



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA NACIONAL DA UNIÃO DE UNIFORMIZAÇÃO
SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030

PARECER Nº 00044/2025/CONUNI/CGU/AGU

NUP: 67800.000685/2025-14

INTERESSADOS: Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública (SCGP), Consultoria Jurídica Adjunta do Comando da Aeronáutica (COJAER) e Consultoria Jurídica da União no Estado do Rio Grande do Norte (CJU/RN)

ASSUNTOS: Art. 75, § 1º, I e II, da Lei nº 14.133/2021. Dispensa de licitação por pequeno valor. Critérios para caracterização do fracionamento de despesas.

EMENTA: LICITAÇÃO. DISPENSA DE LICITAÇÃO POR BAIXO VALOR. FRACIONAMENTO DE DESPESAS. INTERPRETAÇÃO DO ART. 75, § 1º, I E II DA LEI N. 14.133/2021. CÁLCULO DOS LIMITES.

I. O cálculo do § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 deve ser interpretado como o somatório da despesa com as **dispensas de licitação por pequeno valor** e as aquisições por meio de **suprimento de fundos** realizadas no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade, nos termos do art. 6 da Portaria Normativa MF nº 1.344/2023 e do art. 4, § 2º, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 67/2021.

II. Não devem ser incluídos os valores despendidos com as demais hipóteses de dispensa de licitação ou inexigibilidades de licitação. Interpretação teleológica. Evitar o fracionamento de despesas. Princípios da economicidade e da eficiência.

III. A contratação anterior por processo licitatório não impede a futura dispensa de licitação por pequeno valor para o mesmo objeto, em virtude de situação imprevista, caso não seja possível realizar um aditivo contratual, desde que respeitado o devido planejamento das contratações públicas e o limite do § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

IV. Dever de realizar o adequado planejamento das contratações públicas. Economia de escala. Diluição dos custos procedimentais. Redução dos gastos públicos. Plano de contratações anual, nos termos do Decreto nº 10.947/2022.

V. **Inadequação** do uso do “subelemento de despesa” como um critério para aferição do limite do I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 nas aquisições realizadas por meio de suprimento de fundos.

VI. Na aquisição por meio de suprimento de fundos, deve ser considerado o disposto nos arts. 5 e 6 da Portaria Normativa MF nº 1.344/2023 para aferição do limite do art. 75, I, II, § 1º, I e II, da Lei nº 14.133/2021.

Sra. Coordenadora-Geral,

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de procedimento de uniformização de orientação jurídica sobre questões relevantes e transversais feito pela Diretoria de Aquisições da Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública (DIAQ/SCGP) acerca da interpretação de como dever ser feito o cálculo previsto no § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, a fim de se evitar a caracterização do fracionamento de despesa (seq. 3).

2. Em 16/06/2025, o procedimento de uniformização foi admitido por meio da NOTA n. 00015/2025/GAB/DECOR/CGU/AGU (seq. 12), que determinou **a tramitação conjunta dos presentes autos com o NUP 08019.001438/2025-84, já que ambos tratam da orientação jurídica sobre o mesmo dispositivo legal, o § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021**. Ressalta-se que, como a DIAQ/SCGP, órgão solicitante dos dois procedimentos de uniformização em questão,

informou que não vislumbrava urgência nos casos em tela que justificasse a utilização do procedimento expedito no âmbito do DECOR (seq. 11 destes autos e seq. 11 dos NUP 08019.001438/2025-84), deixou-se de aplicar o 16, II, da Portaria Normativa CGU/AGU n.º 14/2023 e os procedimentos foram recebidos sob o rito comum de uniformização.

