



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Superintendência Central de Políticas de Compras/SUBCOMP/SEPLAG

Interessados: Subsecretaria de Compras Públicas da Secretaria de Estado de Planejamento – Subcomp/Seplag

Número 16.701/2024

Data: 19/08/2024

Classificação Temática: Direito Administrativo – Consulta – Licitações – Lei 14.133/2021.

Precedentes: Notas Jurídicas AJUR/CSC-Seplag nº 156/2019, nº 194/2019, nº 36/2020.

Referências Normativas: Lei Federal nº 14.133/2021

DIREITO ADMINISTRATIVO – CONSULTA – NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS Nº 14.133, de 2021 – LIMITE FINANCEIRO DE CONTRATOS ORIUNDOS DE DISPENSA DE LICITAÇÃO POR VALOR (INCISOS I E II DO ART. 75 DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021) QUE TENHAM VIGÊNCIA PLURIANUAL OU CUJA PREVISÃO DE PRORROGAÇÃO ULTRAPASSE UM EXERCÍCIO FINANCEIRO

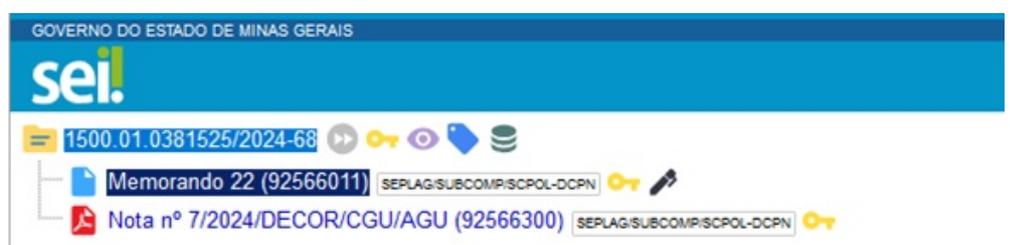
Para aferição dos valores limites para realização de dispensa de licitação por valor, prevista nos incisos I e II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133/2021, deve-se considerar o valor despendido dentro de cada exercício financeiro, independentemente de a vigência original do contrato ser plurianual ou de haver previsão de prorrogação contratual, desde observados, em cada exercício financeiro, os limites estabelecidos nos referidos incisos.

RELATÓRIO

1. A Superintendência Central de Políticas de Compras da Secretaria de Estado de Planejamento, por meio do Memorando.SEPLAG/SUBCOMP/SCPOL-DCPN.nº 22/2024, submeteu – à manifestação da Assessoria Jurídica da Subsecretaria de Compras Públicas da Seplag/MG – consulta quanto ao tratamento do **limite financeiro de contratos oriundos de dispensa de licitação por valor (incisos I e II do art. 75 da lei FEDERAL Nº 14.133/2021) que tenham vigência plurianual ou cuja previsão de prorrogação ultrapasse um exercício financeiro.**

2. Em síntese, questiona-se: i) Para aferição dos valores limites para realização de dispensa de licitação, nos termos dos incisos I e II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133/2021, deve-se considerar toda vigência do contrato, inclusive nas hipóteses de contratações plurianuais, e eventuais prorrogações previsíveis? ii) No caso de dispensa por valor, o valor total acumulado da contratação pretendida, considerando vigências plurianuais ou prorrogações, pode ultrapassar o limite dos incisos I e II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133/2021, desde que o valor de cada exercício se restrinja aos limites legais?

3. Encaminhado via SEI, o processo em epígrafe encontra-se instruído conforme demonstrado abaixo:



4. É o breve relatório, no essencial.

ÂMBITO DE ATRIBUIÇÃO DO ASSESSORAMENTO JURÍDICO

5. Nos termos do art. 8º, da Resolução AGE n. 93, de 25 de fevereiro de 2021, é defeso ao Procurador do Estado “*adentrar na análise de aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como nas questões adstritas ao exercício da competência e da discricionariedade administrativa, a cargo das autoridades competentes.*”.

6. A presente manifestação é dotada de caráter eminentemente opinativo, a refletir uma opinião jurídica que se ampara, sobretudo, na presunção de veracidade e idoneidade das informações técnicas subscritas pelas autoridades competentes, e, como tal, não pode ser concebida como ato administrativo de gestão ou mesmo um ato decisório.

ANÁLISE JURÍDICA

7. O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, em observância aos princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia, estatuiu como regra para a contratação de serviços ou obras e aquisição materiais, por parte do Poder Público, que ela seja precedida de certame licitatório.

