

PARECER JURÍDICO

EMENTA: Direito Administrativo.
Contratação direta. Dispensa de Licitação.
Art. 75, II, da Lei nº 14.133/21.
Possibilidade.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de pedido para análise e manifestação sobre a possibilidade de realizar contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor, com fundamento no art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021, que tem como objeto a *“contratação de empresa especializada na prestação de serviços de coquetel, coffee break e lanches, a serem fornecidos nas sessões ordinárias, sessões especiais, itinerantes, eventos e reuniões institucionais realizados pela Câmara Municipal de Irituia/PA”*.

É o relatório, passo a análise.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

De início, convém destacar que compete a esta Assessoria prestar consultoria sob o prisma estritamente da legislação vigente e pertinente, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, dentro do campo do mérito administrativo, que estão reservados à esfera discricionária dos atos praticados no âmbito da Administração, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa, orçamentária ou financeira.

Ressalta-se, ainda, que esta análise toma por base, exclusivamente, os elementos constantes nos autos até a presente data, e que se isenta de toda e qualquer responsabilidade relativa à obtenção de valores, índices de reajuste e justificativas, limitando-se exclusivamente aos ditames legais.

Importante fazer breve destaque acerca da vigência obrigatória da Lei Federal nº 14.133/2021, a qual passou a regular os processos administrativos de contratações públicas.

Se durante a Lei nº 8.666/93 o Assessor Jurídico possuía uma atuação mais restrita nos processos de contratação pública quando da análise de minutas de edital e de contratos administrativos, com a vigência da Lei nº 14.133/21, o órgão técnico-jurídico passou a ter atuação mais ampla, podendo ser acionado em diversos momentos das contratações públicas, desde a fase interna até a fase de execução dos contratos celebrados.

Nesse sentido, o art. 53, §1º e §4º, da Lei nº 14.133/2021, elenca o que o órgão de assessoramento jurídico deverá observar na elaboração dos pareceres, destacando-se a

utilização de linguagem acessível, de forma clara e objetiva com a apreciação dos elementos indispensáveis à contratação e exposição dos pressupostos de fato e de direito cabíveis no caso.

Assim, registra-se que o exame jurídico aqui realizado se restringirá aos aspectos jurídicos da possibilidade ou não de se contratar por **dispensa de licitação** o objeto pretendido, destacando as fases e os elementos necessários à contratação direta e estarão excluídos da análise quaisquer pontos de caráter técnico, econômico ou discricionário, cuja avaliação não compete a esta Assessoria Jurídica.

2.2 DO PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

É de conhecimento que o regime de contratações públicas exige a realização de processo licitatório, a fim de garantir, de um lado, igualdade de condições entre os interessados em contratar com a Administração Pública e, de outro, a obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração, conforme o art. 37, XXI, da Constituição Federal.

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos basilares, cujo primeiro é o de estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de concretização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do Poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Estes dois aspectos estão expressamente indicados nos incisos I, II e III, do art. 11 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

- I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

Dessa forma, a Licitação é o procedimento administrativo que tem por objetivo expresso a seleção de proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, evitar sobrepreço ou superfaturamento que venham a causar danos ao erário e, ao mesmo tempo,

possibilitar que qualquer particular venha a celebrar contrato com o Poder Público. Com isso, evita-se que os agentes públicos, fazendo mau uso da máquina administrativa, obtenham, para si ou para outrem, vantagem ilícita decorrente da celebração de contratos administrativos, em evidente prejuízo para a *res pública*.

Busca-se, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, uma atuação pautada na eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Todavia, existem certas situações em que o gestor público pode dispensar a realização do procedimento licitatório, conforme previsão legal. No presente caso, trata-se de hipótese de dispensa de licitação pelo valor, prevista no art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021

Dessa forma, verifica-se que a contratação pretendida encontra amparo legal, desde que respeitados os requisitos normativos, evitando-se fracionamento indevido de despesas.

Ainda, conforme disposto no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, o processo de contratação direta deve conter os seguintes documentos:

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.

Considerando que o cumprimento desses requisitos é essencial para garantir a regularidade e segurança jurídica do processo, verifica-se que a instrução processual adotou os procedimentos atualmente exigidos pela legislação. Conforme se verifica, o Estudo Técnico Preliminar é documento da fase de planejamento da contratação e que conta com informações importantes para a adequada realização da contratação, de modo que se entende preenchida esta exigência.

O Termo de Referência também foi devidamente elaborado pelo setor competente com as informações e exigências técnicas necessárias para a contratação do objeto pretendido pela Administração.