3. Também foi aberta a vista coletiva, (art. 7º, II, "a" e art. 8º, ambos da Portaria Normativa CGU/AGU n.º 14/2023), facultando a apresentação, no prazo de 30 (trinta) dias, de manifestação de mérito por parte de outros órgãos jurídicos que eventualmente demonstrem interesse nas seguintes questões:

1) O cálculo do somatório previsto nos incisos I e II do § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 deve incluir os valores independentemente da modalidade de licitação (Pregão/Concorrência) ou contratação direta (Dispensa/Inexigibilidade) que originou a contratação?

2) Adequação ou não da utilização do subelemento de despesa, nas aquisições mediante suprimento de fundos, como parâmetro de referência para a prevenção de possíveis fracionamentos de despesas nos termos do art. 75, I e II, § 1º e 2º da Lei nº 14.133/2021.

(Seq. 12 e 14)

4. Ademais, como medida adicional de instrução, solicitou-se a apresentação de manifestação jurídica por parte da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (CONJUR/MGI) ante a sua expertise na matéria e o possível impacto que a presente uniformização pode acarretar na atuação da sua Pasta assessorada (seq. 12).

5. Em 11/07/2025, em contribuição à vista coletiva, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) juntou o PARECER SEI Nº 2176/2025/MF aos autos, opinando que o o cálculo dos limites previstos nos incisos I e II do § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 deve considerar todas as contratações durante o exercício financeiro, independentemente da modalidade de licitação adotada ou se por intermédio de contratação direta, e pela inadequação do “subelemento de despesa” como critério de aferição (seq. 23):

Diante do exposto, em resposta à consulta formulada pelo DECOR/AGU, conclui-se que:

a) o fracionamento de despesas, no âmbito da dispensa de licitação em razão do valor, ocorre quando a Administração Pública realiza diversas compras ou contratações de serviços em separado em relação a objetos da mesma natureza para fugir da incidência da regra da licitação, as quais computadas separadamente se enquadrariam na dispensa de licitação em virtude do valor, mas, se contabilizadas de forma conjunta, no mesmo exercício financeiro, excederiam o valor previsto como limite para esse tipo de contratação direta;

b) o planejamento das contratações públicas deve observar o princípio da anualidade orçamentária, uma vez que a Administração possui o dever de prever as suas despesas e planejar as suas contratações tendo como norte o exercício financeiro em que serão executadas;

c) tendo em vista que as contratações públicas devem ser planejadas no período do exercício financeiro, entende-se que o cálculo dos limites previstos nos incisos I e II do § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, deve considerar todas as contratações durante o exercício financeiro, independentemente da modalidade de licitação adotada ou se por intermédio de contratação direta;

d) conforme a Portaria Normativa do Ministério da Fazenda nº 1.344, de 2023, a execução de despesas por meio de suprimento de fundos se submete ao limite de valor estabelecido no § 2º do art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021, atualizado anualmente com fundamento no art. 182 da mesma lei, bem como aos limites previstos no art. 75, § 1º, incisos I e II, da Lei 14.133, de 2021, quais sejam o somatório do que for gasto no exercício financeiro pela unidade gestora, bem como o somatório da despesa efetuada com objetos da mesma natureza;

e) a utilização do suprimento de fundos com o intuito de burlar a regra da licitação para contratação pela Administração Pública configura fracionamento de despesa; e

f) no que diz respeito à execução de despesas por meio do suprimento de fundos, uma vez que o subelemento de despesa abrange despesas que, apesar de se encontrarem na mesma rubrica, não se referem a objetos da mesma natureza, alinha-se ao entendimento do TCU adotado no Acórdão nº 2557/2009 - Plenário, no sentido de que esse critério não deve ser utilizado para fins de aferição dos limites previstos nos incisos I e II do § 1º do art. 75 da Lei 14.133, de 2021.

