

DISPENSA DE LICITAÇÃO: UMA LEITURA FINALÍSTICA DA APLICAÇÃO DO CONCEITO DE 'MESMO LOCAL' EM REFORMAS DE PRÉDIOS PÚBLICOS

Hamilton Bonatto¹

1. Introdução

1.1. Contextualização do tema e relevância na gestão pública

A contratação de serviços de reforma predial é prática corriqueira na Administração Pública, especialmente em estruturas descentralizadas, como escolas, unidades de saúde, centros administrativos, delegacias, entre outros. Tais serviços de engenharia, muitas vezes, demandam intervenções pontuais, localizadas e urgentes, cuja natureza técnica e escala financeira indicam o cabimento da contratação direta por dispensa de licitação, conforme o disposto no inciso I do caput do art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

Entretanto, com o advento do § 1º do mesmo artigo, que veda a realização de múltiplas contratações com o mesmo objeto dentro do mesmo exercício financeiro, com o intuito de evitar a licitação, surgem dúvidas relevantes sobre os limites da autonomia das contratações e a correta interpretação do conceito de "mesmo objeto".

A redação da Lei nº 8.666/1993 visava evitar que o administrador dividisse um projeto maior em partes menores apenas para enquadrá-las em modalidade mais simples ou dispensa. De forma complementar, o art. 23, §5º da Lei 8.666 vedava expressamente utilizar convite ou tomada de preços para parcelas de um mesmo objeto, ou obras/serviços da “mesma natureza e local”, quando a soma dos valores exigisse modalidade mais rigorosa.

A Lei Nº 14.133/2021 mantém a dispensa por pequeno valor (art. 75, inc. I e II), mas trouxe no §1º do art. 75 critérios claros para coibir o fracionamento indevido. Determina-se que, para verificar se o valor está dentro dos limites de dispensa, a Administração deve considerar (i) o somatório das despesas no exercício financeiro da

¹ Hamilton Bonatto é Advogado, Procurador do Estado do Paraná, Engenheiro Civil, Licenciado em Matemática Plena; Mestre em Planejamento e Governança Pública. É autor, dentre outros, do livro “Governança e Gestão de Obras Públicas: do planejamento à pós-ocupação”.

unidade gestora e (ii) o somatório das despesas com objetos de “mesma natureza”, entendidos como aqueles do mesmo ramo de atividade

A discussão ganha contornos relevantes quando se trata de reformas em prédios distintos, com finalidades e gestões administrativas independentes. A ausência, na nova legislação, do critério de identidade territorial (“mesmo local”) — anteriormente presente na revogada Lei nº 8.666/1993 — inaugura uma nova perspectiva interpretativa, que exige uma análise que não seja apenas literal, mas também funcional, técnica e compatível com os princípios do planejamento, da eficiência e da juridicidade.

1.2. Objeto do estudo e delimitação do problema jurídico

O presente artigo tem como objeto analisar se esses serviços de engenharia com a mesma natureza, executados em prédios distintos, devem ou não ser somados para fins de aferição do limite de dispensa de licitação por valor, previsto no art. 75, § 1º da Lei nº 14.133/2021.

Busca-se demonstrar que, embora tais serviços possam compartilhar natureza técnica semelhante — como pintura, substituição de cobertura, revisão elétrica ou manutenção hidráulica —, não configuram um único objeto contratual quando destinados a edificações fisicamente separadas, com usos e administrações próprias. Assim, a tese central é a de que tais contratações, por não integrarem um mesmo objeto funcional, não devem ser agregadas compulsoriamente para efeito de cálculo do limite legal da dispensa de licitação por valor.

A delimitação do problema jurídico se concentra, portanto, na interpretação sistemática e finalística do conceito de “mesmo objeto”, confrontando a literalidade da norma com a prática administrativa, os princípios da nova lei e os riscos de uma leitura maximalista que comprometa a eficiência e a governança.

1.3. Metodologia adotada

A metodologia utilizada é de natureza jurídico-dogmática, com ênfase na interpretação sistemática da Lei nº 14.133/2021, especialmente dos dispositivos relativos à contratação direta. Também serão utilizados fundamentos de direito administrativo contemporâneo, análise da legislação revogada e experiência prática

acumulada na aplicação da norma em contratações públicas de obras e serviços de engenharia.

