A depender das nuances do caso concreto, pode comportar flexibilização.

5 - CONTRATAÇÃO VERBAL NO CASO DE PEQUENAS COMPRAS OU PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PRONTO PAGAMENTO

A Lei nº 14.133/2021 fixou as situações em que o instrumento de contrato poderá ser dispensado:

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) (**R\$ 12.545,11**).

A regra fixada no § 2º, do artigo 95 da Lei nº 14.133/2021, tem sido objeto de questionamentos e polêmicas, muito embora ela tenha muito semelhança com o fixado no parágrafo único do artigo 60 da Lei nº 8.666/1993:

Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas



compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

Joel de Menezes Niebuhr esclarece de forma objetiva a interpretação a ser dada ao § 2º, do artigo 95 da Lei nº 14.133/2021¹:

Nesse sentido, o §2º do artigo 95 da Lei n. 14.133/2021 prescreve que “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)”.

Essas contratações verbais da Administração ocorrem por meio do regime contábil de adiantamento, que, segundo o artigo 68 da Lei n. 4.320/1964, “é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação”.

O regime de adiantamento também é chamado de suprimento de fundos, sendo objeto do Decreto Federal n. 93.872/1986, cujo artigo 45 prescreve:

Art. 45. Excepcionalmente, a critério do ordenador de despesa e sob sua inteira responsabilidade, poderá ser concedido suprimento de fundos a servidor, sempre precedido do empenho na dotação própria às despesas a realizar, e que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação, nos seguintes casos (Lei nº 4.320/64, art. 68 e Decreto-lei nº 200/67, § 3º do art. 74):

I - para atender despesas eventuais, inclusive em viagens e com serviços especiais, que exijam pronto pagamento;

II - quando a despesa deva ser feita em caráter sigiloso, conforme se classificar em regulamento; e

III - para atender despesas de pequeno vulto, assim entendidas aquelas cujo valor, em cada caso, não ultrapassar limite estabelecido em Portaria do Ministro da Fazenda.

O artigo 45 do Decreto Federal n. 93.872/1986 amplia as hipóteses de adiantamento de despesas previstas no §2º do artigo 95 da Lei n. 14.133/2021 e no artigo 68 da Lei n. 4.320/1964 e, portanto, ofende a legalidade. No entanto, trata-se de prática cotidiana da Administração Pública Federal, aceita sem maiores ressalvas pelos órgãos de controle e reproduzida por muitos estados e municípios.

Em adição, registre-se que o supracitado inciso III do artigo 45 do Decreto Federal n. 93.872/1986 prescreve competência ao ministro da Fazenda, atualmente ministro da Economia, para fixar os valores-limite para o suprimento de fundos. Essa disposição não pode prevalecer diante do § 2º do artigo 95 da Lei n. 14.133/2021, que admite contratos verbais no limite máximo de R\$10.000,00. O ministro da Fazenda pode até estabelecer valores mais reduzidos, não pode ultrapassar os R\$10.000,00 prescritos em lei.

É de realçar que o regime de adiantamento de despesa ou de suprimento de fundos deve ser aplicado excepcionalmente, para contratos realmente de pequeno vulto ou eventuais, diante de situações que não se subordinam ao processo normal de aplicação de despesa.

Christianne de Carvalho Stroppa e Cristiana Fortini (2021, e-book) se filiam ao mesmo entendimento de Joel de Menezes Niebuhr:

A possibilidade de substituição por instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço somente pode ocorrer na hipótese de dispensa de licitação em razão de valor ou de compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica, independentemente de seu valor. Possível uma interpretação ampliativa das referidas hipóteses, compreendendo os serviços com características similares e as execuções decorrentes do procedimento auxiliar de credenciamento.

Vê-se, pois, que pode não existir instrumento contratual nos casos pela Lei sinalizados, mas existirá um instrumento hábil alternativo (inclusive, como previsto no §1º do art. 95, com a aplicação do art. 92 da NLLCA

¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. p.897-898.



naquilo que for compatível) para delimitar razoavelmente os direitos e as obrigações da Administração e dos particulares, notadamente nas hipóteses previstas nos incisos I e II do art. 95, cujos riscos associados às contratações são menos significativos por envolverem, em regra, baixa materialidade e pouca criticidade nos respectivos objetos.

Nessa perspectiva, a formalização por contrato verbal é admitida apenas nas hipóteses de pequenas compras ou de prestação de serviços de pronto pagamento que não envolvem obrigações futuras e têm valor não superior a R\$10.000,00 (dez mil reais), normalmente realizadas pelo denominado “regime de adiantamento” (também conhecido como suprimento de fundos), que consiste “na entrega de numerário a servidor, sempre que precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação” (art. 65 e 68 da Lei nº 4.320/1964). Nessas situações, sem maiores exigências burocráticas, após o adiantamento de recursos concedidos pelo ordenador de despesas, o servidor público, para suprir necessidade da Administração, recebe o bem ou o serviço necessário e realiza a despesa “pelo mero repasse do montante que lhe foi conferido” (originariamente viabilizado exclusivamente por meio de contas bancárias “Tipo B” e, com o tempo, ao menos no Poder Executivo Federal, por meio dos cartões de pagamento), apresentando posteriormente a devida prestação de contas das despesas realizadas.

Referências (e bibliografia indicada)

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudências do TCU. Ed. 5. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2023.

COX, Carlos Henrique Harper. Planejamento operacional das contratações públicas: conforme a Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2023. (e-book)

GUIMARÃES, Edgar. Instrumentos Auxiliares das Licitações e Contratações. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). Licitações e Contratos Administrativos: Inovações da Lei 14.133/21. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2021.

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

HEINEN, Juliano. Comentários à Lei de Licitações Contratos Administrativos. 2.ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

JACOBY FERNANDES, Ana Luiza; JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses; JACOBY FERNANDES, Murilo. Contratação direta sem licitação na nova lei de licitações: Lei nº 14.133/2021. 11.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 7.ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2024.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 16.ed.rev. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025.

O presente material foi elaborado pelo Dr. José Ferreira de Santana