(Seq. 23)

6. Em 15/07/2025, a CONJUR-MGI juntou aos autos o PARECER n. 00670/2025/CONJUR-MGI/CGU/AGU (seq. 24), manifestando-se pela não caracterização do fracionamento de despesa no caso de demanda superveniente advinda de situação imprevista e pela inadequação do critério do subelemento de despesa como parâmetro para prevenção do fracionamento de despesa:

Ante o exposto, esta Consultoria Jurídica entende:

- a) em situações em que a demanda superveniente surgiu por uma situação imprevista, totalmente alheia ao planejamento do gestor, uma contratação de pequeno valor posterior não se enquadra como fracionamento de despesa; e
 - b) o critério do subelemento de despesa nas aquisições mediante suprimento de fundos, como parâmetro de referência para a prevenção de possíveis fracionamentos de despesas, não se mostra adequado, de modo que deve ser considerada para tal finalidade as aquisições relacionadas a objetos da mesma natureza.
- (Seq. 24)

7. Em 18/07/2025, também em contribuição à vista coletiva, a SUBCONSU/PGF manifestou-se, pelo PARECER n. 00010/2025/CFGEP/SUBCONSU/PGF/AGU (seq. 26), que o limite do § 1 do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 deve computar o somatório de despesas independentemente da modalidade da contratação e que o subelemento de despesa é inadequado como critério para verificar o fracionamento de despesa:

Em face do exposto, conclui-se que:

- a) O cálculo do somatório previsto nos incisos I e II do § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 deve, como regra, incluir todas as contratações da mesma natureza realizadas no exercício financeiro pela unidade gestora, independentemente da modalidade de licitação ou de contratação direta utilizada, de modo a assegurar o adequado planejamento das contratações e evitar o fracionamento indevido de despesas;
- b) Excepcionalmente, admite-se a formalização de nova contratação por dispensa de licitação pelo valor, com fundamento no art. 75, I e II da Lei nº 14.133/2021, ainda que já tenham sido realizadas contratações anteriores precedidas de procedimento licitatório, para objeto da mesma natureza já contratado anteriormente no exercício, desde que não ultrapassados os limites legais previstos no referido dispositivo e estejam simultaneamente presentes: (i) a ocorrência de fato superveniente e imprevisível, não passível de planejamento; (ii) a demonstração da vantajosidade da dispensa em relação à realização de novo certame, especialmente quanto à economicidade; e (iii) a devida motivação administrativa que comprove a observância aos princípios da legalidade, isonomia e planejamento;
- c) O subelemento de despesa não é critério adequado para verificação ou prevenção de fracionamento de despesas, devendo ser afastado como parâmetro de análise. Sua utilização poderá, no máximo, ocorrer como elemento indiciário, quando devidamente contextualizado por análise material e funcional do objeto contratado, conforme exigido pelo art. 75, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

(Seq. 26)

8. A reunião de apresentação de caso havia sido agendada inicialmente para o dia 17/07/2025 (seq. 12), porém, devido a pedidos de reagendamento para compatibilizar a disponibilidade de agenda dos participantes, foi realizada no dia 25/07/2025, às 15h, por intermédio da plataforma Teams, conforme MEMÓRIA DE REUNIÃO n. 00018/2025/DECOR/CGU/AGU (seq. 28). Participaram da reunião representantes da Diretoria de Aquisições da Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública (DIAQ/SCGP), Consultoria Jurídica Adjunta do Comando da Aeronáutica (COJAER), Consultoria Jurídica Junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (CONJUR/MGI), Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SEGES/MGI), Procuradoria-Geral Federal (PGF), Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e desta CONUNI, então chamada DECOR. Ao final, os participantes concordaram com a concessão de prazo de 30 (trinta) dias para:

- a. SUBCONSU/PGF complementar a sua manifestação jurídica juntada aos presentes autos (seq. 26), esclarecendo seu posicionamento;
- b. CONJUR/MGI complementar a sua manifestação jurídica juntada aos presentes autos, manifestando-se expressamente sobre a interpretação do cálculo previsto no art. 75, §1, I e II, da Lei nº 14.133/2021;
- c. COJAER apresentar manifestação jurídica nos presentes autos sobre todos os pontos objetos de uniformização no presente procedimento.

