

Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia - ALE/RO

PARECER JURÍDICO Nº 0860331/2026/ADV-GERAL/ADV-GERAL-ADJUNTA II/ALERO

Da: ADV-ADJUNTA/ADV-GERAL/ALERO

PROCESSO Nº: 100.172.000009/2026-31

INTERESSADO: Secretaria de Compras e Licitações – SCL

ASSUNTO: Contratação direta. Dispensa de licitação. Prestação de serviços de chaveiro e confecção, manutenção e fornecimento de carimbos autotintáveis.

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 75. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CHAVEIRO E CONFECÇÃO, MANUTENÇÃO E FORNECIMENTO DE CARIMBOS AUTOTINTÁVEIS. INSTRUÇÃO PROCESSUAL. DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA PELO ART. 72 DA LEI Nº 14.133/2021. PESQUISA DE PREÇOS. JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO FORNECEDOR. HABILITAÇÃO. RESERVA ORÇAMENTÁRIA. VALOR GLOBAL DA CONTRATAÇÃO SUPERIOR AO LIMITE DA DISPENSA POR VALOR. NECESSIDADE DE ESCLARECIMENTO ACERCA DO ENQUADRAMENTO JURÍDICO DA CONTRATAÇÃO E DA OBSERVÂNCIA DO ART. 75, §1º, DA LEI Nº 14.133/2021.

I – RELATÓRIO

Vieram os autos à Advocacia-Geral da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia para emissão de parecer jurídico acerca da legalidade da contratação direta, por dispensa de licitação, destinada à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de chaveiro e de confecção, manutenção e fornecimento de carimbos autotintáveis, a serem executados sob demanda, visando atender às necessidades administrativas da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia e da Escola do Legislativo.

Constam dos autos, dentre outros documentos relevantes:

Documento de Formalização da Demanda;

Estudo Técnico Preliminar, quando cabível;

Termo de Referência;

Pesquisa mercadológica e Quadro Estimativo nº 55/2026;

Justificativa Técnica acerca da metodologia empregada na pesquisa de preços;

Justificativa da contratação direta;

Documentação referente à habilitação da empresa indicada;

Reserva orçamentária materializada por meio dos Pré-Empenhos nº 2026PE000157 e nº 2026PE000158;

Autorização da Secretaria-Geral para prosseguimento da contratação;

Demais documentos pertinentes à instrução do procedimento.

Conforme registrado pelo setor técnico, após a realização da pesquisa de preços e análise das propostas apresentadas, as duas empresas inicialmente classificadas foram desabilitadas por não atenderem aos requisitos de habilitação previstos no Termo de Referência.

Em razão disso, mediante autorização da Secretaria-Geral, foi convocada a terceira colocada, F.B. Serrate, a qual apresentou documentação considerada apta pelo setor responsável, sendo posteriormente indicada para contratação pelo valor global de R\$ 64.995,00 (sessenta e quatro mil, novecentos e noventa e cinco reais).

Verifica-se, ainda, que a Secretaria de Planejamento e Orçamento promoveu a emissão de duas reservas

orçamentárias distintas, correspondentes aos Pré-Empenhos nº 2026PE000157, no valor de R\$ 47.995,00, vinculado à natureza de despesa 33.90.30.16 – Material de Expediente, e nº 2026PE000158, no valor de R\$ 17.000,00, vinculado à natureza de despesa 33.90.39.20 – Manutenção e Conservação de Bens Móveis de Outras Naturezas, totalizando R\$ 64.995,00.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre registrar que a presente manifestação restringe-se ao exame da legalidade da contratação pretendida, nos limites da competência consultiva atribuída à Advocacia-Geral, não competindo a este órgão substituir a atuação administrativa quanto aos aspectos de conveniência e oportunidade da contratação, tampouco realizar análise técnica acerca das especificações do objeto, quantitativos, formação dos preços ou critérios de planejamento adotados pelos setores competentes.