Consta também a indicação e declaração de adequação orçamentária, o que preenche os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, menciona-se que foi elaborado minuta de Aviso de Dispensa a qual será publicada para convocação de potenciais interessados em ofertar propostas adicionais à Administração, com as regras mínimas de participação.

2.3 DO CABIMENTO DA DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO PEQUENO VALOR.

Como acima destacado, o próprio comando constitucional previu a possibilidade de não realização da licitação nas contratações públicas e o legislador tratou de prever tais hipóteses, sendo a formatação escolhida pela dispensa ou pela inexigibilidade.

Nesse sentido, a doutrina de Carvalho Filho¹ (2020, pág. 322) registra que:

O princípio da obrigatoriedade da licitação impõe que todos os destinatários do Estatuto façam realizar o procedimento antes de contratarem obras e serviços. Mas a lei não poderia deixar de ressaltar algumas hipóteses que, pela sua particularidade, não se compatibilizam com o rito e a demora do processo licitatório. A ressalva à obrigatoriedade, diga-se de passagem, já é admitida na própria Constituição, a teor do que estabelece o art. 37, XXI.

A dispensa é hipótese de contratação direta em uma situação onde, mesmo havendo a possibilidade de competição, o legislador confere à Administração Pública a discricionariedade de contratar diretamente nas hipóteses legais previstas. É o caso da dispensa de licitação em razão do pequeno valor.

A Câmara Municipal solicita manifestação jurídica acerca da possibilidade de contratação por dispensa de licitação em razão do pequeno valor envolvido a fim de subsidiar decisão da autoridade superior. Nesse cenário, a atual Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê em seu art. 75, II, a possibilidade de dispensa de licitação para aquisição de bens e serviços:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

Do dispositivo acima destacado, verifica-se que é cabível a dispensa de licitação para compras no valor de até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), o qual, em termos atualizados pelo Decreto nº 12.343, de 2024, equivale a R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos).

Trata-se, portanto, do que a doutrina chama de dispensa de licitação pelo valor. Nos ensinamentos do professor Diógenes Gasparini² (2012, p. 581), tal dispensa de licitação é “*coerente e de todo justificável*”, vez que:

A execução de pequenas obras ou a prestação de singelos serviços de engenharia [também as compras de pequeno vulto] são medidas

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo – 34. ed. – São Paulo: Atlas, 2020.

²GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2012.

simples que não se compatibilizam com procedimentos solenes, dotados de formalidades que só emperrariam a atividade da administração, sem vantagem alguma.

Carvalho Filho³, por sua vez, pontua:

Anote-se que o administrador, mesmo nesses casos, poderá realizar a licitação, se entender mais conveniente para a administração. Não há obrigatoriedade de não licitar, mas faculdade de não o fazer. (2014, p. 254.)

Como se vê, o legislador ordinário permite a discricionariedade do gestor público, observada a conveniência e oportunidade, para realizar ou não a licitação, haja vista que o termo utilizado é “dispensável”, isto é, não se trata de uma obrigatoriedade, mas de uma faculdade do Administrador.

Assim, com base no princípio da legalidade, cabe ao gestor público decidir se, nos casos de aquisição de bens ou contratação de serviços de pequeno valor, procederá com a contratação direta por dispensa de licitação ou se optará, ainda assim, pela realização de processo licitatório.

Trata-se, portanto, de uma flexibilização da obrigatoriedade de realizar licitação como regra para contratações públicas. É aqui vislumbrado, pois, o princípio da eficiência, na sua faceta da economicidade.

Diante da faculdade contida no permissivo legal algures, em respeito ao Princípio da Eficiência (*vide art. 37, caput da CF/88*), a dispensa de licitação se mostra razoável e econômica nos casos previstos em lei.

É imperioso observar, ainda, que é tarefa da Autoridade Competente, certificar-se que a aquisição por dispensa de licitações, nessas hipóteses, não represente fracionamento de compras que deveriam ser licitadas, situação essa que enseja irregularidade administrativa.

Assim, a pretensão da Câmara Municipal de Irituia de realizar contratação de empresa especializada na prestação de serviços de coquetel, coffee break e lanches, a serem fornecidos nas sessões ordinárias, sessões especiais, itinerantes, eventos e reuniões institucionais realizados pela Câmara Municipal de Irituia/PA, a princípio, está dentro dos limites previstos na legislação vigente e sendo a opção do Administrador pela contratação direta, não se observa óbices para a contratação do objeto por dispensa de licitação.

Portanto, entende-se que a instrução processual atende minimamente os requisitos previstos em lei.