8. A Lei Federal nº 14.133/21, complementando o comando da norma constitucional, disciplinou os casos excepcionais em que a Administração Pública poderá contratar diretamente com o particular sem que seja necessária a instauração de um certame licitatório. Nesses casos, admite-se que nem sempre a realização da licitação levará à melhor contratação pela Administração.

9. Assim, a contratação direta pode ocorrer quando houver a verificação de que a competição entre os particulares é inviável – situação em que haverá a configuração da contratação direta por inexigibilidade de licitação – ou quando, embora haja a possibilidade de competição, a disputa se revele inconveniente para a Administração – situação em que configura a dispensa de licitação.

10. As hipóteses legais que autorizam a contratação direta por dispensa de licitação se encontram, precipuamente, previstas no artigo 75 da Lei Federal nº 14.133/2021. Esse dispositivo elenca as hipóteses em que a licitação, embora viável, por alguma razão se revela inconveniente à Administração. Os incisos I e II – que tratam da dispensa em razão do valor, revelam, em especial, inconveniência em razão do custo econômico^[1]:

Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), 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 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

11. No âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, a dispensa de licitação por valor foi regulamentada pela Resolução Seplag nº 34/2023^[2].

12. Mesmo após a edição do regulamento estatual, permaneceram dúvidas quanto às interpretações jurídicas possíveis sobre a aferição dos valores para dispensa e a observância dos requisitos dispostos no § 1º do art. 75 da Lei 14.133, de 2021.

13. Em razão do impacto prático acerca dessa questão, a Superintendência Central de Políticas de Compras submeteu à Assessoria Jurídica da Subsecretaria de Compras da Seplag-MG, por meio do Memorando.SEPLAG/SUBCOMP/SCPOL-DCPN.nº 22/2024 (92566011), a seguinte consulta jurídica:

Considerando os diferentes posicionamentos encontrados, e visando à orientação dos órgãos e entidades acerca das interpretações jurídicas possíveis a partir do texto da Lei Federal nº 14.133/2021, questiona-se:

a) Para aferição dos valores limites para realização de dispensa de licitação, nos termos dos incisos I e II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133/2021, deve-se considerar toda vigência do contrato, inclusive nas hipóteses de contratações plurianuais, e eventuais prorrogações previsíveis?

b) No caso de dispensa por valor, o valor total acumulado da contratação pretendida, considerando vigências plurianuais ou prorrogações, pode ultrapassar o limite dos incisos I e II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133/2021, desde que o valor de cada exercício se restrinja aos limites legais?

14. Dessa forma, passa-se ao enfrentamento das questões postas acerca do cálculo do enquadramento nos limites previstos no art. 75, I e II, da Lei nº 14.133/21, se o prazo a ser considerado consiste na soma dos recursos despendidos no exercício financeiro na unidade gestora ou se corresponderia ao montante total da contratação, considerando, assim, as possíveis prorrogações e também as contratações cuja vigência original é plurianual.

A CONTROVÉRSIA À LUZ DA LEI 8.666, DE 1993

15. A Lei nº 8.666/1993 (incisos I e II do art. 24) não previa balizas sobre o período (lapso temporal) que deveria ser considerado a fim de enquadramento na contratação de dispensa de licitação com base no pequeno valor. Nos processos regidos pela Lei 8.666, de 1993, o Assessoramento Jurídico da Subsecretaria de Compras da Seplag-MG se posicionava no sentido de que os contratos oriundos de dispensa por valor somente poderiam ser prorrogados se a soma dos valores de cada período – incluindo as prorrogações – não ultrapassasse o valor teto vigente à época, de R\$ 17.600,00 (dezesete mil e seiscentos reais) – vide, por exemplo, Notas Jurídicas AJUR/CSC-Seplag nº 156/2019 (6267993), nº 194/2019 (8146900), nº 36/2020 (12856786).

16. No mesmo sentido, ainda na vigência da Lei 8.666, de 1993, tanto o TCU quanto a AGU aduziam que “as dispensas em razão do valor deveriam ser analisadas levando em conta o valor global do contrato já com as possíveis prorrogações”^[3].