A atuação desta Assessoria Jurídica encontra fundamento no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, segundo o qual:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

O controle jurídico, portanto, possui natureza preventiva, destinando-se à verificação da observância das normas legais que disciplinam a contratação pública, sem adentrar em matérias de competência exclusiva da Administração.

No caso em exame, verifica-se que o processo administrativo foi instruído com os documentos essenciais previstos nos arts. 18 e 72 da Lei nº 14.133/2021, dentre os quais se destacam o Documento de Formalização da Demanda, Termo de Referência, pesquisa de preços, justificativa técnica da metodologia utilizada, justificativa da contratação, demonstração da disponibilidade orçamentária, documentação de habilitação da empresa selecionada e autorização da autoridade competente.

Observa-se, igualmente, que foi realizada pesquisa de mercado em conformidade com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e com a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, tendo o Departamento de Compras apresentado justificativa técnica acerca da metodologia empregada na composição do preço estimado da contratação.

Consta ainda dos autos que houve chamamento público, pesquisa complementar de mercado e tentativa de obtenção de novas propostas comerciais, circunstâncias que evidenciam o esforço administrativo na busca da proposta mais vantajosa, observando-se os princípios da eficiência, economicidade e planejamento.

Também se verifica que as duas empresas inicialmente classificadas foram desabilitadas por não atenderem aos requisitos de habilitação exigidos, tendo sido convocada a terceira colocada, empresa F.B. Serrate, cuja documentação de habilitação foi considerada regular pelo setor competente.

Sob esse aspecto, não se identifica, em princípio, irregularidade quanto ao procedimento de seleção do fornecedor, uma vez que a Administração justificou a escolha da empresa remanescente e demonstrou o atendimento dos requisitos mínimos de habilitação previstos no art. 72, inciso V, da Lei nº 14.133/2021.

Todavia, a análise jurídica evidencia questão que merece especial atenção.

O procedimento foi instruído e fundamentado na hipótese de dispensa prevista no art. 75, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Entretanto, a justificativa de contratação direta, a autorização da Secretaria-Geral e as Notas de Pré-Empenho demonstram que a contratação pretendida alcança o montante global de R\$ 64.995,00, distribuído da seguinte forma:

R\$ 47.995,00 destinados à aquisição de materiais classificados na natureza de despesa 33.90.30.16 – Material de Expediente;

R\$ 17.000,00 destinados aos serviços classificados na natureza de despesa 33.90.39.20 – Manutenção e Conservação de Bens Móveis.

Embora exista segregação orçamentária em duas naturezas distintas de despesa, verifica-se que ambas decorrem do mesmo Termo de Referência, destinam-se ao atendimento da mesma necessidade administrativa e integram um único procedimento administrativo de contratação.

Nessa perspectiva, a simples emissão de dois pré-empenhos não constitui, por si só, elemento suficiente para caracterizar duas contratações autônomas.

A Lei nº 14.133/2021 determina que a Administração Pública realize o planejamento das contratações considerando a integralidade da necessidade administrativa, vedando o fracionamento indevido da despesa.

Nesse sentido dispõe o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, ao estabelecer que a fase preparatória deve compatibilizar a contratação com o planejamento anual, com a estimativa do valor da contratação e com a

adequada definição do objeto. Vejamos:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação (...).

Além disso, o § 1º do art. 75 estabelece que, para fins de aferição dos limites de dispensa por valor, deverão ser observadas as regras legais de somatório das despesas realizadas para objetos de mesma natureza, justamente para impedir o fracionamento artificial de contratações.

Embora não se vislumbre, nos elementos constantes dos autos, indicativos de intenção de fracionamento irregular da despesa, o conjunto documental revela aparente incompatibilidade entre o fundamento jurídico adotado para a contratação direta e o valor global efetivamente contratado.