(Seq. 28)

9. Além disso, em 29/07/2025, em razão da expertise da Câmara Nacional de Licitações e de Contratos Administrativos (CNLCA) na matéria que é objeto do presente procedimento de uniformização, solicitou-se a apresentação de sua manifestação jurídica no prazo de 30 (trinta) dias (seq. 29).

10. Em 28/08/2025, a CONJUR-MGI apresentou a complementação (seq. 30) da sua manifestação anteriormente juntada a estes autos (seq. 24) e concluiu que apenas as dispensas de pequeno valor devem ser consideradas para o cálculo do limite previsto no art. 75, §1 da Lei nº 14.133/2021, o que não eximiria o gestor de realizar o planejamento das contratações e, dentro do possível, agrupar as demandas de objetos da mesma natureza em um único procedimento licitatório:

A partir de uma interpretação literal do dispositivo legal, o entendimento mais adequado é no sentido de que **só devem ser consideradas no cálculo do limite previsto no incisos I e II as dispensas de pequeno valor para fins de verificação de eventual fracionamento de despesa.**

O próprio art. 75, § 1º, expressamente menciona os incisos I e II do *caput*, que se tratam das hipóteses de dispensa de licitação por pequeno valor, o que parece não abrir margem para que outras hipóteses de contratação sejam incluídas no cômputo do referido limite.

Ademais, não parece haver sentido em que inexigibilidades, que se tratam de contratações em que não há concorrência, ou outras hipóteses de dispensa, quando o dever de licitar é afastado por outros fatores que não o preço, sejam considerados no referido limites legal.

Salvo melhor juízo, o Tribunal de Contas da União parece entender nesse sentido, conforme consta em seu Manual de Licitações e Contratos^[1], ao tratar do fracionamento de despesas, se refere apenas à dispensas de pequeno valor, *in verbis*:

[Relatório] 68. Aspecto relevante relacionado às contratações por pequeno valor é o fracionamento de despesas, que ocorre quando são realizadas, no mesmo exercício, mais de uma dispensa enquadrada nos incisos supracitados, com objetos da mesma natureza, e que somadas ultrapassam os limites estabelecidos. Exemplo de controle que pode ser adotado para evitar a ocorrência de fracionamento é a elaboração de plano anual de aquisições, por meio do qual as organizações podem identificar possíveis compras recorrentes.

Frise-se, entretanto, que o entendimento aqui exarado não exime o gestor de realizar o planejamento das contratações. Com efeito, o princípio do planejamento consagrado pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, não pode ter seu conteúdo esvaziado.

Há claramente um dever da Administração Pública planejar previamente suas contratações no exercício financeiro, com o objetivo de racionalização dos procedimentos, a fim de obter economia de escala, padronização de produtos e serviços e redução de custos processuais.

Ou seja, **dentro do que for considerado previsível pelo gestor**, as demandas relacionadas a objetos da mesma natureza devem ser realizadas por meio de um único procedimento licitatório.

(Seq. 30, grifos no original)

11. Em 30/09/2025, a COJAER juntou aos autos a NOTA Nº 00563/2025/COJAER/CGU/AGU (seq. 36), concordando com a complementação apresentada pela CONJUR-MGI (seq. 30) de que, em regra, o cálculo do §1 do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 deve considerar apenas as dispensas de licitação por pequeno valor:

Assim, tem-se que, **como regra, em uma situação normal de um gestor diligente no planejamento de suas contratações, somente as dispensas de licitação por pequeno valor (art. 75, incisos I e II, da Lei nº 14.133/21) devem ser computadas no cálculo do somatório previsto nos incisos I e II do § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021. Isso porque não constitui fracionamento indevido o surgimento de fato superveniente, posterior a uma licitação ou uma contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação, que enseje a necessidade de uma dispensa de pequeno valor para a aquisição do mesmo objeto.**

Excepcionalmente, porém, em havendo desídia no planejamento das contratações anuais do órgão ou indícios de conduta dolosa de fracionamento da pretensão contratual, as contratações já realizadas deverão ser computadas, de modo a evitar fracionamento ilícito da despesa.