17. A Orientação Normativa da AGU nº 10/2009 aduzia que, para fins de enquadramento das dispensas por valor (art. 24, I e II, da Lei nº 8.666, de 1993), a definição do valor da contratação deveria levar em conta o período de vigência contratual e as possíveis prorrogações:

Orientação Normativa AGU Nº 10, de 01 de abril de 2009

PARA FINS DE ESCOLHA DAS MODALIDADES LICITATÓRIAS CONVENCIONAIS (CONCORRÊNCIA, TOMADA DE PREÇOS E CONVITE), BEM COMO DE ENQUADRAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PREVISTAS NO ART. 24, I e II, DA LEI Nº 8.666/1993, A DEFINIÇÃO DO VALOR DA CONTRATAÇÃO LEVARÁ EM CONTA O PERÍODO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL E AS POSSÍVEIS PRORROGAÇÕES. NAS LICITAÇÕES EXCLUSIVAS PARA MICROEMPRESAS, EMPRESAS DE PEQUENO PORTE E SOCIEDADES COOPERATIVAS, O VALOR DE R\$ 80.000,00 (OITENTA MIL REAIS) REFERE-SE AO PERÍODO DE UM ANO, OBSERVADA A RESPECTIVA PROPORCIONALIDADE EM CASOS DE PERÍODOS DISTINTOS. (sem grifo no original)

18. Na mesma direção, há precedente do TCU:

2. determinar ao Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro/Brasília que, em futuras licitações, adote a modalidade adequada de acordo com os arts. 23 e 24 da Lei nº 8.666/93, c/c o art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, de modo a **evitar que a eventual prorrogação do contrato administrativo dela decorrente resulte em valor total superior ao permitido para a modalidade utilizada**, tendo em vista a jurisprudência do Tribunal (Acórdãos nºs 842/2002 e 1.725/2003 - 1ª Câmara e Acórdãos nºs 260/2002, 1.521/2003, 1.808/2004 e 1.878/2004 - Plenário). (grifamos)

19. Edgar Guimarães e José Anacleto Abduch Santos^[4] compartilhavam da mesma visão da AGU e do TCU.

A CONTROVÉRSIA À LUZ DA LEI 14.133, DE 2021

20. Com o advento da Lei 14.133, de 2021, algumas balizas de índole financeira se mostram mais marcantes do que ocorria em relação revogada Lei 8.666, de 1993. Na nova lei, há a previsão de que, **para fins de aferição dos valores que autorizam a dispensa de licitação, deve-se levar em consideração o somatório**

do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora, **a fim de se evitar o fracionamento de despesas:**

Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores; ([Vide Decreto nº 10.922, de 2021](#)) ([Vigência](#)) ([Vide Decreto nº 11.317, de 2022](#)) ([Vigência](#)) ([Vide Decreto nº 11.871, de 2023](#)) ([Vigência](#))

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

§ 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; (grifamos)

21. A partir dessa redação do art. 75, § 1º, I, da Lei 14.133, de 2021, sugeriram posições doutrinárias e institucionais em direções opostas. Essas divergências serão representadas para fins desse parecer jurídico, por duas correntes. A **primeira vertente** mantém o posicionamento outrora dominante à época da vigência da Lei 8.666, de 1993: em interpretação mais conservadora ou restritiva, defende que o disposto no art. 75, §1º, I^[5] da Lei nº 14.133/21, traça apenas uma diretriz geral a ser seguida pelo administrador, ao estabelecer como limite para o cabimento da dispensa em razão do valor, as despesas incorridas ao longo do exercício financeiro^[6], de modo que a aferição das dispensas por valor deveriam englobar o dispêndio total do contrato, consideradas as possíveis prorrogações ou a vigência original plurianual.

22. Fortalece a **primeira corrente** a teoria de que as contratações diretas, como exceções ao dever de licitar, devem receber interpretação restritiva^[7]. Nessa toada, as normas jurídicas que contemplam exceções, por força de conhecida regra de hermenêutica jurídica, não comportam exegese ampliativa ou analógica, devendo ser interpretadas, antes, restritivamente, sob pena de ensejar privilégio não previsto em lei.

23. Assim, visto que a Lei não teria disposto de modo expresse acerca dos contratos plurianuais ou que sejam prorrogáveis por mais de um exercício financeiro, defende-se que desconsiderar o potencial econômico efetivo do contrato, por meio de suas prorrogações, poderia ocasionar possível burla ao procedimento licitatório.

24. Nesse sentido, o Joel de Menezes Niebuhr defende que o parâmetro para a aferição do limite de valor é a contratação na sua totalidade, especialmente porque as prorrogações podem ser previstas desde o início dos contratos^[8].

25. Ronny Charles parece adotar **posicionamento intermediário**, defendendo que não é possível que os contratos de vigência original plurianual ultrapassem os valores dos incisos I e II do art. 75, mas que isso seria possível nas prorrogações^[9]:

Por fim, é necessário registrar que os incisos I e II do artigo 75 limitam o uso da dispensa a determinados valores para a contratação. Deve-se salientar que o dispositivo não traz consigo a anualidade como referência. O texto legal, nos dois incisos, é claro ao definir a dispensa “para contratação que envolva valores inferiores” aos ali estabelecidos. Em suma, a anualidade é um elemento dado pelo legislador para a identificação do fracionamento ilícito, não para o uso desta dispensa.

