



## **PARECER JURÍDICO Nº 291/2025**

**Objeto:** Contratação de empresa para serviços de manutenção predial, visando a execução de limpeza do telhado e calha, de caixas de inspeção e tubulações de águas pluviais, de caixa d'água e desinsetização e desratização, com o fornecimento de materiais e equipamentos necessários.

**Processo Licitatório nº 50/2025**

**Dispensa nº 33/2025**

**Ementa:** CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. MANUTENÇÃO PREDIAL. LEI Nº 14.133/2021. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PRÉVIO. LEGALIDADE.

### **I – RELATÓRIO**

Trata-se de análise estritamente jurídica acerca da possibilidade de realização de contratação direta, por intermédio de dispensa de licitação, para contratação de empresa para serviços de manutenção predial, visando a execução de limpeza do telhado e calha, de caixas de inspeção e tubulações de águas pluviais, de caixa d'água e desinsetização e desratização, com o fornecimento de materiais e equipamentos necessários.

A Diretoria Geral, por intermédio de Documento de Formalização de Demanda nº 67 datado de 27/08/2025 requereu os serviços de limpeza e manutenção preventiva com pequenos reparos do telhado, com o fornecimento de equipamentos materiais necessários e da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque. Nos termos da Justificativa para a solicitação, consta:

A contratação dos serviços de limpeza das calhas e telhados do prédio da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque deve

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

garantir o escoamento normal da água da chuva, prevenindo contra a formação de obstruções que podem causar danos estruturais, corrosão acelerada, infestações de pragas e comprometimento do sistema de drenagem. Sem essa manutenção, há um risco eminente de danos significativos à infraestrutura e ao ambiente interno da Câmara prejudicando os serviços prestados.

Além disso, a limpeza imediata dos telhados é indispensável para preservar a sua integridade, evitar problemas causados por organismos estranhos e manter a aparência estética da propriedade em condições aceitáveis. Fato é que as águas da chuva são recolhidas pelas telhas sanduiches trapezoidais, que despejam todo o volume da água nas calhas e escoam por tubulações interna, de tal sorte que os problemas vêm ocorrendo justamente nas estruturas dos bocais das redes das calhas com o entupimento nas saídas para a tubulação, causando o transbordo da água pelas laterais das calhas, ou ainda, podem aparecer até mesmo no telhado alguns gotejamentos devido à falta de manutenção preventiva, ocorridos após o ressecamento dos anéis de vedação dos parafusos que fixam as telhas na estrutura metálica.

[...]

Trata-se de serviços contínuos de execução mensal programada, conforme orientação prestada por técnico da empresa Ribeiro e Anjos Empreendimentos e Engenharia Ltda., que executou a última reforma para preservar o bom funcionamento e a segurança das estruturas metálicas do telhado.

Por intermédio do Documento de Formalização de Demanda nº 62 datado de 19/08/2025, a Coordenadoria Administrativa requereu serviço de dedetização e desratização com o objetivo de manter seus ambientes tratados, limpos e livres de infestações de insetos e roedores.

Por fim, através do Documento de Formalização de Demanda nº 71, de 28/09/2025, a mesma Coordenadoria Administrativa requereu a contratação de serviço de manutenção predial para limpeza e desinfecção de uma caixa d'água metálica tipo taça de 30.000 litros, acrescido de limpeza das caixas de inspeção e desobstrução das tubulações de águas pluviais.

Fundamenta-se o procedimento de Contratação Direta pela modalidade Dispensa Eletrônica de Licitação com base no art. 75, II, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e da Resolução nº 20, de 26 de junho de 2024, desta Casa de Leis.