(Seq. 36, grifos no original)

12. Em 01/10/2025, a SUBCONSU/PGF complementou (seq. 39) a sua manifestação anteriormente juntada a estes autos (seq. 26), esclarecendo que devem ser consideradas apenas as contratações diretas por dispensa em razão do valor para a aferição do limite previsto no §1 do art. 75 da Lei nº 14.133/2021:

Conforme já tratado no PARECER n. 00010/2025/CFGEP/SUBCONSU/PGF/AGU (seq. 26), o entendimento da SUBCONSU/PGF busca privilegiar o princípio do planejamento das contratações, de maneira que, no cômputo do somatório de despesas para o cálculo do limite previsto no previsto no art. 75, §1, I e II, da Lei nº 14.133/2021, sejam, em regra, incluídas todas as contratações da mesma natureza realizadas no exercício financeiro pela unidade gestora.

Todavia, revela-se pertinente a complementação da manifestação jurídica acima citada para esclarecer que essa regra se aplica exclusivamente às contratações diretas por dispensa em razão do valor, previstas nos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021. O objetivo da norma é evitar o fracionamento indevido de despesas que, pela existência de competição no mercado, deveriam ser objeto de licitação.

Não se deve, portanto, incluir nesse cálculo outras hipóteses de contratação direta — como as inexigibilidades (art. 74 da Lei nº 14.133/2021) e as dispensas fundadas em outros incisos do art. 75 da Lei nº 14.133/2021. Tais hipóteses não decorrem de escolha discricionária da Administração diante de mercado competitivo, mas sim de

situações excepcionais em que a competição é inviável (no caso das inexigibilidades) ou foi afastada por determinação legal (nas demais dispensas).

A doutrina, a exemplo de Marçal Justen Filho[1] e Joel de Menezes Niebuhr[2], converge no sentido de que a inexigibilidade não se configura como exceção facultativa ao dever de licitar, mas como consequência lógica e jurídica da inexistência de competição.

Já as demais dispensas previstas no art. 75 da Lei nº 14.133/2021 visam tutelar interesses públicos específicos (emergência, guerra, aquisição de bens de órgãos públicos, etc.), e não se relacionam com a finalidade de evitar o fracionamento de despesas por baixo valor.

(Seq. 39, grifos adicionados)

13. Nesse mesmo sentido, a Câmara Nacional de Licitações e de Contratos Administrativos (CNLCA) também entendeu que, para apuração dos limites previstos no art. 75, §1º, I e II, da Lei nº 14.133/2021, deve-se considerar apenas as contratações por dispensa em razão do pequeno valor (seq. 522 do NUP 00688.000717/2019-98).

14. É o que importa relatar.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Delimitação do objeto deste procedimento de uniformização

15. O art. 75, I e II da Lei nº 14.133/2021 prevê a possibilidade de dispensa de licitação nos casos de contratações de baixo valor:

Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores; (Vide Decreto nº 12.343, de 2024)

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras; (Vide Decreto nº 12.343, de 2024)

16. O Decreto nº 12.343/2024 atualizou os referidos valores, com vigência a partir de 01/01/2025, para R\$ 125.451,15 (cento e vinte e cinco mil quatrocentos e cinquenta e um reais e quinze centavos) no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores e para R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos) no caso de outros serviços e compras.

17. O § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 dispõe sobre a forma de aferição do valor limite para que seja possível a dispensa de licitação nesses casos:

Art. 75 § 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**.