Nessa linha, **em uma interpretação conservadora ou restritiva**, o que se faz pertinente por ser a dispensa uma exceção à constitucional obrigatoriedade de licitar, embora a aferição do fracionamento ilícito leve em conta a anualidade, **não parece que o legislador tenha admitido o uso desta dispensa (de pequeno valor) para firmar desde já contratos com vigência plurianual e valor superior ao limite por ele estabelecido.**

Na hipótese de contratações de fornecimentos contínuos ou serviços contínuos, os contratos devem ser firmados respeitando-se o limite da dispensa de pequeno valor, sendo possível a ulterior prorrogação, caso respeitados os requisitos legais para este ato. Assim, por exemplo, uma compra que envolva fornecimento contínuo, cuja pretensão contratual para o planejamento anual seja de R\$ 50.000,00, não permite uma contratação por dispensa de pequeno valor com prazo inicial estabelecido de 05 anos e valor total desde já firmado em R\$ 250.000,00. Na hipótese, para que a dispensa de pequeno valor seja legítima, a vigência deste contrato deve ser anual, com possibilidade de renovação (prorrogação), caso sejam respeitados os requisitos legais para este ato. **Pragmaticamente, poderia ser sugerida uma contratação desde já**

plurianual sem configuração de fracionamento ilícito, contudo, ela estaria ultrapassando o limite legal especificamente estabelecido para o uso legítimo da dispensa de pequeno valor. (grifo nosso)

26. Por outro lado, a **segunda corrente** considera que a adequação ao valor limite – para se enquadrar como dispensa por valor – corresponde ao montante da quantia que vai ser gasta apenas no exercício financeiro, independentemente das possíveis prorrogações ou da plurianualidade da vigência original. Essa corrente ganhou força com a nova redação do art. 75, §1º, I da Lei nº 14.133/21.

27. Juliano Heinen defende que, para fins de aferição do valor limite dos incisos I e II do art. 75 da Lei 14.133, de 2021, deve ser observado apenas o que for despendido no exercício financeiro pela unidade gestora ^[10]. No mesmo sentido, Marilene Carneiro Matos sustenta que a Lei 14.133, de 2021, “determinou o exercício financeiro como o lapso temporal a ser considerado para aferição dos valores a serem despendidos nessas contratações, **ainda que ultrapassem o exercício financeiro**” ^[11] (grifamos).

28. Considerando o novo panorama traçado pela Lei nº 14.133/21, que privilegia o planejamento como atividade própria e inerente à Administração, bem como o disposto no art. 75, §1º, I, da Lei 14.133/14, que não encontra reprodução semelhante na Lei nº 8.666/93, a **Advocacia Geral da União, na Nota n.º 7/2024/DECOR/CGU/AGU (92566300), expôs a superação da (acima mencionada) Orientação Normativa AGU nº 10/2009 no âmbito da Lei 14.133, de 2021**, conforme se observa abaixo:

“É fundamental perceber que a Orientação Normativa AGU nº 10/2009 foi editada sob a égide da Lei nº 8.666/93, que não continha disposição semelhante ao art. 75, §1, da Lei nº 14.133/2021, e deu margem a uma construção doutrinária e jurisprudencial sobre os parâmetros norteados dos valores das dispensas nos casos de contratos vigentes por mais de um exercício financeiro”.

29. Concluiu aduzindo que **“diferentemente da Lei nº 8.666/93, que nada dizia a respeito da forma de apuração dos valores das dispensas nos casos em que a duração dos contratos ultrapassava um exercício financeiro, a Lei nº 14.133/21 é taxativa e não pode ser afastada**. Não há como a construção doutrinária e jurisprudencial pretérita obstar a aplicação do comando legal vigente” (grifamos).

30. Em sentido semelhante, o Conselho de Justiça Federal aprovou, no 2º Simpósio sobre Licitações e Contratos da Justiça Federal, o seguinte [enunciado](#):

Enunciado 50

Nas contratações de serviços e fornecimentos contínuos por dispensa de licitação em função do valor, de acordo com o art. 75, incisos I e II, da Lei n. 14.133/2021, **o valor limite para fins de apuração de fracionamento da despesa deve ser considerado por exercício financeiro, de modo que uma contratação com prazo de vigência superior a 12 meses pode ter valor acima dos limites estabelecidos nos referidos incisos**, desde que sejam respeitados os limites por exercício financeiro. (grifamos)

31. Os Jacobys também sustentam não mais subsistir – na Lei 14.133, de 2021 –, a interpretação de somar o valor do contrato, ainda que se trate de serviço contínuo e ultrapassasse o exercício financeiro ^[12].