Em Estudo Técnico Preliminar elaborado pelo Agente de Contratações – que também é o Coordenador Administrativo requisitante – é possível vislumbrar que o mesmo foi elaborado em conformidade com a Lei Federal nº 14.133/2021, que institui normas gerais para licitação e contratação de bens e serviços

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

no âmbito da administração pública, e os artigos 49 e 50 da Resolução nº 20, de 26/06/2024. Retira-se da conclusão do Estudo Técnico Preliminar, *in verbis*:

A contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados se destaca como a alternativa mais eficiente e adequada por proporcionar atendimento integrado e periódico a todas as demandas de manutenção predial identificadas, garantindo plena aderência aos requisitos técnicos, normativos, legais e de sustentabilidade. Essa solução minimiza riscos à saúde e à segurança, simplifica a gestão contratual, assegura cumprimento rotineiro dos padrões de salubridade, favorece a racionalização de custos (com ganhos de escala e previsibilidade orçamentária), garante a correta destinação dos resíduos e permite o monitoramento do desempenho por indicadores de qualidade. Além disso, a centralização desses serviços facilita a supervisão e a responsabilização do fornecedor, promovendo maior efetividade e economicidade frente às alternativas de contratação fracionada ou execução interna, estas mais sujeitas a falhas de coordenação, riscos trabalhistas, lacunas normativas e oneração do aparato administrativo público.

O valor total estimado para a contratação foi de R\$ 21.870,00 e, segundo retirado do ETP, *“a solução escolhida para atender à demanda apresentada é a contratação de empresa especializada por meio de serviço continuado (outsourcing) com equipe dedicada, modalidade capaz de integrar, em um único contrato, todas as atividades essenciais à manutenção preventiva e corretiva das instalações institucionais”*. Neste sentido:

Ao centralizar a execução dos serviços de higienização de telhados, calhas, caixas coletoras, tubulações de águas pluviais, limpeza e desinfecção de caixa d'água metálica, bem como as práticas integradas de desinsetização e desratização, essa alternativa assegura o atendimento conjunto e contínuo dos requisitos de conservação, funcionamento e segurança das estruturas prediais, conforme os parâmetros técnicos, normativos e legais exigidos. Esta modalidade permite o planejamento periódico das intervenções, reduzindo a ocorrência de falhas, danos estruturais, infiltrações, entupimentos e contaminações, situações que, se não prevenidas, podem comprometer a integridade do imóvel e a saúde dos usuários das dependências. Com uma equipe técnica qualificada, preparada e munida de todos os equipamentos de proteção individual e materiais necessários, a execução dos serviços ocorre em conformidade rigorosa com as normas da ABNT (NBR 15.584/2008, NBR 5626, NBR 5410), portarias sanitárias (GM/MS nº 888/2021), normas de vigilância sanitária (RDC nº 63/2011 e Portaria GM/MS nº 888/2021), além das exigências e regulamentos estaduais e municipais voltados à limpeza de sistemas de drenagem, segurança do trabalho e manuseio de resíduos. Destaca-se ainda a observância às NR33 e NR 35, fundamentais para trabalhos em espaços confinados e em altura.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**S:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

À esta Assessoria Jurídica foi solicitada a análise do procedimento anexo ao Processo nº 50/2025 em conformidade com o art. 53 da Lei nº 14.133/21, que exige o controle prévio de legalidade<sup>1</sup>. Cumpre ressaltar que o presente parecer é ato administrativo formal opinativo exarado em prol da segurança jurídica da autoridade assessorada, a quem incumbe tomar a decisão final dentro da margem de discricionariedade conferida pela lei.

Para além da análise da composição da minuta do instrumento convocatório e seus anexos, solicitou-se, ainda, orientação acerca da interpretação jurídica mais adequada a ser adotada sobre o valor a ser recolhido, na forma de taxas de inscrição, durante a execução contratual.

O presente parecer está adstrito aos aspectos legais envolvidos no procedimento trazido a exame, de forma que esta Assessoria Jurídica não adentrará em aspectos técnicos e econômicos, bem como ao juízo de conveniência e oportunidade na contratação pretendida.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Eis a síntese do necessário.

## **II – DA POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA**

O art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, estabelece a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para contratações realizadas pelo Poder Público. No entanto, o próprio dispositivo constitucional

---

<sup>1</sup> Inclusive, entendimento do Tribunal de Contas da União afirma que não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos da licitação. Acórdão 1492/2021 – TCU Plenário.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**S:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

reconhece a existência de exceções à regra licitatória, ao ressaltar os casos especificados na legislação infraconstitucional, quais sejam, a dispensa e a inexigibilidade de licitação.

Preliminarmente, convém observar que a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, ao regulamentar o art. 37, XXI, da Constituição Federal, especifica algumas exceções em que a licitação é dispensada, dispensável ou inexigível. Com relação à licitação dispensável, as hipóteses estão previstas no art. 75 da Lei nº 14.133/21.