(Grifos adicionados)

18. Diante disso, o presente procedimento de uniformização de orientação jurídica sobre questões relevantes e transversais tem como objeto **a interpretação de como dever ser feito o cálculo previsto no § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021**, respondendo aos seguintes questionamentos:

1) **O cálculo do somatório** previsto nos incisos I e II do § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 **deve incluir os valores independentemente da modalidade de licitação** (Pregão/Concorrência) ou contratação direta (Dispensa/Inexigibilidade) que originou a contratação?

2) **Adequação ou não da utilização do subelemento de despesa, nas aquisições mediante suprimento de fundos**, como parâmetro de referência para a prevenção de possíveis fracionamentos de despesas nos termos do art. 75, I e II, § 1º e 2º da Lei nº 14.133/2021.

(Seq. 12 e 14, grifos adicionados)

19. Quanto à primeira pergunta acima, a situação hipotética descrita pelo órgão técnico cuja consulta originou o presente procedimento de uniformização ajuda a compreender a dúvida jurídica do gestor (seq. 1). Suponha-se que tenha sido realizado um pregão eletrônico para a aquisição de café, no valor de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), para suprir a necessidade anual de um determinado órgão público. Contudo, por razões imprevistas, a quantidade licitada foi insuficiente e será necessário adquirir mais café, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), nos últimos meses do ano. Neste cenário, seria possível a dispensa de licitação por pequeno valor? Ou o somatório da despesa no exercício financeiro com objetos de mesma natureza deve incluir também o valor adquirido anteriormente por meio de pregão ($R\$ 60.000,00 + R\$ 5.000,00 = R\$ 65.000,00$), de modo que se ultrapassaria o limite estabelecido na norma (atualizado para R\$ 62.725,59, em 2025, pelo Decreto nº 12.343/2024)?

20. Narra a consulente que o exemplo ilustrativo reflete uma dúvida recorrente de várias unidades gestoras e que, até o presente momento, a correta interpretação e aplicação do § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 não está suficientemente esclarecida em normas, pareceres, orientações, entre outros (seq. 1).

21. Já a segunda pergunta, originou-se de consulta no NUP 08019.001438/2025-84, apensado aos presentes autos para tramitação conjunta, uma vez que também versa sobre a interpretação do § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021. Neste caso, a dúvida do órgão técnico é sobre a adequação ou não da utilização do subelemento de despesa, uma classificação contábil utilizada nas despesas públicas, como parâmetro para aferir os limites do § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, em aquisições mediante suprimento de fundos, tendo em vista o disposto no Acórdão nº 2557/2009 do Tribunal de Contas da União (TCU).

22. A orientação jurídica sobre a interpretação do § 1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 será elaborada e fundamentada dos tópicos a seguir, respondendo-se aos questionamentos acima.

II.2. Cálculo do somatório do I e II do §1 do art. 75 da Lei nº 14.133/2021. Inclusão apenas dos valores das dispensas de licitação por pequeno valor.

23. A dispensa de licitação em contratações de baixo valor se fundamenta nos custos associados ao procedimento licitatório, de modo que seria ilógico utilizá-lo quando a despesa com o objeto a ser adquirido não compensa o ônus financeiro da movimentação da máquina pública:

A legitimidade da dispensa licitatória ampara-se no **descabimento de a Administração ter um custo processual superior ao dispêndio para a contratação do objeto pretendido**. O procedimento licitatório, independentemente da modalidade utilizada, compreende diversos custos, tanto os referentes ao labor administrativo (custos fixos com salários, equipamentos, energia e diversos insumos) quanto os decorrentes da publicidade dos atos da licitação. Logo, em atendimento ao **princípio da economicidade**, nada mais correto do que **contratar diretamente, dispensando o pesado e caro procedimento licitatório, quando o objeto pretendido for de baixo valor monetário**.

(BITTENCOURT, Sidney. *Nova Lei de Licitações passo a passo: comentando artigo por artigo a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 58, grifos adicionados)

24. Assim, em consonância com os princípios da economicidade, foi facultado ao gestor dispensar a licitação para contratações de baixo valor, nos termos do art. 75, I e II, cujos montantes são atualizados periodicamente (para o ano de 2025, confira-se o Decreto nº 12.343/2024).