O estudo se propõe a construir um raciocínio técnico-jurídico ancorado na racionalidade administrativa, no princípio da boa-fé e na perspectiva da eficiência pública, demonstrando que a não obrigatoriedade de soma de valores entre reformas de prédios distintos constitui uma interpretação não apenas possível, mas recomendável para evitar o engessamento da máquina pública e garantir a adequada resposta às demandas específicas de cada unidade.

2. O Regime da Contratação Direta por Valor na Lei nº 14.133/2021

2.1. Breve histórico: da Lei nº 8.666/1993 à Lei nº 14.133/2021

A Lei nº 8.666/1993, embora tenha representado um marco no controle das contratações públicas, enfrentava severas críticas por sua rigidez excessiva e engessamento operacional. A previsão da dispensa de licitação por valor estava no art. 24, incisos I e II, com a exigência cumulativa de que as contratações fossem de “mesma natureza” e executadas “no mesmo local”. Essa redação levava, muitas vezes, à interpretação maximalista de que reformas similares em locais distintos deveriam ser somadas, comprometendo o planejamento descentralizado e a resposta rápida a necessidades pontuais.

A Lei nº 14.133/2021 inova ao tratar o tema de forma mais objetiva e simplificada, especialmente no art. 75, incisos I e II, que autorizam a contratação direta quando o valor estimado for inferior a R\$ 100.000,00 (hoje, R\$125.451,15) para obras e serviços de engenharia, e inferior a R\$ 50.000,00 (hoje, 62.725,59) para outros serviços e compras, desde que se trate de uma contratação específica e devidamente motivada.

Importante destacar que o novo texto elimina a exigência do “mesmo local” e restringe-se a vedar o fracionamento de contratações com o “mesmo objeto” e no “mesmo exercício financeiro”, com o intuito deliberado de evitar a licitação. Essa mudança revela um amadurecimento da legislação no sentido de valorizar o planejamento e coibir o fracionamento artificial, sem, no entanto, comprometer a autonomia administrativa de unidades com necessidades distintas.

2.2. A hipótese do art. 75, inciso I: dispensa de licitação por valor

O inciso I do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 autoriza expressamente a dispensa de licitação para obras e serviços de engenharia cujo valor estimado seja inferior a, hoje, R\$ 125.451,15, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, planejamento, economicidade e motivação. Trata-se de um mecanismo de simplificação administrativa, com controle posterior, destinado a contratações pontuais e de baixa materialidade, cujo custo da licitação superaria os eventuais ganhos em termos de competição.

A norma impõe, todavia, que a contratação direta por valor não seja utilizada de forma reiterada ou artificial para fragmentar despesas que, pela sua natureza e finalidade, deveriam ser reunidas em um único certame. É nesse contexto que surge o § 1º do mesmo artigo, que busca impedir o fracionamento indevido com a finalidade de burlar o procedimento licitatório.

2.3. O § 1º do art. 75: vedação ao fracionamento indevido

O § 1º do art. 75 dispõe que na hipótese do inciso I do caput deste artigo, não poderá ser feita mais de uma contratação com o mesmo objeto e dentro do mesmo exercício financeiro, por dispensa de licitação, com o intuito de evitar a licitação.

Duas expressões merecem destaque: “mesmo objeto” e “com o intuito de evitar a licitação”.

A vedação imposta pela norma não é automática nem objetiva, mas exige interpretação conforme o caso concreto, analisando-se a finalidade da contratação, a unidade do objeto, a interdependência das entregas e o propósito administrativo. A lei não veda contratações semelhantes, desde que correspondam a demandas distintas e juridicamente autônomas.

Portanto, não se trata de aplicar uma fórmula matemática que some todos os contratos de “mesma natureza técnica”, mas de avaliar se há unidade funcional e finalidade comum que justifiquem a unificação da contratação. É essa leitura que garante a racionalidade do sistema, respeita a descentralização administrativa e assegura a integridade da interpretação jurídica, em consonância com os princípios da nova Lei de Licitações.

3. Interpretação Jurídica do Conceito de “Mesmo Objeto” no § 1º do Art. 75

3.1. Objeto como unidade funcional, técnica e física

A interpretação do termo “mesmo objeto”, conforme previsto no § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, não pode ser restrita à semelhança material ou técnica entre os serviços contratados. O conceito de objeto em contratações públicas é mais do que a descrição técnica do insumo ou da atividade — ele deve ser entendido como a unidade funcional da contratação, ou seja, o conjunto de entregas voltadas a atender uma mesma finalidade pública, de modo integrado e indivisível.