O art. 75, II, da Lei nº 14.133/21, considera dispensável a licitação para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos)<sup>2</sup>. Sabe-se que cabe ao administrador fazer a análise do caso concreto, com relação ao custo-benefício desse procedimento, levando-se em conta o princípio da eficiência e o interesse público que a contratação direta proporciona.

A dispensa de licitação é consagrada por lei para situações em que é viável a competição. A lei determina a dispensa de citação por reconhecer que a sua ocorrência não traria os benefícios pretendidos ou, mesmo, acarretaria outros malefícios indispensáveis.

A licitação seria uma solução inadequada ou desnecessária para promover o atendimento às necessidades coletivas ou comprometeria a realização de outros valores igual protegido pelo direito. Quanto a esta modalidade de contratação direta, ensina o Professor Marçal Justen Filho<sup>3</sup>:

A dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se objetivamente inconveniente com os valores norteadores da atividade administrativa. Toda licitação envolve uma relação de custos e benefícios. Há custos econômicos propriamente ditos, derivados do cumprimento dos atos materiais da licitação (publicação pela imprensa, realização de testes laboratoriais etc.) e da alocação de pessoal. Há custos de tempo, referentes à demora para desenvolvimento dos atos da licitação. Podem existir outras espécies de custos, a serem examinados caso a caso.

<sup>2</sup> O Decreto nº 12.343/2024 atualizou os valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

<sup>3</sup> Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª ed., São Paulo: Dialética, 2009, p. 289.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Obviamente, nesses casos, a realização da licitação viria tão somente sacrificar o interesse público, motivo pelo qual o legislador concedeu ao administrador a faculdade de dispensar o certame nos casos expressamente previstos.

Isso ocorre pois, em geral, a realização de processo licitatório busca permitir que a Administração realize a contratação mais benéfica aos seus interesses com a menor quantidade de recursos necessários. Contudo, em algumas situações, considera-se que a realização de licitação é indiferente para a busca da contratação mais benéfica, sendo, portanto, dispensada.

Quando o objeto do certame é a contratação de bens e serviços, exceto os serviços de engenharia, e foi providenciado Termo de Referência, com os elementos descritos nas alíneas do inciso XXIII do art. 6º<sup>4</sup> e do art. 40, § 1º.

Consta no Termo de Referência como objeto a contratação de empresa visa a prestação de serviços de limpeza periódica de telhado e calhas, das redes de tubulações de águas pluviais, da caixa d'água metálica, tipo taça, com capacidade de 30.000 litros de água e desinsetização e desratização nas áreas internas e externas da sede da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque.

Ora, tendo em vista o valor da contratação, o responsável pelas Licitações, Compras e Contratos sugere que a aquisição se dê por dispensa de licitação, com fulcro no art. 75, II, da Lei 14.133/2021. Cabe aqui certa discricionariedade do agente administrativo, já que a licitação não é proibida.

---

<sup>4</sup> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...]

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;



# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Entretanto, este deve levar em conta que a realização do certame deve também ser vantajosa para a Administração e respeitar o princípio da economicidade.

A Lei nº 14.133/2021, ao instituir as normas para licitações e contratos da Administração Pública, autorizou a dispensa de licitação em várias hipóteses, ainda que possível a competição. São circunstâncias peculiares que aconselham a contratação direta, desde que preenchidos os requisitos previstos em lei.

Nesse caso, portanto, o legislador entendeu que, em função do pequeno valor financeiro envolvido, não se justificaria a realização de um procedimento licitatório pela Administração. Depreende-se, pois, que, nessa hipótese, em razão do pequeno valor envolvido, a legislação autoriza que se reduzam as formalidades prévias às contratações pela Administração Pública.

A propósito, a nova Lei de Licitações dispõe acerca da necessidade de pesquisa de mercado a fim de que o valor estimado da contratação seja compatível com os valores praticados pelo mercado, senão vejamos:

**Art. 23.** O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

O critério de julgamento desta Dispensa Eletrônica é o Menor Preço Global, considerando o valor total ofertado para todos os itens da proposta. Para definição do parâmetro “Estimativas de Valor”, foi realizada pesquisa de preços conforme art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/2021, utilizando os incisos I e II. Na utilização de tais parâmetros, utilizou-se da ferramenta “Banco de Preços”, disponível por meio do Contrato nº 04/2025, permitindo consolidar valores praticados pela Administração Pública em aquisições similares.

