

Dispensa de licitação por pequeno valor na Lei nº 14.133/2021: custos transacionais, fracionamento, critério de cômputo e efeitos do credenciamento e do suprimento de fundos

Michelle Marry Marques da Silva¹

Rafael Sérgio Lima de Oliveira²

Resumo

O artigo examina a dispensa de licitação por pequeno valor prevista nos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, articulando sua racionalidade econômico-administrativa (custos transacionais, eficiência e eficácia) com o regime de prevenção ao fracionamento de despesas, especialmente por meio da interpretação do § 1º do art. 75 da mesma lei. Com base em doutrina, evidências empíricas sobre custos procedimentais (CGU/FIA) e entendimentos institucionais (CNLCA/AGU e CONUNI/AGU), sustenta-se interpretação teleológica e sistemática segundo a qual o cômputo dos limites aplica-se às dispensas por pequeno valor e às aquisições via suprimento de fundos, por unidade gestora, no exercício financeiro e por ramo de atividade, excluídas contratações por inexigibilidade e demais dispensas não vinculadas ao pequeno valor, inclusive quando operacionalizadas por credenciamento.

Palavras-chave: contratações diretas; dispensa por valor; custos transacionais; fracionamento de despesa; unidade gestora; ramo de atividade; suprimento de fundos; credenciamento.

Sumário: 1 Introdução. 2 Contratações diretas na Lei nº 14.133/2021: estrutura normativa e fundamento constitucional; 3. Custos transacionais e a racionalidade da dispensa por pequeno valor; 4 Tipologia das contratações diretas e enquadramento do art. 75, I e II; 5. Fracionamento de despesa e o § 1º do art. 75: critérios de cômputo; 6. O alcance do somatório do § 1º: exclusão de inexigibilidade e outras dispensas não vinculadas ao pequeno valor. 7. Conclusão. 8 Referências.

1 Introdução

¹ Advogada da União. Atualmente é Coordenadora de Uniformização e Consultora Nacional da União de Uniformização da Consultoria-Geral da União – CONUNI/AGU Substituta. Coordenadora da Câmara Nacional de Licitação e Contratos Administrativos da Consultoria-Geral da União - CGU/AGU. Mestre em Direito Constitucional pelo IDP. É Membro Consultora da Comissão de Licitações e Contratos da OAB/DF e da Comissão de Estudos Sobre Licitações e Contratos do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo - IBDA. É membro do Instituto de Direito Administrativo do Distrito Federal - IDADF e do Instituto Nacional da Contratação Pública-INCP. Estudou Fundamentos do Direito Americano na Thomas Jefferson School of Law (EUA) Estudou Sobre Mecanismos de Controle e Combate à Corrupção na Contratação Pública (Portugal). É certificada pela FGV em Negociação Avançada e em Termo de Ajustamento de Conduta. É certificada pelo Banco Mundial em Treinamento Sobre o Regulamento de Aquisições para Mutuários de Operações de Financiamento de Projetos de Investimento. Coautora e autora de diversos livros e artigos. Professora de cursos e pós-graduações. Palestrante.

A licitação constitui regra constitucional para a celebração de contratos administrativos, assegurando igualdade de condições, seleção da proposta mais vantajosa e observância de requisitos mínimos de qualificação, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal. Contudo, o próprio texto constitucional admite exceções “especificadas na legislação”, abrindo espaço para a contratação direta quando a concorrência se mostre inviável ou inconveniente sob critérios legalmente definidos. A Lei nº 14.133/2021, ao sistematizar as contratações públicas, dedicou o Capítulo VIII às contratações diretas, disciplinando tanto as hipóteses (inexigibilidade e dispensa) quanto a forma de instrução do processo.

Nesse quadro, a dispensa por pequeno valor (art. 75, I e II) assume relevância prática por representar mecanismo de racionalização procedimental: busca-se evitar que os custos administrativos e temporais do certame superem os benefícios esperados da competição. A questão central, entretanto, reside na operacionalização dos limites e na prevenção ao fracionamento: quais despesas devem integrar o somatório do § 1º do art. 75? Como compatibilizar a finalidade do dispositivo com o dever de planejamento e com formas de contratação direta que não se fundamentam em “pequeno valor”, como a inexigibilidade (inclusive por credenciamento) e outras dispensas?