Serviços que compartilham a mesma natureza técnica, como reformas prediais, não se confundem automaticamente como um único objeto se estiverem destinados a prédios distintos, com localizações diferentes, administrações próprias e necessidades específicas. Nesses casos, ainda que tecnicamente semelhantes, trata-se de necessidades autônomas, com cronogramas, escopos, orçamentos e justificativas próprios, que não guardam unidade funcional ou física entre si.

Portanto, o objeto deve ser visto sob a ótica da finalidade pública concreta da contratação. Se a entrega em uma unidade não interfere nem depende da entrega na outra, e se cada unidade possui um programa de necessidades próprio, não há razão jurídica nem técnica para agregá-las compulsoriamente.

3.2. A exclusão do critério “mesmo local” na nova lei

Ao contrário do que previa a Lei nº 8.666/1993, que exigia expressamente que a contratação dispensada por valor observasse a “mesma natureza e o mesmo local”, a Lei nº 14.133/2021 optou por suprimir o critério da territorialidade. Essa exclusão legislativa não é acidental: ela representa uma opção consciente do legislador por um modelo de contratação mais racional, baseado na unidade do objeto e não na proximidade geográfica.

Essa mudança é altamente significativa. Ao retirar a referência ao “mesmo local”, a nova legislação libera a Administração Pública da obrigação de centralizar contratações que, apesar de similares, estão destinadas a locais distintos, permitindo maior autonomia aos gestores locais, respeitando a descentralização e proporcionando maior agilidade administrativa.

Em outras palavras, a simples coincidência de natureza técnica entre serviços não impõe, por si só, a obrigação de licitá-los conjuntamente, especialmente quando realizados em locais distintos e para finalidades administrativas distintas.

3.3. Diferenças entre natureza do objeto e unicidade da contratação

É necessário e fundamental distinguir os conceitos de “mesma natureza do objeto” e “unicidade da contratação”. A natureza do objeto refere-se à sua classificação técnica — por exemplo, pintura, substituição de telhado, reforma de sanitários. Já a unicidade da contratação pressupõe que essas atividades componham uma entrega única e interdependente, voltada a uma mesma unidade física e funcional.

Marçal Justen Filho destaca que o objetivo do dispositivo é evitar a burla ao dever de licitar, e não impedir a contratação direta de demandas distintas. Conforme destaca aquele autor, “A alusão à unicidade da obra ou serviço tem de ser interpretada na acepção da existência de uma unidade material intrínseca no objeto a ser executado em prol da Administração. Assim, por exemplo, não existe um único objeto quando há duas obras, mesmo que seu objeto seja semelhante” (Comentários, p. 212. *in Manual de obras e serviços de engenharia: fundamentos da licitação e contratação / Manoel Paz e Silva Filho. Brasília: AGU, 2014. P. 97*).

Reformas simultâneas em duas escolas diferentes — ainda que envolvam os mesmos serviços técnicos — não compõem um único objeto contratual, pois os prédios não compartilham estrutura física, não possuem interdependência funcional e atendem comunidades distintas. O atendimento a essas demandas por meio de contratações diretas separadas, desde que cada uma respeite o limite legal e esteja adequadamente motivada, não representa fracionamento indevido, mas sim obediência ao princípio do planejamento.

A partir dessa diferenciação conceitual, é admissível contratações por dispensa em unidades distintas na forma aqui debatida, desde que não haja indícios de artificialidade ou divisão de uma demanda que, de fato, deveria ser tratada como uma só.

4. Análise Técnica: Reformas em Prédios Diferentes como Demandas Autônomas

4.1. Autonomia logística, orçamentária e funcional das unidades

Sob o ponto de vista técnico e administrativo, reformas em prédios diferentes representam, via de regra, demandas autônomas. Cada edificação pública possui características construtivas específicas, padrões de uso distintos, cronogramas de atendimento à comunidade local, limitações físicas próprias e, muitas vezes, gestão administrativa descentralizada. Isso significa que cada unidade possui um ciclo orçamentário e um planejamento operacional independente, de modo que as reformas necessárias em uma escola, por exemplo, não guardam qualquer relação de dependência com as reformas de outra.

Além disso, a logística de execução, que compreende a mobilização de materiais, equipamentos, equipes e controle de segurança, é inteiramente distinta quando se trata de locais diferentes. A contratação unificada, nesses casos, tenderia a encarecer a solução, comprometer prazos e gerar perda de eficiência, especialmente se as empresas não conseguirem operar simultaneamente em locais afastados. O fracionamento só é considerado ilegal quando há intenção de burlar o processo licitatório, e não quando as contratações independentes são justificadas por razões técnicas e operacionais.