Com base no conjunto das referências obtidas nos parâmetros previstos, devidamente unificadas em tabela de tratamento de dados anexa ao processo, e utilizando a média aritmética como parâmetro, conforme regulamentam os artigos 65 e 66 da Resolução nº 20/2024, obteve-se o valor global estimado de R\$ 23.617,40 (vinte e três mil seiscentos e dezessete reais e quarenta centavos).

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**S:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

A importância da planilha com detalhamento dos custos unitários e totais é justamente a existência da maior quantidade de informações para fundamentar a análise da composição dos custos de determinado item de despesa. Tal planilha possibilita a identificação dos valores cotados para os serviços, a fim de auxiliar o processo de exame global da exequibilidade da proposta encaminhada, sem o condão, *per si*, de ser utilizada como instrumento de desclassificação da proposta.

Inexiste qualquer desrespeito ao valor limite de dispensa previsto no art. 75, II, da Lei nº 14.133/21, que considera dispensável a licitação para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos)<sup>5</sup>.

Deste modo, é possível que o Poder Legislativo realize nova contratação direta mediante dispensa de licitação, em razão do valor, para objetos da mesma natureza, com base nos limites estabelecidos no art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021.

O que deve ser observado é o valor total estimado de gastos com objetos de mesma natureza (mesmo ramo de atividade) a serem contratados ao longo do exercício financeiro, para, em função desse valor, concluir pelo cabimento da dispensa de licitação prevista no art. 75, I e II, da Lei nº 14.133/2021.

Sob essa perspectiva, entende-se que poderá restar configurado o fracionamento indevido de despesas se o gasto previsível estimado com objetos de mesma natureza, no exercício orçamentário, por unidade gestora, superar o limite legal para a contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor, ainda que, após a contratação por dispensa até o limite legal, a Administração contrate o “excedente” via licitação.

Frise-se que no âmbito da Administração Pública Federal, a Instrução Normativa nº 67/2021, em seu art. 4º, § 2º, definiu como “ramo de atividade” outro critério para o enquadramento de objetos de mesma natureza. O Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União<sup>6</sup> define o fracionamento de despesa nos seguintes termos:

<sup>5</sup> O Decreto nº 12.343/2024 atualizou os valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

<sup>6</sup> Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. p. 104-105.



# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Fracionamento, à luz da Lei de Licitações, caracteriza-se quando se divide a despesa para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total da despesa ou para efetuar contratação direta. [...]

Em resumo, se a Administração optar por realizar várias licitações ao longo do exercício financeiro, para um mesmo objeto ou finalidade, deverá preservar sempre a modalidade de licitação pertinente ao todo que deveria ser contratado. Vale dizer, ilustrativamente: se a Administração tem conhecimento de que, no exercício, precisará substituir 1.000 cadeiras de um auditório, cujo preço total demandaria a realização de tomada de preços, não é lícita a realização de vários convites para compra das cadeiras, fracionando a despesa total prevista em várias despesas menores que conduzem à modalidade de licitação inferior à exigida pela lei. [...]

Não raras vezes, ocorre fracionamento da despesa pela ausência de planejamento da Administração. O planejamento do exercício deve observar o princípio da anualidade do orçamento. Logo, não pode o agente público justificar o fracionamento da despesa com várias aquisições ou contratações no mesmo exercício, sob modalidade de licitação inferior àquela exigida para o total da despesa no ano, quando decorrente da falta de planejamento.

Em razão do exposto, veda-se a contratação por dispensa de licitação fundada no art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021, quando o somatório dos gastos realizados ao longo do exercício com determinada despesa supera o limite imposto pelo dispositivo supradito. Na visão de Edgar Guimarães e Ricardo Sampaio<sup>7</sup>, ao comentarem as disposições da Lei nº 14.133/2021 sobre o fracionamento de despesas:

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

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

---

<sup>7</sup> GUIMARÃES, Edgar e SAMPAIO, Ricardo. Dispensa e inexigibilidade de licitação: Aspectos jurídicos à luz da Lei nº 14.133/2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p.114.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**S:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Aqui não se olvida do fato de que a Administração deve realizar planejamento prévio de seus gastos anuais, considerando que o administrador público deve realizar planejamento anual para compras, a fim de evitar o fracionamento irregular de despesa e a fuga ao procedimento licitatório adequado.