Além disso, indaga-se: a contratação anterior do mesmo objeto por processo licitatório impede, no futuro, a realização de dispensa de licitação por pequeno valor em razão de situação superveniente, quando inviável a celebração de aditivo contratual, ainda que observados o devido planejamento das contratações públicas e o limite previsto no § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021?

2 Contratações diretas na Lei nº 14.133/2021: estrutura normativa e fundamento constitucional

A Lei nº 14.133/2021 dedicou no Capítulo VIII disposições específicas aplicáveis às contratações diretas, subdividindo-o em três seções: a Seção I trata da instrução do processo de contratação direta; a Seção II indica as hipóteses de inexigibilidade; e a Seção III dispõe sobre as hipóteses de dispensa.

Do ponto de vista constitucional, a regra é a realização de licitação, conforme art. 37, XXI, da Constituição Federal:

Art. 37. (...)

XXI - **ressalvados os casos especificados na legislação**, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (...) (Grifo dos autores)

O Tribunal de Contas da União conceitua licitação como o “processo por meio do qual a Administração Pública convoca, sob condições estabelecidas em ato próprio (edital de licitação), interessados para apresentação de propostas relativas ao fornecimento de bens, prestação de serviços ou execução de obras.”³

A autorização constitucional para contratações sem licitação incorpora, entre outros elementos, avaliação de custos transacionais do procedimento licitatório. A dispensa e a inexigibilidade, nessa perspectiva, constituem mecanismos jurídicos que acomodam a necessidade de eficiência e de efetividade na gestão pública, diante de situações em que a concorrência é inviável ou em que os custos do certame são desproporcionais aos ganhos potenciais.

³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU*. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024.

3. Custos transacionais e a racionalidade da dispensa por pequeno valor

3.1 A relação custo-benefício da licitação e o sentido da dispensa

Marçal Justen Filho enfatiza que toda licitação envolve custos (econômicos, de tempo, de pessoal e outros) e benefícios (potencial obtenção de contratação mais vantajosa). A dispensa decorre do reconhecimento legal de que, em certos casos, os custos inerentes à licitação superam os benefícios que poderiam advir, evitando “o sacrifício dos interesses coletivos e supraindividuais”.⁴

Esse argumento fornece chave de leitura para a dispensa por pequeno valor: não se trata de relativizar a licitação como regra, mas de racionalizar sua utilização quando o procedimento, por si, se torna um custo social excessivo em comparação ao objeto contratado⁵.

Nesse sentido, também vale a lição de Miguel Assis Raimundo⁶:

A concorrência demora tempo e tem custos (mesmo num quadro da contratação eletrônica), sendo por isso um constrangimento à eficiência, já que, como vimos, a eficiência assenta tanto na rapidez de processos como na redução dos respectivos custos administrativos. Por outro lado, nem sempre a concorrência produz resultados satisfatórios, mesmo se estamos perante contratos susceptíveis de concorrência. Não há qualquer contradição nesta afirmação: como veremos

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1006.

⁵ Também são da mesma opinião:

Ronny Charles Lopes de Torres:

A denominada dispensa de pequeno valor admite que a contratação se dê sem a submissão ao procedimento licitatório, por motivos óbvios. Muitas vezes, os custos diretos e indiretos são bem maiores que a potencial vantagem econômica produzida pela disputa licitatória.

Parece óbvio que os custos para a realização da licitação tornam inadequada a realização do certame para contratações com valores reduzidos, notadamente quando esses valores são ainda menores que os custos do processo.

Mesmo levando-se em conta que um certame exitoso gere uma economia de 30% em relação ao preço estimado, a possível e incerta economia ainda estaria em muito distante do custo do processo. Nessa feita, justifica-se a não realização da licitação, pela hipótese de dispensa prevista pelo legislador, nos incisos I e II do art. 75. TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas Comentadas*. 14 ed. Salvador: Juspodium, 2023, p. 459.

Felipe Boselli:

Não há dúvida que a realização de um procedimento licitatório, expondo a contratação à competição mercadológica, tem um potencial de economia superior ao da contratação direta. Ainda assim, nos casos de contratações com valor muito reduzido, esse potencial de economia não é compensatório, à luz do custo que a licitação nos traz. BOSELLI, Felipe. Comentários ao art. 75. In: CAMARÃO, Tatiana; FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Vol. 2. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 106.