Portanto, não contratar reformas sem que seja por dispensa sob o argumento de "mesma natureza" ignora as singularidades da realidade operacional dos entes públicos, particularmente em municípios com estruturas pulverizadas e demandas urgentes.

4.2. Ineficiência prática de diversas licitações para reformas distintas

A tentativa de somar as contratações de todas as pequenas reformas a serem executadas em diferentes unidades públicas pode comprometer a eficiência, a economicidade e a execução contratual. É fundamental interpretar essa norma à luz dos princípios que regem a Administração Pública, especialmente os da eficiência e razoabilidade. Quando se trata de reformas em prédios distintos, cada intervenção possui especificidades técnicas, logísticas e orçamentárias próprias. A tentativa de unificar tais contratações pode resultar em processos excessivamente complexos e onerosos, contrariando o interesse público.

A legislação não especifica explicitamente que contratações em locais diferentes devam ser agregadas para o cálculo dos limites de dispensa. Portanto, desde que cada contrato individualmente respeite os limites estabelecidos e seja devidamente justificado, é juridicamente defensável que a Administração opte por múltiplas dispensas de licitação.

Em situações concretas, o gestor precisa lidar com prazos diferentes, emergências localizadas e limitações orçamentárias por unidade. Condicionar a execução de uma reforma necessária à inclusão em um procedimento licitatório retarda a resposta à população.

Do ponto de vista jurídico, a exigência de agrupamento generalizado contraria o princípio do planejamento eficiente, previsto nos arts. 11 e 18 da Lei nº 14.133/2021, que preveem o planejamento como etapa estruturante das contratações públicas. Planejar significa atender a cada necessidade de forma personalizada e fundamentada, e não apenas aglutinar despesas sob o rótulo de “mesma natureza”.

4.3. Riscos da interpretação extensiva e seus efeitos na eficiência administrativa

Interpretar o § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 de forma extensiva, considerando como "mesmo objeto" tudo aquilo que compartilha a mesma natureza técnica, é equivocado sob a ótica jurídica, econômica e institucional. Compreender a *mens legis* é fundamental para a interpretação jurídica, pois permite que se vá além da literalidade do texto legal, alcançando a verdadeira finalidade da norma. Essa compreensão assegura que a aplicação da lei esteja alinhada com os valores e objetivos que motivaram sua criação.

Ao se realizar a soma de valores de reformas em prédios distintos, corre-se o risco de (i) imobilizar as estruturas administrativas locais, ao submeter pequenas reformas a processos licitatórios complexos e demorados; (ii) desincentivar o uso legítimo da contratação direta, prejudicando soluções céleres e de menor custo; (iii) penalizar os gestores públicos que buscam agir com responsabilidade e legalidade, imputando-lhes riscos de responsabilização por decisões que, na verdade, atendem ao interesse público.

Assim, o gestor público prudente deve avaliar cada demanda com base em sua finalidade concreta, independência funcional e adequação ao planejamento da unidade gestora, sempre registrando a motivação que justifica o tratamento isolado da contratação. O que deve ser vedado é o fracionamento de uma única demanda indivisível, e não a contratação separada de demandas distintas.

5. Convergência com os princípios da nova Lei de Licitações

A interpretação aqui defendida não apenas encontra respaldo na jurisprudência e na doutrina, como também está em absoluta consonância com os princípios estruturantes da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, especialmente no (i) princípio do planejamento (art. 11, caput) – que exige contratações alinhadas às reais necessidades da Administração; (iii) no princípio da eficiência (art. 5º, inciso VI) – que recomenda soluções céleres e proporcionais ao objeto; e no princípio da motivação (art. 5º, inciso XII) – que legitima a contratação direta quando devidamente fundamentada.

Ao reconhecer que reformas em prédios distintos não configuram um mesmo objeto, a Administração respeita não apenas o texto da lei, mas também sua essência, permitindo contratações racionais, transparentes e eficazes, sem engessar indevidamente a máquina pública.

6. Implicações Práticas para a Administração Pública

6.1. Planejamento de demandas por unidade gestora

A interpretação de que reformas em prédios distintos não configuram um único objeto contratual permite que o planejamento orçamentário e logístico seja feito com base na realidade de cada unidade gestora, respeitando sua autonomia funcional e sua programação anual de manutenção predial.