Seguindo na análise, o art. 75, II, da Lei nº 14.133/21, considera dispensável a licitação para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos)<sup>8</sup>, no caso de serviços e compras que não envolvam engenharia ou manutenção de veículos automotores.

Em observância aos dispositivos referentes ao tratamento e análise dos dados, previstos no art. 66 da Resolução nº 20/2024, e considerando o conjunto de elementos referenciais obtidos por meio da pesquisa realizada junto a processos similares, aplicou-se o art. 23, I, II e IV, §1º, d, da Lei Federal nº 14.133/2021.

O objetivo precípua da pesquisa de preços realizada pela Administração é aproximar ao máximo o valor de referência da amostra levantada com aquele que será obtido pela empreiteira, tendo em vista o interesse público e o princípio da economicidade.

Pela nova regulamentação, não existe apenas uma forma de estimar os custos da contratação ou realizar a justificativa de preço, ainda que o art. 72, II, da Lei nº 14.133/21 sugira a realização de pesquisa prévia de preços, de acordo com os parâmetros estabelecidos no art. 23 da referida.

Ou seja, quando se trata de contratação direta, é comum que a justificativa de preço ocorra pela pesquisa a fornecedores (ao menos três cotações válidas de empresas do ramo) ou pela comparação com preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas.

Sobre a justificativa de preço, oportuno lembrar a lição do professor Marçal Justen Filho<sup>9</sup>, segundo o qual a estimativa do valor do objeto a ser licitado em situações de compra direta é dos preços correntes no mercado:

<sup>8</sup> O Decreto nº 12.343/2024 atualizou os valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

<sup>9</sup> Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2002, p. 236.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**S:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

A razoabilidade do preço deverá ser verificada em função da atividade anterior e futura do próprio particular. O contrato com a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares com as adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional. Não é admissível que o particular, prevalecendo-se da necessidade pública e da ausência de outros competidores, eleve os valores contratuais.

*A priori* é possível a contratação direta, uma vez que o serviço e o valor orçado estão enquadrados na hipótese do art. 75, inciso II da Lei nº 14.133/2021. No entanto, escolha da Administração Pública deve recair sobre empresa que cumpra com os requisitos legais da habilitação ao apresentar a melhor proposta, observadas – no que couber – as formalidades exigidas no art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021<sup>10</sup>.

A princípio, tais serviços encontram-se previstos no Plano de Contratações Anual, tanto para manutenção e zeladoria no item 12, como para serviços de limpeza do calhas no item 71, conforme ato normativo que foi readequado nos termos da Portaria nº 123, de 03/07/2025.

Com efeito, o primeiro alicerce do compliance público para as contratações públicas passa pela previsão de um plano de contratações anual (art. 12, VII, da Lei nº 14.133/21). A existência do plano não é um mero formalismo desacompanhado de sentido. Vale destacar que o princípio do planejamento já era objeto de estudo das contratações públicas e muito utilizado no campo do orçamento.

Na estrutura hodierna, o planejamento de gestão, através do Plano de Contratações Anual terá como finalidade unificar a análise das boas

---

<sup>10</sup> **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.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

práticas da gestão seja na montagem do orçamento evitando dotações superestimadas e tantas outras práticas que resultam na descaracterização original da Lei Orçamentária Anual. Do mesmo modo, o PCA é norma de instrução e previsibilidade possibilitando com maior afínco o *accountability*.

Fora solicitada a autorização para abertura da Dispensa de Licitação para contratação de empresa para serviços de manutenção predial, visando a execução de limpeza do telhado e calha, de caixas de inspeção e tubulações de águas pluviais, de caixa d'água e desinsetização e desratização, com o fornecimento de materiais e equipamentos necessários.