Ana Luiza Jacoby Fernandes, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes e Murilo Jacoby Fernandes:

Nesses dois incisos, a LLCA estabelece ser dispensável a licitação em razão do valor do objeto a ser contratado. Os custos do procedimento para assegurar os valores jurídicos que determinam a licitação devem ser coordenados com os demais princípios do Direito, inclusive o princípio da economicidade, que deve nortear os atos administrativos.

O reduzido valor do objeto a ser contratado colocaria em conflito o princípio da licitação e o da economicidade, ensejando um gasto superior à vantagem direta aferível pela Administração, decidindo o legislador, à vista do interesse público, pela prevalência do segundo. FERNANDES, Ana Luiza Jacoby; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; FERNANDES, Murilo Jacoby. *Contratação Direta sem Licitação*. 11 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 176.

⁶ RAIMUNDO, Miguel Assis. *A Formação dos Contratos Públicos: uma concorrência ajustada ao interesse público*. Lisboa: AAFDL, 2013, p. 377.

adiante, o Direito da contratação pública prevê múltiplos casos que permitem uma atenuação ou mesmo exclusão da concorrência, em casos onde a lógica ou as regras da experiência revelam que ela seria improdutiva, ou que seria apenas extraordinariamente difícil de implementar de forma adequada, por exemplo porque não se consegue criar critérios claros de preferência entre diferentes propostas que possam surgir.

O que acabámos de dizer é crucial para a compreensão de que a concorrência não é nem pode ser prosseguida a todo custo na contratação pública. A proteção da concorrência tem os limites que lhe são impostos pelos demais fins da contratação pública. Isto era assim, como vimos, mesmo no período por excelência onde se acreditava na força do mercado (na época do “Estado liberal”); não há nenhuma razão válida para que não deva ser assim hoje. Deste modo, podemos aceitar que entre concorrência e *conveniência* existe uma relação instrumental; a primeira é protegida enquanto funcional à segunda. Isto significa, por outro lado, que quando a concorrência não é suportada pela conveniência, designadamente quando os custos da concorrência excedem os ganhos de conveniência, é possível não se recorrer à contratação concorrencial.

A Controladoria-Geral da União, na NOTA TÉCNICA Nº 1081/2017/CGPLAG/DG/SFC⁷, registra que o custo de um processo de dispensa no ano de 2006 seria de R\$ 2.025,00, enquanto o custo de um pregão eletrônico seria de R\$ 6.698,00, conforme estudos da Fundação Instituto de Administração (FIA/USP)⁸. Esses valores, atualizados para abril de 2022, seriam de R\$ 4.851,43 e R\$ 49.587,62, respectivamente, conforme Relatório de Avaliação sobre Pregões Deficitários, elaborado pela CGU e englobando períodos de 2018 a 2022.

Em razão desse relatório, a Secretaria de Gestão do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos emitiu a Recomendação nº 38, publicada em 08 de fevereiro de 2023, orientando os órgãos a priorizarem a dispensa quando os limites de valor permitirem sua utilização, em detrimento da realização de pregões eletrônicos.⁹

Considerando, ainda, a premissa de que o custo atual de uma dispensa já supera R\$ 5.000,00¹⁰, impõe-se reflexão: contratações cujo objeto não se aproxime desses valores devem ser, em regra, conduzidas com o máximo de simplificação possível, preservada a transparência, sob pena de se alcançar resultado paradoxal — gastar mais com o procedimento do que com o próprio objeto, subvertendo o sentido de economicidade.

4 Tipologia das contratações diretas e enquadramento do art. 75, I e II

⁷ BRASIL. Controladoria-Geral da União. NOTA TÉCNICA Nº 1081/2017/CGPLAG/DG/SFC. Acesso em: 04.03.2026. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2017/07/cgu-divulga-estudo-sobre-eficiencia-dos-pregoes-realizados-pelo-governo-federal/nota-tecnica-no-1-081-2017-cgplag-dg-sfc.pdf>

⁸ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Acesso em 04.03.2026. Disponível em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1371061>

⁹ BRASIL. Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Recomendação nº 38, publicada em 08 de fevereiro de 2023. Acesso em 04.03.2026. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-e-procedimentos/38-recomendacao-sobre-a-priorizacao-do-uso-da-dispensa-de-licitacao-na-sua-forma-eletronica>

¹⁰ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Calculadora do cidadão. Ferramenta utilizada para atualização de valores pelo IPCA. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br>. Acesso em: 04.03. 2026.