32. Em resumo, temos:

Ø **primeira corrente**: mantém – para a Lei 14.133, e 2021 –, a mesma visão que prevalecia na vigência da Lei 8.666, de 1993: os contratos oriundos de dispensa por valor somente poderiam ser prorrogados se a soma dos valores de cada período não ultrapassasse o valor teto vigente (atualmente, os valores são de R\$ 119.812,02, para obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores e de R\$ 59.906,02 para demais serviços e compras).

Ø **segunda corrente**, para a qual o valor limite para fins de apuração de fracionamento da despesa deve ser considerado por exercício financeiro, de modo que uma contratação com prazo de vigência superior a 12 meses ou com vigência plurianual pode ter valor acima dos limites estabelecidos nos incisos I e II do art. 75 da Lei 14.133, de 2021, desde que sejam respeitados os limites por cada exercício

financeiro.

Ø **Corrente intermediária** (Ronny Charles): o valor limite para fins de apuração do valor dos contratos oriundos de dispensa de licitação por valor não pode considerar o total das vigências originais plurianuais que ultrapassem o valor dos incisos I e II do art. 75 da Lei 14.133/21, sendo, contudo, viável observar o valor limite despendido por ano nos casos de prorrogação dos contratos por mais de um exercício financeiro.

33. Tem-se, pois, que mesmo no âmbito da Lei 14.133, de 2021, e diante da redação do § 1º, inciso, I, do art. 75, a questão não é pacífica, uma vez que a norma, apesar de ter sido **inequívoca ao adotar o parâmetro financeiro com a finalidade de evitar o fracionamento de despesa, não foi expressa (ou taxativa) no que tange às pequenas contratações cuja vigência original ultrapasse um exercício financeiro (plurianuais) nem quanto a contratos prorrogáveis por mais de doze meses**. Nessa direção, Ronny Charles defende que “a anualidade é um elemento dado pelo legislador para a identificação do fracionamento ilícito, não para o uso desta dispensa”^[13].

34. Persiste, pois, a lacuna legal nesse particular, cuja solução, como visto acima, não guarda uniformidade.

35. Nesse contexto, se mostra essencial posicionamento da Advocacia-Geral do Estado a fim de conferir segurança jurídica à atuação do gestor que atua no Governo Estadual Mineiro (art. 132 da Constituição Federal).

DO POSIONAMENTO A SER ADOTADO NO ÂMBITO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

36. A profunda alteração de cultura organizacional entabulada na Lei 14.133, de 2021 – e inexistente na Lei 8.666, de 1993 –, deve irradiar efeitos sobre as interpretações possíveis do novo diploma licitatório.

37. Conforme aduz Marilene Matos, ao tecer considerações sobre o fracionamento das contratações, as dispensas de pequeno valor e a anualidade orçamentária, “é importante que se pense as contratações sob um novo norte interpretativo, assente com os influxos que são substratos da Lei n. 14.133/2021”^[14].

38. A Lei Federal nº 8.666/93 era lacônica ao tratar de planejamento no metaprocessos de contratações públicas. O foco da norma era essencialmente o próprio procedimento licitatório. Carlos Henrique Harper Cox denomina essa visão de paradigma *licitatocentrista*, ultrapassada e adotada à época pela Lei 8.666, de que a licitação ocupa a centralidade da discussão sobre as contratações públicas^[15].

39. A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos ([Lei nº 14.133/2021](#)), publicada em 1º de abril de 2021, buscou, de certa forma, sistematizar, com adequações, o que já estava sedimentado nas legislações e jurisprudência anteriores.

40. Visando a organicidade normativa, o legislador não se descurou de seu dever de atualizar a lei às exigências da realidade – adotando visão pragmática (ou consequencialista), incorporando os nortes consolidados na jurisprudência.

41. Assim, a Lei 14.133/21 avançou muito no tratamento normativo dado ao planejamento, incorporando instrumentos que permitem a superação do paradigma *licitatocentrista*. ^[16]

42. O novo diploma, em seu artigo 5º^[17], elevou o planejamento à condição de vetor interpretativo, impondo ao gestor o dever de planejar as contratações. Nas lições de Marçal Justen Filho (2021, p. 331):

“Um dos pilares da Lei nº 14.133/2021 consiste em promover o planejamento, reconhecido como essencial e indispensável para a gestão eficiente dos recursos públicos e a obtenção de contratações satisfatórias e bem executadas. A Lei pressupõe que o planejamento pode neutralizar os defeitos fundamentais das contratações administrativas, que são a ineficiência e a corrupção.”