A Mesa Diretora da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque autorizou a abertura de Processo de Contratação, a teor do art. 17, § 1º, II, da Resolução nº 20/2024, nos seguintes termos:

Em resposta ao pedido do Protocolo nº 14.731/2025, referente à solicitação de abertura de Processo de Contratação de empresa para serviços de manutenção predial, visando a execução de limpeza do telhado e calhas, de caixas de inspeção e tubulações de águas pluviais, de caixa d'água e desinsetização e desratização, com o fornecimento de materiais e equipamentos necessários, em atendimento aos Documentos de Formalizações de Demandas, um de autoria da Diretoria Geral, sob protocolo nº 11.277/2025, e outros dois da Coordenadoria Administrativa, sob protocolo nº 10.824/2025 e nº 12.897/2025, delibera-se o seguinte:

A MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SÃO ROQUE, no uso de suas atribuições legais e nos termos da Resolução nº 20, de 26/06/2024, autoriza a abertura de Processo de Contratação de empresa para serviços de manutenção predial, visando a execução de limpeza do telhado e calha, de caixas de inspeção e tubulações de águas pluviais, de caixa d'água e desinsetização e desratização, com o fornecimento de materiais e equipamentos necessários.

Fato é que, uma vez superadas as etapas relativas ao planejamento, definição do objeto e indicação do recurso próprio para a despesa, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação. E caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, deve emitir a autorização para a abertura da licitação.

A Lei Federal nº 14.133/21 estabelece que a realização de licitação depende da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma. No caso, consta a Nota de Reserva Orçamentária nº 157, no importe de R\$ 23.617,40 (vinte e três mil, seiscentos e dezessete reais e quarenta centavos).

As despesas decorrentes desta contratação correrão à conta de recursos específicos consignados no respectivo Orçamento da Câmara, na dotação a seguir discriminada: 01.031.0003.6006.3.3.90.39.00 – Manutenção das Atividades do Legislativo – Outros Serviços de Terceiro – Pessoa Jurídica.

A leitura dos dispositivos constitucionais e legais sobre o tema permite concluir que a validade da contratação direta está igualmente condicionada à observância dos princípios fundamentais norteadores da licitação – legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa e julgamento objetivo.

### **III – DO ETP E DAS MINUTAS DA DISPENSA DE LICITAÇÃO**

O estudo técnico preliminar apresentado nos autos (art. 72, I, da Lei 14.133/21) possui os seguintes elementos: descrição da necessidade de contratação e justificativa, requisitos da contratação, levantamento de mercado acompanhado da justificativa da escolha da solução a contratar, descrição da solução como um todo, estimativas do quantitativo necessário, estimativa do valor de contratação, justificativa para o parcelamento ou não da solução, contratação correlatas ou independentes, resultados pretendidos, providências pendentes, impactos ambientais e medidas de mitigação, análise de risco, plano de contratação anual e declaração de viabilidade.

Com relação ao Termo de Referência elaborado a partir do Estudo Técnico Preliminar, deve conter os seguintes itens: definição do objeto, fundamentação da contratação, descrição da solução como um todo, requisitos da contratação, modelo de execução do objeto, modelo de gestão do contrato, critérios de medição e de pagamento, forma e critérios de seleção do fornecedor, estimativa do valor da contratação e adequação orçamentária.

E a teor do disposto no art. 95, I da Lei nº 14.133/2021, o instrumento de contrato, deve observar, no que couber, as cláusulas essenciais elencadas

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**S:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

no art. 92 do citado diploma legal. Em relação às minutas dos contratos, as mesmas encontram-se em consonância com a legislação pertinente, em conformidade com os ditames da Lei nº 14.133/2021, alertando-se apenas ao fato de constar **FISCAL e GESTOR de cada um dos Contratos.**

Por conseguinte, infere-se que o procedimento para realização da dispensa, até o presente momento, encontra-se em conformidade com os parâmetros legais, não havendo graves obstáculos jurídicos à sua abertura.

Acerca da Minuta do Aviso de Dispensa nº 33/2025, observa-se que a legislação escolhida para reger a contratação foi devidamente indicada no documento (Lei nº 14.333/21). Destaca-se, ainda, que nos autos constam os Documento de Formalização de Demanda e Termo de Referência, contendo os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto requisitado.