No regime da Lei nº 14.133/2021, é essencial diferenciar as espécies de contratação direta, quais sejam:

- a) **Licitação dispensada**: quando a lei determina a não realização do certame, mesmo em situações em que a licitação poderia ocorrer. As hipóteses estão taxativamente previstas no art. 76, abrangendo, por exemplo, doações em forma de pagamento, permutas, programas habitacionais, venda de ações e títulos e alienação de bens produzidos por órgãos/entidades, tema tratado no capítulo próprio de alienações.
- b) **Licitação dispensável**: quando a concorrência é viável, mas a lei faculta ao gestor optar pela contratação direta, nas hipóteses taxativas do art. 75.
- c) **Inexigibilidade**: quando não há viabilidade de competição, sendo o rol do art. 74 exemplificativo.

À luz dessas categorias, o art. 75, I e II, disciplina a dispensa em razão do valor, fundada no princípio da economicidade e no interesse público, estabelecendo:

Art. 75. É dispensável a licitação:

- I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (...);
- II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (...).

Fabrizio Motta observa que “existe no valor definido pelo legislador uma presunção absoluta que o custo da licitação é maior do que o valor estabelecido na lei para a dispensa.”¹¹ A leitura do art. 75, I e II, portanto, deve ser orientada por essa presunção estruturante: o legislador tomou o pequeno valor como proxy normativo de desproporcionalidade procedimental.

5. Fracionamento de despesa e o § 1º do art. 75: critérios de cômputo

5.1 Conceito funcional de fracionamento e seu papel no sistema

A compreensão do Direito é um fenômeno complexo, devendo, por isso, a hermenêutica jurídica se basear em diversas camadas do fenômeno jurídico, e não apenas na literalidade da lei. A letra da lei é, sem dúvida, uma relevante camada para a compreensão do Direito, mas não é a única. Nesse sentido, invocamos aqui a lição de Emilio Betti¹², autor italiano para quem a interpretação de significantes - a exemplo do texto legal - deve sempre prezar pela coerência de sentido. O autor diz que esse cânone da hermenêutica (o da coerência de sentido) é também um princípio da totalidade da interpretação de textos, pois não se pode atribuir um sentido ao texto sem harmonizá-lo com o contexto no qual aquele texto foi produzido. Vejamos sua lição:

Este cânone vem esclarecer as interrelações e a coerência existentes no seio dos elementos individuais do discurso, tal como sucede com qualquer manifestação do pensamento e a sua relação mútua com o todo que integram. É essa relação dos elementos entre si e com o seu todo comum que permite o esclarecimento e a elucidação recíproca das formas significativas na relação entre o todo e as suas partes, e vice-versa.

A compreensão do texto legal na sua totalidade não reclama apenas a harmonização dos textos com outros textos que compõem o todo, mas com outros

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coordenação). *Licitações e Contratos Administrativos: Inovações da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 273.

¹² BETTI, Emilio. *A Hermenêutica como Metodologia Geral das Geisteswissenschaften*. In: BLEICHER, Josef. *Hermenêutica Contemporânea*. Lisboa: Edições 70, 2002, p. 87.

elementos não textuais, a exemplo daquele que aponta a finalidade da norma. Isto é, a literalidade da lei deve ser combinada com o intuito coletivo subjacente à letra da lei. A busca da coerência de sentido reclama, então, uma harmonização da interpretação literal com outros métodos hermenêuticos, a exemplo da interpretação teleológica, que busca compreender o signifiante (o texto) com base na finalidade que fundamentou a sua edição.

Com base nas lições do clássico Carlos Maximiliano¹³, o elemento teleológico é forte na compreensão do Direito. Diz o referido autor:

Toda prescrição legal tem provavelmente um escopo, e presume-se que a este pretenderam corresponder os autores da mesma, isto é, quiseram tornar eficiente, converter em realidade o objetivo ideado. A regra positiva deve ser entendida de modo que satisfaça aquele propósito; quando assim se não procedia, construíram a obra hermeneuta sobre areia movediça do processo gramatical.