43. Desse modo, o princípio da anualidade do orçamento é um importante instrumento à disposição do gestor público, mostrando-se indispensável relacionar essa atividade de planejamento contratual com os instrumentos de planejamento orçamentário impostos constitucionalmente à Administração Pública, como a Lei

44. É nessa direção que a Lei nº 14.133/21 prevê, em diversas passagens, que o planejamento do exercício deve observar o princípio da anualidade do orçamento:

- Ø O art. 40 determina que o planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual.
- Ø o art. 12, inciso VII, impõe aos entes federativos a elaboração do plano de contratações anual, com o objetivo de subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.
- Ø o art. 4º, §3º da Lei nº 14.133/21 determina que, nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato para fins de aplicação dos limites de valor para contratação de microempresas e empresas de pequeno porte[18], o que independe se haverá ou não prorrogações.

45. No caso específico da dispensa em razão do valor, o art. 75, §1º determina que “para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I (R\$ 100.000,00) e II (R\$ 50.000,00) do *caput* deste artigo, deverão ser observados: **o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora, e o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza**, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade”.

46. Para Flávio Garcia Cabral, justamente em razão da restrição que as posições da AGU e do TCU – acima mencionadas – impunham às dispensas de licitação por valor no âmbito da Lei 8.666, de 1993, a Lei 14.133, de 2021, adotou como parâmetro o valor gasto em cada exercício financeiro, **independentemente da duração do contrato**[19].

47. Assim, há forte sustentáculo normativo para que a soma dos valores para fins de apuração do limite da despesa esteja circunscrita ao exercício financeiro. Desse modo, independentemente da possibilidade ou não de prorrogações, o lapso de temporal a ser considerado para cálculo do valor de enquadramento na hipótese dispensa é do exercício financeiro, conforme se pode extrair do § 1º, I, do art. 75 da Lei nº 14.133/21.

48. Dessa forma, a referência ao “*somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora*” reforça a adstrição aos instrumentos de planejamento e à anualidade orçamentária. A esse respeito, Fabrício Motta, após explicitar que “A despeito da inexistência de modalidades de licitação definidas em razão do valor do objeto na Lei nº 14.133/2021, a vedação ao fracionamento persiste diante dos diversos instrumentos de planejamento que materializam para as contratações públicas, a regra da *anualidade do orçamento*”, indica a importância de se restringir o somatório ao exercício financeiro, com observância da anualidade. Para tanto, o jurista goiano refere-se aos termos literais da regra da lei que fixa como aferir os valores da contratação direta mediante o somatório do despendido no exercício financeiro pela unidade gestora [20].

49. Em ocasiões em que existe divergências teóricas e institucionais, é papel fundamental da Advocacia Pública adotar, dentre os posicionamentos juridicamente viáveis, não só aquele que privilegia a desburocratização da Administração e que encontre respaldo normativo, mas também aquele que se alinhe aos objetivos principiologicos que dão corpo ao estatuto licitatório (Lei 14.133, de 2021).

50. É nesse contexto que o parágrafo único do art. 11 da Lei 14.133, de 2021, é claro ao aduzir que a contratação pública deve buscar a proposta que tenha o resultado mais vantajoso para a Administração Pública, bem como que **a implementação da governança perpasse pela adoção de processos e estruturas que auxiliem na promoção da eficiência, efetividade e eficácia** nas contratações (art. 11, I, parágrafo único)[21].

51. Ademais, existem consequências práticas desfavoráveis –externalidades negativas –, sobre a posição da corrente mais conservadora, que também devem ser consideradas. A adoção da interpretação restritiva levaria a necessidade de a reedição anual (ou periódica) de contratações de baixa monta, o que implica a burocratização irracional. Esse quadro já asfixia a Administração Pública, especialmente em função da precarização de estruturas, arrocho financeiro, planejamentos falhos ou inexistentes, falta de pessoal, pouca capacitação, enfim, níveis reduzidos de governança.

52. Essa toada consequencialista (ou pragmática, para quem o preferir), que permeia toda a Lei 14.133, de 2021, é mandamento expresso da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB que, ao dispor que as decisões administrativas, de controle e judicial devem considerar as consequências práticas da decisão (art. 20[22]). Qual seria o sentido de se instruir novamente a mesma dispensa de licitação uma vez por ano, por dez anos, quando somente uma instrução processual poderia atingir a finalidade almejada? Tal visão revela, certamente, uma atuação disfuncional do Poder Público.

53. Ainda, há que se considerar que relações contratuais mais duradouras propiciam ambiente negocial mais favorável, atraindo mais a iniciativa privada para interagir com a Administração e viabilizando, consequentemente, a obtenção de propostas cujo resultado seja mais vantajoso [23], um dos objetivos insculpidos no art. 11 da Lei 14.133, de 2021.