No mais, consta da Minuta de Aviso da Contratação Direta a participação exclusiva para ME/EPP e equiparadas, nos termos do art. 48, I, da Lei Complementar nº 123, de 14/12/2006.

Ou seja, esta Dispensa de Licitação é destinada a participação exclusiva das ME e EPP, nos termos art. 48, I, da Lei Complementar nº 123/2006, que trata sobre a realização de procedimento licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Neste sentido, configura-se a situação de cotação destinada exclusivamente para a participação de empresas enquadradas como ME/EPP, assegurada, nos termos do art. 48, I, da Lei Complementar nº 123, de 14/12/2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, como forma de fomentar o desenvolvimento da região.

Esta contratação através de dispensa busca a prestação de serviços de limpeza periódica de telhado e calhas, das redes de tubulações de águas pluviais, da caixa d'água metálica, tipo taça, com capacidade de 30.000 litros de água e desinsetização e desratização nas áreas internas e externas da sede da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque.



# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**S:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Em análise a Minuta do Contrato, verificou-se que o presente cumpre com todos os critérios técnicos dispostos no art. 92 da Lei nº 14.133/21 da nova lei de licitações, sendo assim, não há impedimento para o prosseguimento da licitação.

No entanto, entendo que, ainda que diante de uma dispensa de licitação, a habilitação jurídica, a qualificação técnica, econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista se mostram indispensáveis. Na documentação colacionada ao processo administrativo foram apresentados todos os documentos necessários, em observância ao que a Lei estabelece para fins de legalidade das contratações diretas.

Quanto à documentação relacionada à habilitação, verifica-se ter sido estabelecida pelo Edital nos termos da Lei nº 14.133/21. A exigência de apresentação de atestados de capacidade técnica encontra pertinência em relação ao objeto e foi definida dentro dos limites previstos pelo art. 67 da Lei 14.133/21.

Por fim, alertamos quanto a necessidade de comprovação da regularidade fiscal da empresa contratada que deverá ser procedida antes da efetivação da contratação através da juntada das CNDs obrigatórias, a saber: trabalhista, previdenciária e fiscais.

Ressalta-se, ainda, que a pretensa contratação se encontra justificada, instrumento este que foi devidamente aprovado pela autoridade competente.

Por conseguinte, infere-se que o procedimento para realização da dispensa, até o presente momento, encontra-se em conformidade com os parâmetros legais, não havendo graves obstáculos jurídicos à sua abertura.

## **IV – RECOMENDAÇÕES PARA A PUBLICIDADE DA DIVULGAÇÃO**

Quando se trata de procedimento para dispensa de pequeno valor, a Lei prevê a preferência na divulgação do Aviso da Dispensa de Licitação em sítio eletrônico oficial<sup>11</sup>, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a

---

<sup>11</sup> Por sítio eletrônico oficial se entende o sítio da *internet*, certificado digitalmente por autoridade certificadora, no qual o ente federativo divulga de forma centralizada as informações e os serviços de governo digital dos seus órgãos e entidades.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**S:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados (art. 75, §3º).

A finalidade foi ampliar a concorrência, tendo o procedimento sido designado como disputa, na forma eletrônica. Por ser preferencial, sua não realização é permitida, porém, carece de justificativa.

Nota-se que, nos termos da definição de sítio eletrônico oficial contida no inciso LII do art. 6º cumulado com o parágrafo único do art. 72 da Lei nº 14.133/21, o ato autorizador da contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e disponibilizado em sítio da *internet*, certificado digitalmente por autoridade certificadora.

Para que seja garantida a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, a apresentação de propostas será realizada por meio do e-mail institucional da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque, favorecendo o anonimato e possibilitando posterior auditoria pelos órgãos de controle.

## **V – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em face do exposto, ressalvados os aspectos técnicos e econômicos, bem como os relativos à conveniência e oportunidade, que extrapolam a competência deste órgão de assessoramento jurídico, opina-se pela viabilidade jurídica da pretendida Contratação Direta, por Dispensa de Licitação, com fundamento no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/21, ratificando os documentos jungidos nos autos administrativos, desde que cumpridas as ressalvas acima expostas.

É o parecer.

São Roque, 09 de dezembro de 2025.

**Mara Augusta Ferreira Cruz**

**Procuradora Jurídica**