Considera-se o Direito como uma ciência primeiramente normativa ou *finalística*; por isso mesmo a sua interpretação há de ser, na essência, *teleológica*. O hermeneuta sempre terá em vista o fim da lei, resultado que a mesma precisa atingir em sua atuação prática. A norma enfeixa um conjunto de providências, protetoras, julgadas necessárias para satisfazer a certas exigências econômicas e sociais; será interpretada de modo que melhor corresponda àquela finalidade e assegure plenamente a tutela do interesse para a qual foi redigida

Assim, não se pode compreender o Direito apenas pelo texto legal. É necessário que o intérprete jurídico recorra às demais camadas que envolvem o fenômeno jurídico. No caso em tela, o elemento teleológico é forte - como sói acontecer com o Direito, pois, como visto, a norma que prevê a dispensa de licitação em razão do valor (incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021) tem como escopo evitar que se faça licitação para contratações com valores baixos, já que tal procedimento competitivo seria demasiadamente custoso frente aos ganhos que pode gerar. Essa compreensão finalística da dispensa em razão do valor foi sobjamente exposta na fala dos autores acima citados.

O fracionamento de despesas pode ser compreendido como prática de dividir a despesa em partes menores para evitar a licitação — seja para alcançar limites de dispensa, seja para obtenção de vantagens indevidas. Trata-se de conduta irregular e forma de burla aos preceitos legais que regem a contratação pública.

Para mitigar esse risco, o art. 75, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 prevê regras de aferição:

§ 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 tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

O texto normativo impõe dois recortes cumulativos: anualidade (exercício financeiro) e unidade de responsabilização (unidade gestora), além do recorte material (objetos de mesma natureza no mesmo ramo de atividade).

¹³ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 19 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 124-125.

5.2 Exercício financeiro e anualidade orçamentária

Segundo o art. 34 da Lei nº 4.320/1964, exercício financeiro é o período anual de vigência/execução da Lei Orçamentária Anual, coincidindo com o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro). Fabrício Motta reforça que a estimativa do valor do objeto deve, como regra, considerar o exercício financeiro; o Plano Anual de Contratações evidencia periodicidade anual; e a duração contratual mantém-se adstrita à anualidade, ainda que existam hipóteses de contratos plurianuais para serviços e fornecimentos contínuos.¹⁴

5.3 Unidade gestora

O Manual do SIAFI define unidade gestora como “Unidade Orçamentária ou Administrativa que realiza atos de gestão orçamentária, financeira e/ou patrimonial, cujo titular, em consequência, está sujeito a tomada de contas anual (...)”.¹⁵ O conceito associa-se à desconcentração de atribuições e à distribuição interna de responsabilidades, servindo como base para delimitar o âmbito de apuração do somatório do § 1º.

5.4 Objetos de mesma natureza: ramo de atividade e critérios objetivos

O TCU, no Acórdão 120/2007 (Segunda Câmara)¹⁶, ao examinar contratações de pequenas obras e serviços de engenharia por dispensa, assentou que, embora se trate de obras/serviços de engenharia, não se vislumbra que pertençam a um mesmo objeto apto a ensejar licitação única, citando exemplos de naturezas diversas e locais distintos, e indicando que o fracionamento seria evidente se houvesse divisão artificial de um mesmo serviço por prédio, o que não ocorreu.

Para conferir objetividade ao “ramo de atividade”, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 67/2021 (alterada pela IN Seges/MGI nº 8/2023) define-o como “a linha de fornecimento registrada pelo fornecedor (...) no Sicaf”, vinculada à classe de materiais, utilizando o Padrão Descritivo de Materiais (PDM) do Sistema de Catalogação de Material do Governo federal ou à descrição de serviços ou das obras, constante do Sistema de Catalogação de Serviços ou de Obras do Governo federal.

5.5 Dispêndio e execução da despesa

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público¹⁷ assinala que a despesa orçamentária pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coordenação). op.cit. p. 272.

¹⁵ Secretaria do Tesouro Nacional – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – 10ª Edição. Acesso em 04.03.2026: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2024/26>. Página 73.