2.3.1. DA PUBLICAÇÃO DO AVISO DE DISPENSA.

A dispensa de licitação passou a ter a previsão, preferencial, de divulgação do aviso da contratação com o objetivo de obter propostas adicionais. Nesse sentido, há de se observar o disposto no art. 75, §3º, da Lei nº 14.133/2021, que dispõe o seguinte:

³CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2014.

(...)

§ 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.**

Uma das inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 está na previsão legal para publicação de aviso de dispensa de licitação para facultar aos interessados o envio de propostas e o critério de julgamento devendo ser, necessariamente, a proposta mais vantajosa.

Ainda que não de forma direta e objetiva, o legislador trouxe a previsão de que pode ser aberta uma fase de disputa dentro do procedimento da dispensa de licitação, o que tem sido denominado por alguns juristas de “preguinho”, “mini-pregão.”, haja vista que o aviso de dispensa deve conter “a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados”. Isto é, o gestor público deve permitir que os interessados ofertem propostas, sugerindo uma disputa com fase de lances.

É certo que o termo “preferencialmente” não foi incluído por acaso no texto legal, mas sim para **permitir que o gestor público opte pela forma mais adequada ao caso concreto e às particularidades locais.** Apesar disso, quando o gestor público optar por não cumprir o disposto, **deverá constar justificativa circunstanciada pela opção de não utilização da publicação do aviso.**

No caso em questão, observa-se a juntada de minuta do Aviso para aprovação jurídica, o que se entende ter sido optado pela sua divulgação posterior. Dessa forma, também preenchido o requisito da divulgação do aviso.

2.3.2 DA FACULDADE DE REALIZAR A DISPENSA ELETRÔNICA OU NÃO E COM OU SEM DISPUTA.

No presente caso, verifica-se que a Administração optou por não utilizar o sistema eletrônico disponibilizado pelo Governo Federal, o que se entende possível e não há óbices para tanto.

A questão da dispensa eletrônica passou a ser vista por alguns como obrigatória muito em função da publicação da IN/SEGES nº 67, de 8 de julho de 2021, que regulamenta “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.” e estabeleceu em seu art; 4º que os órgãos da Administração federal adotarão a dispensa de licitação na forma eletrônica.

Ainda que a referida Instrução Normativa seja de uso obrigatório para a Administração Pública Federal, muitos entes federativos tem se utilizado desta IN e do

sistema de Dispensa Eletrônica instituído no sistema Comprasnet 4.0, trazendo a ideia de que todos os entes devem utilizar tal sistema e proceder com as dispensas na forma eletrônica.

Não se discute acerca das vantagens que a realização da dispensa na forma eletrônica pode trazer, como a possibilidade de ampla participação, mas também há de se ponderar as suas desvantagens, especialmente quanto ao custo do processo e eventuais tramites burocráticos existentes.

Todavia, **o legislador ordinário não previu a obrigatoriedade de realização de dispensa eletrônica no âmbito de todas as esferas de poder**, sendo certo que a obrigatoriedade advém da Instrução Normativa supramencionada que é de uso obrigatório apenas no âmbito da Administração Pública federal.

A obrigatoriedade da realização da Dispensa Eletrônica é, inclusive, objeto de críticas pela doutrina especializada. O Professor Joel de Menezes Niebuhr⁴ denominou a Dispensa Eletrônica de “licitação disfarçada”, pois, apesar de conferir maior garantia de isonomia e transparência, traz também um procedimento mais “pesado” e burocrático em detrimento de um procedimento mais simples e célere para ser usada nos contratos de menor repercussão econômica e complexidade, como pareceu ser a intenção do legislador.

Isto é, a obrigatoriedade de realização de Dispensa Eletrônica vai de encontro com a ideia de permitir à Administração Pública realizar contratações mais céleres nos casos em que há baixa complexidade e baixo potencial de causar danos ao erário, seja em razão do valor, seja em razão da condição mais simplória da contratação.

Nesse sentido, Ronny Charles⁵ afirma que:

(...), a finalidade do legislador é justamente desburocratizar as pequenas contratações, de modo a garantir mais eficiência, com baixo custo, fazendo com que o próprio processo administrativo não seja mais custoso que a própria contratação em si, inclusive conseguindo com isso inserir ainda mais os pequenos fornecedores nas compras governamentais, fomentando o mercado local.

Ademais, a questão da obrigatoriedade da disputa na Dispensa é outro ponto de discussão, mas que **também se entende pela não obrigatoriedade**.

Isso porque exigir a realização de fase de disputa com lances em toda contratação por dispensa de licitação contraria a própria lógica da dispensa em si, haja vista que esta é **uma modalidade de contratação direta**. Ora, se a dispensa é uma forma de contratação direta autorizada em lei, não há sentido em obrigar a realização de disputa em todas elas, transformando-a no que alguns chamam de “preguinho”.