Na prática, essa compreensão reforça o papel do Documento de Formalização da Demanda (DFD) e do Estudo Técnico Preliminar (ETP) como instrumentos capazes de demonstrar a especificidade da necessidade, a autonomia da contratação e a ausência de vinculação técnica ou funcional com outras contratações semelhantes em curso.

Ao se identificar que uma escola precisa de substituição de telhado e outra necessita de revisão elétrica, por exemplo, o gestor deve registrar que, apesar da natureza semelhante dos serviços (reparos), a finalidade pública de cada contratação é

independente, e sua execução ocorrerá em locais distintos, com programação orçamentária e administrativa própria.

Essa visão fortalece o planejamento descentralizado e evita a criação de megacontratos artificiais, que muitas vezes resultam em inexecuções parciais, aditivos imprevistos e atrasos generalizados.

6.2. Justificativas técnicas e administrativas na formalização da contratação

A adoção da contratação direta por dispensa de licitação por valor exige, como toda contratação pública, motivação formal. No caso de reformas em prédios diferentes, essa motivação deve incluir elementos objetivos, como:

- a) Identificação do local e das condições específicas da edificação;
- b) Comprovação de que a demanda é pontual, localizada e autônoma;
- c) Indicação de que a contratação se refere a um único prédio e não possui interdependência com outros contratos;
- d) Referência ao planejamento interno da unidade gestora (plano de manutenção, relatório de vistoria, solicitação da direção da unidade, entre outros).

Essa documentação demonstra que não há qualquer tentativa de burlar o processo licitatório, mas sim de atender, com racionalidade e proporcionalidade, a uma necessidade pública concreta e isolada.

O gestor deve optar por uma linguagem técnica que destaque a individualização da demanda e a justificativa do tratamento separado.

6.3. Controle e responsabilização: limites e garantias aos agentes públicos

A correta aplicação da interpretação aqui defendida também oferece maior segurança jurídica aos agentes públicos envolvidos, especialmente ao setor de engenharia e planejamento. Quando se adota uma lógica administrativa coerente, fundamentada nos princípios da lei e nas orientações dos órgãos de controle, o risco de responsabilização é reduzido de forma significativa.

Por outro lado, a tentativa de se somar as contratações que deveriam ser individualizadas pode gerar efeitos contrários: atrasos no atendimento da população,

aumento dos custos indiretos, abandono de frentes de serviço e judicialização de contratos mal planejados.

A responsabilização de agentes públicos deve observar os princípios do devido processo legal, da presunção de boa-fé e da proporcionalidade. Não se pode imputar penalidade a um gestor que atua com base em justificativas técnicas claras, em conformidade com a nova lei e em busca da melhor solução para o interesse público.

Em tempos de responsabilização exacerbada, o zelo pela formalização e pela motivação técnica ganha ainda mais relevância, funcionando como escudo jurídico contra interpretações punitivas e descontextualizadas.

7. Conclusão

A interpretação jurídica do § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 exige atenção ao seu verdadeiro objetivo: impedir o fracionamento indevido de uma mesma necessidade contratual com o intuito de burlar o dever de licitar. Contudo, essa vedação não se aplica automaticamente a contratações distintas entre si, ainda que tecnicamente semelhantes, como ocorre no caso de serviços de reforma realizados em prédios diferentes.

A Lei nº 14.133/2021, ao contrário de sua predecessora, eliminou a exigência de que as contratações estejam vinculadas ao mesmo local, o que evidencia uma mudança de paradigma legislativo em favor do planejamento racional e da autonomia funcional das unidades gestoras. Reformas em escolas distintas, por exemplo, ainda que envolvam o mesmo tipo de serviço, representam necessidades públicas autônomas, com justificativas próprias, orçamentos segregados e cronogramas específicos. Nesses casos, inexistente a unidade funcional, física ou técnica que configure “mesmo objeto” para fins de agregação.

A interpretação finalística e sistêmica da norma permite concluir que a não obrigatoriedade de somar os valores de reformas em prédios distintos é não apenas juridicamente admissível, mas tecnicamente recomendável, desde que devidamente justificada e fundamentada nos autos. Tal entendimento encontra respaldo nos princípios estruturantes da nova Lei de Licitações, como planejamento, eficiência, motivação e proporcionalidade.

Por fim, essa perspectiva oferece segurança jurídica aos agentes públicos, evita o engessamento desnecessário da máquina administrativa e permite que a Administração atue com responsabilidade e eficácia, respondendo às necessidades reais da sociedade sem ultrapassar os limites legais da contratação direta.