Essa circunstância merece ser previamente esclarecida pelo setor técnico competente antes da conclusão do procedimento administrativo, especialmente porque eventual contratação fundada no art. 75, inciso II, exige perfeita correspondência entre os pressupostos legais da hipótese de dispensa e os elementos concretos constantes do processo administrativo.

Ademais, o Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que compete à Administração demonstrar, de forma objetiva e devidamente motivada, a adequação do enquadramento legal da contratação direta, cabendo ao parecer jurídico apontar eventuais inconsistências verificadas na instrução processual, sem substituir a análise técnica ou contábil realizada pelos órgãos competentes.

Assim, embora os autos revelem adequada instrução documental sob diversos aspectos, a regularidade da contratação permanece condicionada à demonstração inequívoca de que o enquadramento jurídico eleito atende às exigências da Lei nº 14.133/2021, especialmente no tocante aos limites legais da contratação direta por dispensa de licitação.

Da aferição do limite legal da dispensa e da vedação ao fracionamento da despesa

A Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece que a contratação direta por dispensa fundada no art. 75, inciso II, constitui hipótese excepcional, razão pela qual seus pressupostos devem ser rigorosamente observados pela Administração Pública.

Nesse contexto, merece especial atenção o disposto no § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, que disciplina a forma de aferição dos limites legais para contratação direta por valor:

Art. 75. II – para contratação que envolva valores inferiores ao

limite legal para 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;

II – o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

A finalidade da norma consiste em impedir o fracionamento indevido da despesa como mecanismo de enquadramento artificial da contratação nas hipóteses de dispensa de licitação, preservando os princípios da legalidade, do planejamento, da isonomia, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.

No caso concreto, verifica-se que a contratação pretendida possui valor global de R\$ 64.995,00, conforme consignado na Justificativa nº 0840503/2026/SCL/CPL/ALERO, valor que corresponde ao somatório das Notas de Pré-Empenho nº 2026PE000157, no montante de R\$ 47.995,00, e nº 2026PE000158, no montante de R\$ 17.000,00.

Embora as despesas tenham sido classificadas em naturezas orçamentárias distintas - material de consumo (33.90.30) e serviços (33.90.39) - observa-se, em princípio, que ambas decorrem do mesmo procedimento administrativo, do mesmo Termo de Referência, da mesma justificativa administrativa, da mesma pesquisa de preços, da mesma escolha do fornecedor e da mesma finalidade pública, circunstâncias que recomendam análise criteriosa acerca da efetiva autonomia dos objetos.

Cumprе destacar que a classificação contábil da despesa não constitui, isoladamente, elemento suficiente para definir o regime jurídico da contratação, competindo à Administração demonstrar, de forma técnica e motivada, que eventual segregação do objeto encontra respaldo na realidade da contratação e não representa simples divisão formal destinada ao enquadramento em determinada hipótese legal de contratação direta.

Ressalte-se, contudo, que a presente manifestação não afirma a ocorrência de fracionamento irregular da despesa, uma vez que tal conclusão demanda avaliação técnica acerca da autonomia material dos objetos

contratados, matéria afeta às unidades administrativas responsáveis pelo planejamento da contratação.

A atuação desta Advocacia-Geral limita-se ao controle preventivo de legalidade previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, cabendo registrar que, diante dos elementos atualmente constantes dos autos, mostra-se juridicamente recomendável que a unidade técnica esclareça expressamente o fundamento utilizado para o enquadramento da contratação no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, demonstrando, de forma objetiva e motivada, a compatibilidade da contratação com os pressupostos legais da dispensa.

Tal providência prestigia os princípios da motivação, da transparência, da segurança jurídica e da autotutela administrativa, conferindo maior robustez ao procedimento e reduzindo riscos de futuros questionamentos pelos órgãos de controle interno e externo.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, ressalvada a competência da autoridade administrativa quanto aos aspectos de conveniência e oportunidade, e limitada a presente manifestação ao controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, esta Advocacia-Geral opina pelo prosseguimento do feito, desde que previamente sanada a inconsistência jurídica verificada quanto ao enquadramento legal da contratação, observadas as seguintes ressalvas.