A fase de disputa de lances pressupõe a garantia da isonomia entre os participantes, permitindo que todos possam disputar a contratação em condições de igualdade. Todavia, essa lógica é utilizada para as licitações em geral, enquanto nas

⁴ <https://zenite.blog.br/a-dispensa-de-licitacao-eletronica-e-modalidade-de-licitacao-disfarcada/>

⁵ <https://ronnycharles.com.br/a-contratacao-direta-nos-municipios-e-a-lenda-urbana-da-obrigatoriedade-da-dispensa-eletronica-com-disputa/>

contratações diretas a lógica é diferente e ela decorre do comando constitucional.

O inciso XXI do art. 37, da CF/88 dispõe que “as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública em que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes” como regra, “ressalvados os casos especificados”. Então, **a obrigatoriedade de garantia de igualdade de condições deve ocorrer nas licitações em geral** e nas contratações diretas a necessidade de garantir isonomia fica mitigada.

O próprio *caput* do art. 72 expressamente afirma que o processo de contratação direta compreende os casos de inexigibilidade e dispensa de licitação, razão pela qual não há lógica de se impor a obrigatoriedade de instituir fase de disputas nessas situações.

Também não se deve entender a parte final do §3º, do art. 75 como uma imposição para realização de fase de disputa quando afirma que deve ser selecionada a proposta mais vantajosa, pois a proposta mais vantajosa pode ser selecionada mediante negociação direta com o interessado ou mesmo na escolha da proposta que apresentou menor valor dentro do prazo estabelecido no Aviso de Contratação Direta ou, ainda, na proposta de valor abaixo do preço estimado de referência.

Nesse sentido, o jurista Ronny Charles⁶ conclui que:

Portanto, o simples fato da NLLC determinar que a contratação direta por dispensa em licitação em razão do valor deve garantir a seleção da proposta mais vantajosa, não significa que necessariamente deve haver qualquer espécie de disputa.

E o mesmo autor afirma que⁷ “resta claro que a nova Lei de Licitações não trouxe em nenhum de seus dispositivos a obrigação de que as contratações diretas sejam realizadas de forma eletrônica, nem tampouco com disputa”.

No caso deste processo administrativo, opta-se pela não utilização da fase de disputa com lances sucessivos, de modo que não se verifica óbices para tanto, conforme acima demonstrado, estando dentro do âmbito da discricionariedade administrativa.

3. CONCLUSÃO.

Pelo todo exposto, frisando-se que a análise é feita sob o prisma estritamente jurídico-formal, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, sendo de responsabilidade dos gestores envolvidos as informações prestadas, sobretudo a que declara necessidade da contratação, com base nas quais esta análise jurídica foi realizada, esta Assessoria Jurídica se **manifesta pelo cabimento da contratação direta**, em tese, com a devida aplicação do permissivo de dispensabilidade em razão do valor, contido no inciso II, do art. 75, da Lei nº 14.133/2021.

Destaca-se que a publicação do Aviso de Dispensa deve conter um prazo mínimo

⁶ <https://ronnycharles.com.br/e-possivel-fazer-dispensa-de-licitacao-sem-disputa/>

⁷ <https://ronnycharles.com.br/a-contratacao-direta-nos-municipios-e-a-lenda-urbana-da-obrigatoriedade-da-dispensa-eletronica-com-disputa/>

de 3 (três) dias úteis entre a sua divulgação e o prazo final para recebimento de propostas. Encerrado o prazo e selecionado o fornecedor, deve o Agente de Contratação elaborar a razão de escolha do fornecedor e a justificativa de preço (art. 72, VI e VII, Lei 14.133/21) e encaminhar para autorização da autoridade competente (ordenador de despesas).

Por fim, deve-se colacionar aos autos a documentação de habilitação da empresa selecionada e a formalização do contrato administrativo com a sua posterior divulgação no PNCP, dentro do prazo legal.

Oportunamente, alerta-se para a hipótese de fracionamento de despesa, na forma do art. 75, §1º, I e II, da Lei nº 14.133/2021. Não sendo o caso de fracionamento e após as inclusões acima elencadas, estando a proposta de preço dentro do limite legal para a dispensa e verificados os documentos obrigatórios, opina-se pelo prosseguimento do processo de contratação direta.

Pelo todo delimitado, ratificamos que este parecer jurídico não vincula a Autoridade Competente, posto que possui a titularidade da competência do mérito administrativo disposto nesta situação.

É o Parecer. S. M. J.

Irituia, 05 de junho de 2025.

WAGNER T. VIEIRA CARNEIRO

OAB/PA nº 14.262