25. No entanto, se por um lado o baixo valor das contratações não justifica os custos com a realização do procedimento licitatório, por outro, há o risco do uso indevido desta hipótese de dispensa com o **fracionamento de despesas**, isto é, a divisão do que poderia ser uma única contratação em várias compras menores do mesmo objeto a fim de não se realizar a licitação para contratações públicas.

26. Tal situação é problemática porque as compras maiores, em grande volume, favorecem a economia de escala ao reduzir o custo unitário na aquisição de bens e serviços, além de diluir os custos fixos e procedimentais com a realização da licitação. Desse modo, a unificação em uma única contratação dos objetos de mesma natureza reduz os gastos públicos e favorece a obtenção de melhores preços, em linha com o princípio da eficiência.

27. Por este motivo, o §1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 estabelece o que deve ser observado para a definição do limite de valor que autoriza a dispensa de licitação:

Há uma preocupação no sentido de evitar que o gestor público divida o objeto em parcelas, ou fracione o objeto, e use esse inciso para contratar cada parte, de modo a não realizar a licitação. Por isso, o § 1º estabelece regra específica sobre a definição do valor.

(JACOBY FERNANDES, Ana Luiza; JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses; JACOBY FERNANDES, Murilo. *Contratação Direta sem Licitação na Nova Lei de Licitações: Lei nº 14.133/2021*. 11. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 177)

28. Diante disso, o §1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 determina que a aferição do limite do pequeno valor que autoriza a dispensa de licitação, deve levar em consideração o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora (I) e o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade (II):

O ponto jurídico com maior repercussão prática no que tange às hipóteses de dispensa fundadas no valor econômico dos futuros contratos reside na **proibição de parcelamento ou fracionamento do objeto de contrato para alcançar em cada parcela ou fração os valores autorizadores da dispensa**, conforme deflui da redação do §1º do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 75. [...]

§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.

Ou seja, não é permitido fragmentar o objeto do contrato, para, em vez de firmar um só, firmar vários, visando esquivar-se da obrigatoriedade de licitação pública, já que, por hipótese, cada parte isoladamente atingiria o montante previsto para a dispensa. De acordo com a redação do supracitado §1º do artigo 75, **deve-se tomar em conta tudo o que for gasto por cada unidade gestora no mesmo exercício financeiro em relação a objetos que tenham a mesma natureza**, entendendo-se como tal objetos do mesmo ramo de atividade.

(NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025, p. 290, grifos adicionados)

29. A norma estabelece três parâmetros, que devem ser interpretados de forma cumulativa, para aferir o limite para a dispensa de licitação por baixo valor: material (somatório da despesa com objetos de mesma natureza), temporal (no exercício financeiro) e subjetivo (pela unidade gestora).

30. A consulta em análise refere-se à interpretação do parâmetro material, mais especificamente, se as expressões “somatório do que for despendido” e “somatório da despesa realizada” abrangem todas as contratações de objetos de mesma natureza realizadas no exercício financeiro pela unidade gestora, independentemente da modalidade de licitação ou de contratação direta, ou se devem ser computadas apenas as dispensas de licitação por pequeno valor.

31. Para responder essa dúvida, deve-se considerar a finalidade do §1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 que, como visto acima, é justamente evitar o fracionamento de despesas, ou seja, a divisão indevida do objeto em várias aquisições separadas para evitar a obrigatoriedade da licitação. Dessa forma, a interpretação teleológica do dispositivo revela que apenas as dispensas de pequeno valor devem ser consideradas no cálculo do limite previsto no §1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021. Assim, para se aferir se houve fracionamento de despesa, deve-se observar se o somatório do que foi despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora **com dispensas de licitação de pequeno valor** de objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade, ultrapassa os limites dos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, atualizados pelo Decreto nº 12.343/2024.