CONCLUSÃO

54. Diante do exposto, nos limites da análise jurídica, ressalvados os aspectos técnicos e econômicos e os juízos de conveniência e oportunidade, considerando o novo panorama traçado pela Lei nº 14.133/21, no art. 75, §1º, I, da Lei 14.133/14, tem-se em relação aos questionamentos apresentados:

a) Para aferição dos valores limites para realização de dispensa de licitação, nos termos dos incisos I e II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133/2021, deve-se considerar toda vigência do contrato, inclusive nas hipóteses de contratações plurianuais, e eventuais prorrogações previsíveis?

Não, para aferição dos valores limites para realização de dispensa de licitação por valor, prevista nos incisos I e II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133/2021, deve-se considerar o valor despendido dentro de cada exercício financeiro, independentemente de a vigência original do contrato ser plurianual ou de haver previsão de prorrogação contratual, de modo que contratações plurianuais ou com prazo de vigência superior a doze meses podem ter valor acima dos limites estabelecidos nos referidos incisos.

b) No caso de dispensa por valor, o valor total acumulado da contratação pretendida, considerando vigências plurianuais ou prorrogações, pode ultrapassar o limite dos incisos I e II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133/2021, desde que o valor de cada exercício se restrinja aos limites legais?

Resposta abarcada no item anterior.

55. Esse parecer foi analisado e aprovado pelo Grupo de Trabalho encarregado de desenvolver estudos sobre a aplicação da Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021, no âmbito da Consultoria Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, instituído pela ORDEM DE SERVIÇO CJ Nº 4, de 27 de fevereiro de 2024, da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais.

É o parecer.
À consideração superior.

Belo Horizonte, 19 de agosto de 2024.

FLÁVIA MENSITIERI MIRANDA
Procuradora do Estado
Assessoria Jurídica da Subsecretaria de Compras Públicas

EDUARDO GROSSI FRANCO NETO
Procurador do Estado
Assessor Jurídico-Chefe da Subsecretaria de Compras Públicas

RAQUEL MELO URBANO DE CARVALHO
Procuradora do Estado

RICARDO AGRA VILLARIM

Procurador do Estado
Consultoria Jurídica da Advocacia Geral do Estado

MATHEUS FERNANDES FIGUEIREDO COUTO

Procurador do Estado
Consultoria Jurídica da Advocacia Geral do Estado

TATIANA SALES CÚRCIO FERREIRA

Procuradora do Estado
Coordenadora-Geral do Núcleo de Assessoramento Jurídico
Advocacia Geral do Estado

Aprovado,

RAFAEL REZENDE FARIA

Procurador do Estado
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica da Advocacia Geral do Estado

De acordo,

SÉRGIO PESSOA DE PAULA CASTRO

Procurador do Estado
Advogado-Geral do Estado

[1] HEINEN, Juliano. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. Salvador: Juspodvm, 2021, p. 406.

[2] Disponível em: <https://www.pesquisalegislativa.mg.gov.br/LegislacaoCompleta.aspx?cod=204366&marc=%29>. Acesso em: 01.08.2024.

[3] SARAI, Leandro (org.). **Tratado da nova lei de licitações e contratos administrativos**: Lei 14.133/21 comentada por advogados públicos. São Paulo: Juspodvm, 2021, p. 937.

[4] “o planejamento deve avaliar globalmente as despesas, os contratos passíveis de prorrogação deverão ser considerados a partir da totalidade dos custos que eles podem gerar, o que abrange, consequentemente, tanto o período de duração ordinário para ele previsto como as possíveis vigências extraordinárias, fruto de prorrogações.” *In* GUIMARÃES, Edgar; SANTOS, José Anacleto Abduch. *Lei das estatais: comentários ao regime licitatório e contratual da lei nº 13.303/2016* (Locais do Kindle 719-753). Edição do Kindle.

[5] § 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;

[6] <https://zenite.blog.br/dispensa-em-razao-do-valor-na-lei-no-14-133-21-contratos-plurianuais-e-que-admitem-prorrogacao/>

[7] “Nessa linha, **em uma interpretação conservadora ou restritiva, o que se faz pertinente por ser a dispensa uma exceção à constitucional obrigatoriedade de licitar**, embora a aferição do fracionamento ilícito leve em conta a anuidade, não parece que o legislador tenha admitido o uso desta dispensa (de pequeno valor) para firmar desde já contratos com vigência plurianual e valor superior ao limite por ele estabelecido” (grifamos). *In* TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Lei de Licitações Públicas Comentadas**. 15ª ed. Salvador: Juspodvim, 2024, p. 473.