Constata-se que o processo administrativo se encontra regularmente instruído, contendo Documento de Formalização da Demanda, Termo de Referência, pesquisa de preços, justificativa técnica da metodologia empregada, demonstração da disponibilidade orçamentária, justificativa da escolha do fornecedor, documentação de habilitação, razão da escolha da contratada e demais documentos exigidos pelos arts. 18, 23 e 72 da Lei nº 14.133/2021.

Todavia, verificou-se que a contratação foi fundamentada na hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, embora os documentos constantes dos autos indiquem valor global estimado de R\$ 64.995,00 (sessenta e quatro mil, novecentos e noventa e cinco reais), correspondente ao somatório das Notas de Pré-Empenho nº 2026PE000157 e nº 2026PE000158.

Embora os valores tenham sido alocados em distintas naturezas de despesa orçamentária, observa-se, em princípio, que decorrem do mesmo procedimento administrativo, possuem identidade de finalidade, encontram-se vinculados ao mesmo Termo de Referência e destinam-se ao atendimento da mesma necessidade administrativa, circunstâncias que recomendam especial cautela quanto ao correto enquadramento jurídico da contratação, à luz dos arts. 18, 23, 72 e 75 da Lei nº 14.133/2021.

Assim, antes da autorização da contratação direta, recomenda-se que o setor técnico competente:

a) apresente manifestação expressa esclarecendo o fundamento jurídico que justifica a utilização da hipótese de dispensa prevista no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, considerando o valor global constante dos

autos;

b) demonstre, de forma técnica e motivada, se os objetos classificados nas naturezas de despesa 33.90.30 (material de consumo) e 33.90.39 (serviços) constituem contratações juridicamente autônomas, com execução independente e possibilidade de contratação isolada, ou se integram uma única contratação administrativa;

c) caso se conclua pela existência de contratação única, promova a adequação do procedimento administrativo ao fundamento legal efetivamente aplicável, observando integralmente as disposições da Lei nº 14.133/2021;

d) alternativamente, entendendo a unidade técnica que a contratação se amolda à hipótese prevista no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, deverá apresentar manifestação técnica expressa demonstrando a autonomia material dos objetos contratados e a compatibilidade do valor considerado para fins de incidência do limite legal da dispensa, assumindo a responsabilidade técnica pelo enquadramento adotado.

Cumpre consignar que a presente manifestação não declara a existência de fracionamento irregular da despesa, tampouco afasta a possibilidade de a Administração demonstrar a correção do enquadramento jurídico adotado, limitando-se a apontar inconsistência que demanda prévio esclarecimento para assegurar a plena conformidade da contratação com os princípios da legalidade, do planejamento, da motivação, da transparência, da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Superadas as ressalvas ora consignadas e comprovado, de forma motivada, o adequado enquadramento jurídico da contratação, não se vislumbra óbice jurídico ao prosseguimento do procedimento, permanecendo a responsabilidade pelos aspectos técnicos, orçamentários, financeiros e administrativos afeta às unidades competentes, nos termos do art. 53, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer.

Porto Velho/RO, assinado eletronicamente.

Tácio Augusto Moreno de Farias

Advogado Geral Adjunto II – ALE/RO



Documento assinado eletronicamente por **Tácio Augusto Moreno Farias, Advogado Geral - Adjunto**, em 07/08/2026, às 13:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sei.al.ro.leg.br/validar>, informando o código verificador **0860331** e o código CRC **B0A05DA6**.

Referência: Processo nº 100.172.000009/2026-31

SEI nº 0860331

Av. Farquar, 2562 - Bairro Arigolândia - CEP 76801-189 - Porto Velho/RO

Site www.al.ro.leg.br