¹⁶ A primeira irregularidade consistiria na contratação de diversas pequenas obras e serviços de engenharia mediante dispensa de licitação, quando a soma dos valores contratados exigiria a realização de convite. Acontece que, em todos os procedimentos em que se inseriu-se obras e serviços de engenharia, não se vislumbra que essas obras pertençam a um mesmo objeto, de modo a ensejar uma única licitação. Trata-se, por exemplo, de serviços de roçagem e limpeza em barragem, serviços de pintura em salas de aula, serviços de manutenção de rede elétrica de diversos setores da instituição, troca de piso da quadra de esportes, dentre outros. São sim pequenas obras com natureza diversa, a serem prestados em diferentes locais. O fracionamento estaria evidente caso, por exemplo, fosse efetuada uma contratação para cada prédio objeto dos serviços de energia elétrica, o que não ocorreu.

¹⁷ Secretaria do Tesouro Nacional – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – 10ª Edição. Acesso em 04.03.2026: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2024/26>. Página 73.

funcionamento e manutenção de serviços públicos, e, conforme o art. 35 da Lei nº 4.320/1964, pertencem ao exercício as despesas legalmente empenhadas. Em complemento, a Lei nº 4.320/1964 veda despesa sem prévio empenho (art. 60) e define empenho como ato que cria obrigação de pagamento (art. 58), com execução pelas fases de empenho, liquidação e pagamento (arts. 58 a 64).

Nesse contexto, o dispêndio corresponde à utilização de recursos financeiros para a aquisição de bens, a contratação de serviços ou o cumprimento de compromissos financeiros, podendo ser compreendido como o desembolso efetivo de recursos, que se concretiza com o pagamento, o qual deve observar as fases previstas nos arts 58 a 64 da Lei nº 4.320/1964, a saber: empenho, liquidação e pagamento.

6. O alcance do somatório do § 1º: exclusão de inexigibilidade e outras dispensas não vinculadas ao pequeno valor

6.1 Finalidade do art. 75 e interpretação coerente do § 1º

A finalidade das dispensas por pequeno valor (art. 75, I e II) deve orientar a interpretação do § 1º: no cálculo dos limites, devem ser computados apenas valores que seriam despendidos por meio de contratações que, em regra, deveriam ser precedidas de licitação, excluídos montantes decorrentes de inexigibilidade ou de outros fundamentos legais de dispensa. A razão é funcional: evitar certames de baixo valor, sem prejudicar o dever de planejamento, nos termos do Decreto nº 10.947/2022.

Flávio Garcia Cabral sustenta que a realização de licitação cujo valor tenha atingido limites do § 1º não impede futura contratação do mesmo objeto via dispensa de pequeno valor, em especial diante de situações imprevistas. A falha de planejamento deve ser evitada e, se cabível, punida; porém impedir a contratação direta em razão de somatórios com licitação anterior não resolve o problema e pode onerar ainda mais a Administração, exigindo nova licitação para quantitativos adicionais, mesmo quando o mecanismo legal autoriza contratação direta em limites próprios.¹⁸

De fato, a contratação anterior do mesmo objeto por meio de regular processo licitatório não impede, por si só, a futura utilização da dispensa de licitação por pequeno valor, desde que essa nova contratação decorra de situação superveniente, efetivamente imprevisível, e desde que não seja possível, sob o ponto de vista jurídico ou fático, promover a solução da demanda por meio de aditamento contratual. Nesse contexto, a validade da contratação direta não se presume, mas depende da demonstração concreta de que a necessidade surgiu posteriormente, sem vínculo com deficiência de planejamento apta a caracterizar fracionamento indevido da despesa.

Assim, a compatibilidade dessa solução excepcional com o regime da Lei nº 14.133/2021 exige a comprovação de que a Administração observou, no caso concreto, o dever de planejamento das contratações públicas e respeitou os limites estabelecidos no § 1º do art. 75, de modo a evidenciar que a dispensa não está sendo utilizada como mecanismo artificial de evasão do dever de licitar, mas como resposta juridicamente legítima a uma contingência específica e não antecipável.

O Parecer nº 00021/2025/CNLCA/CGU/AGU da Câmara Nacional de Licitações e Contratos/AGU consagrou, em síntese, que:

¹⁸ CABRAL, Flávio Garcia. Comentários ao art. 75. SARAI, Leandro (org). *Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/21 Comentada por Advogados Públicos*, São Paulo: JusPodivm, 2021, p. 963-964.