[8] “o limite de valor é ‘para contratação que envolve valores inferiores a (...)’ R\$100.000,00 e R\$50.000,00, respectivamente, conforme os incisos I e II do art. 75. Ou seja, o parâmetro é a contratação na sua totalidade. E o ponto é que as prorrogações podem ser previstas já desde o início dos contratos, não decorrem de eventos imprevisíveis. Tanto isso é verdade que o artigo 107 da Lei n. 14.133/2021 exige que o edital preveja a possibilidade de prorrogação. Logo, o valor total do contrato para efeito de enquadramento nos incisos I e II do artigo 75 deve ser calculado diante de todas as prorrogações possíveis e previsíveis.” *In* NIEBHUR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 5 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 266 e 267.

[9] TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Lei de Licitações Públicas Comentadas**. 15ª ed. Salvador: Juspodvim, 2024, p. 473.

[10] HEINEN, Juliano. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 5 ed. Salvador: Juspodvm, 2024, p. 649.

[11] MATOS, Marilene Carneiro. **A Dispensa por baixo valor à luz dos standards da Lei 14.133/2021.** In Aspectos práticos da nova lei de licitações e contratos - Lei nº 14.133/2021 (Org. MATOS; DALENOGARE ALVES; AMORIN). No prelo. Confira-se, também, contabilizando os valores dos incisos I e II do artigo 75 da nova Lei de Licitações a partir do somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva gestora, **Rafael Carvalho Rezende Oliveira** (Nova lei comparada e comentada de licitações e contratos administrativos. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, p. 224), **Claudio Madureira** (Licitações, contratos e controle administrativo. 1ª reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 318) e **Marcelo Palavéri** (Nova lei de licitações e contratações públicas para municípios, v. I, Leme-SP: Mizuno, 2021, p. 480-481)

[12] “O limite de valor é definido no inciso, seja inciso I ou II do *caput* e o tempo da despesa é o exercício financeiro. Com isso, não mais subsiste a interpretação de somar o valor do contrato, ainda que fosse serviço contínuo e ultrapassasse o exercício financeiro”. In

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, p. 177.

[13] TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Lei de Licitações Públicas Comentadas.** 15ª ed. Salvador: Juspodvum, 2024, p. 473.

[14] MATOS, Marilene Carneiro. *A Dispensa por baixo valor à luz dos standards da Lei 14.133/2021.* In

Aspectos práticos da nova lei de licitações e contratos - Lei nº 14.133/2021 (Org. MATOS; DALENOGARE ALVES; AMORIN). No prelo.

[15] COX, Carlos Henrique Harper. Planejamento Operacional das Contratações Públicas. 2.ed. São Paulo. Editora: Juspodivm, 2024. Pag. 31

[16] COX, Carlos Henrique Harper. Planejamento Operacional das Contratações Públicas. 2.ed. São Paulo. Editora: Juspodivm, 2024. Pag. 34

[17] Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

[18] Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos [arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006](#).

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

[19] CABRAL, Flávio Garcia. In SARAI, Leandro (org.). **Tratado da nova lei de licitações e contratos administrativos:** Lei 14.133/21 comentada por advogados públicos. São Paulo: Juspodvum, 2021, p. 937.

[20] MOTTA, Fabrício. Contratação direta: inexigibilidade e dispensa de licitação in Manual de licitações e contratos administrativos: Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. 3ª ed. Coordenação Maria Sylvia Zanella di Pietro. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 294.

[21] 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;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

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.**

[22] “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”.

[23] FRANCO NETO, Eduardo Grossi. Centralização de compras públicas no Brasil: análise comparativa dos modelos norte-americano e comunitário europeu e Acordos-Quadro com os procedimentos auxiliares da licitação da nova Lei de Licitações n. 14.133/2021. Londrina: Thoth, 2023, p. 182/18



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Grossi Franco Neto, Procurador(a) do Estado**, em 19/08/2024, às 13:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Flavia Mensitieri Miranda, Procurador(a) do Estado**, em 19/08/2024, às 13:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Raquel Melo Urbano de Carvalho, Procurador(a) do Estado**, em 19/08/2024, às 14:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Tatiana Sales Curcio Ferreira, Procurador(a) do Estado**, em 19/08/2024, às 15:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Agra Villarim, Procurador do Estado**, em 19/08/2024, às 15:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Rezende Faria, Procurador(a) Chefe**, em 19/08/2024, às 17:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 20/08/2024, às 17:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **94939910** e o código CRC **FB93FCC2**.

Referência: Processo nº 1500.01.0381525/2024-68

SEI nº 94939910