1. o somatório do § 1º abrange as dispensas por pequeno valor no exercício pela unidade gestora com objetos de mesma natureza (ramo de atividade), à luz da Portaria Normativa MF nº 1.344/2023 e da IN SEGES/ME nº 67/2021;
2. para apuração dos limites, computam-se exclusivamente valores de contratações que, em regra, estariam sujeitas ao dever de licitar, excluídas inexigibilidades e outras dispensas; e
3. é inadequado utilizar subelemento de despesa como critério de referência no suprimento de fundos, à luz do art. 75, I e II, § 1º e 2º.

O Parecer nº 00044/2025/CONUNI/CGU/AGU reforçou conclusões convergentes, destacando a finalidade antifracionamento dos limites, a exclusão de inexigibilidades e demais dispensas não por pequeno valor, o dever de planejamento (Decreto nº 10.947/2022), a preferência por termo aditivo (art. 124, I, “b”, Lei nº 14.133/2021) em hipóteses imprevistas, a possibilidade residual de dispensa por pequeno valor se respeitados limites, além de recomendar alerta sistêmico para acompanhamento de dispêndios por unidade gestora e ramo de atividade.

O credenciamento, como procedimento auxiliar (art. 78 da Lei nº 14.133/2021), pode conduzir a contratação direta por inexigibilidade para “objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento” (art. 74, IV). Por essa razão, os valores decorrentes do credenciamento não compõem o cálculo dos limites das dispensas do art. 75, I e II: tratam-se de contratações que não se fundamentam em “pequeno valor”, mas em hipótese típica de inexigibilidade, cuja lógica e finalidade são distintas.

7. Conclusão

A dispensa de licitação por pequeno valor, prevista no art. 75, I e II, da Lei nº 14.133/2021, possui fundamento estrutural na racionalidade custo-benefício do procedimento licitatório, reconhecida pela doutrina e reforçada por evidências empíricas sobre custos transacionais (CGU/FIA) e por orientações administrativas recentes (Recomendação nº 38). Esse desenho normativo, contudo, exige interpretação cuidadosa do § 1º do art. 75 para compatibilizar dois objetivos: viabilizar contratações eficientes em faixas de valor reduzidas e prevenir o fracionamento de despesas.

A leitura teleológica e sistemática, acolhida em pareceres institucionais (CNLCA/AGU e CONUNI/AGU), conduz à compreensão de que o somatório do § 1º se aplica às dispensas por pequeno valor e às aquisições por suprimento de fundos, apuradas por unidade gestora, no exercício financeiro e por objetos de mesma natureza (ramo de atividade), excluídas contratações por inexigibilidade e demais dispensas não vinculadas ao pequeno valor, inclusive as operacionalizadas por credenciamento. Essa solução preserva a coerência do sistema: evita que regimes jurídicos distintos se contaminem, mantém o foco antifracionamento do dispositivo e reafirma o dever de planejamento (Decreto nº 10.947/2022), com respostas proporcionais para situações imprevistas (preferência por aditivos e possibilidade residual de dispensa dentro dos limites). Ao final, a proposta sintetizada contribui para uniformização interpretativa e para maior segurança jurídica na aplicação do art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

8 Referências

BETTI, Emilio. *A Hermenêutica como Metodologia Geral das Geisteswissenschaften*. In: BLEICHER, Josef. *Hermenêutica Contemporânea*. Lisboa: Edições 70, 2002.

CABRAL, Flávio Garcia. Comentários ao art. 75. SARAI, Leandro (org). *Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/21 Comentada por Advogados Públicos*, São Paulo: JusPodivm, 2021.

CAMARÃO, Tatiana; FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Vol. 2. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coordenação). *Licitações e Contratos Administrativos: Inovações da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FERNANDES, Ana Luiza Jacoby; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; FERNANDES, Murilo Jacoby. *Contratação Direta sem Licitação*. 11 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 19 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

RAIMUNDO, Miguel Assis. *A Formação dos Contratos Públicos: uma concorrência ajustada ao interesse público*. Lisboa: AAFDL, 2013.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas Comentadas*. 14 ed. Salvador: Juspodium, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU*. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024.