32. Isto porque o fracionamento de despesa pressupõe a utilização indevida da permissão legal de dispensa de licitação em razão do pequeno valor. Se a própria razão de existir da norma é evitar que o gestor divida a aquisição em várias compras separadas menores, prejudicando a economia de escala, o cálculo do limite deve incluir somente o somatório da despesa com dispensas de licitação por baixo valor, fundamentadas nos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

33. O próprio Tribunal de Contas da União (TCU) também conceitua o fracionamento de despesa em função da utilização da dispensa de licitação de forma indevida:

68. Aspecto relevante relacionado às contratações por pequeno valor é o **fracionamento de despesas**, que ocorre **quando são realizadas, no mesmo exercício, mais de uma dispensa enquadrada nos incisos supracitados**,

com objetos da mesma natureza, e que somadas ultrapassam os limites estabelecidos. Exemplo de controle que pode ser adotado para evitar a ocorrência de fracionamento é a elaboração de plano anual de aquisições, por meio do qual as organizações podem identificar possíveis compras recorrentes.

(TCU, Acórdão 1796/2018, Plenário, Relatório de Levantamento, Data da sessão 01/08/2018, grifos adicionados)

Enunciado: **O uso de dispensas de licitação, em preterição à realização de certame que leve em conta o valor total estimado do objeto, caracteriza fracionamento de despesa e, consequentemente, fuga ao necessário procedimento licitatório.**

(TCU, Acórdão 4509/2020, Primeira Câmara, Relator Weder de Oliveira, Data da sessão: 14/04/2020, grifos adicionados)

Enunciado: Deve ser evitado o fracionamento da despesa como expediente de fuga ao devido procedimento licitatório.

(TCU, Acórdão 2087/2012, Primeira Câmara, Tomada de Contas, Relator Walton Alencar Rodrigues, Data da sessão 17/04/2012)

Enunciado: Deve ser evitado o desvirtuamento da dispensa de licitação por valor, a partir da realização fracionada e indevida de despesas de mesma natureza.

(TCU, Acórdão 2157/2011, Plenário, Relatório de Acompanhamento, Relator Walton Alencar Rodrigues, Data da sessão 17/08/2011)

Enunciado: 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.

(TCU, Acórdão 1046/2009, Segunda Câmara, Relator Augusto Sherman, Prestação de Contas Simplificada, Data da sessão: 17/03/2009)

34. Dessa forma, não faz sentido incluir as despesas realizadas por meio de pregão, concorrência ou outras modalidades licitatórias no cálculo do limite do §1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, **já que nesses casos não houve “fuga” à licitação. Ao contrário, a sua inclusão na aferição do fracionamento de despesa poderia prejudicar a utilização correta e devida da dispensa de licitação por pequeno valor, fazendo com que o gestor seja obrigado a realizar o procedimento licitatório mesmo quando o preço do objeto não compense o custo da movimentação da máquina pública.**

35. Além disso, verifica-se que o § 1º do art. 75 é específico quanto à sua aplicação para aferir os limites referidos nos incisos I e II do caput do artigo, motivo pelo qual também é inaplicável a inclusão no cálculo das despesas com as demais modalidades de dispensa de licitação elencadas nos outros incisos do art. 75. As demais hipóteses legais em que é dispensável o procedimento licitatório tutelam outros interesses públicos específicos ou situações distintas (licitação deserta ou fracassada, emergência ou calamidade pública, transferência de tecnologia, aquisição de bens ou serviços específicos, intervenção no domínio econômico, necessidades relacionadas à defesa nacional, entre outras) que não se relacionam com o fracionamento de despesas.

36. Não há que se cogitar, ainda, a inclusão das despesas em contratações diretas por inexigibilidade de licitação no cálculo do limite do §1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021. A inexigibilidade de licitação se verifica quando é inviável a competição (art. 74 da Lei nº 14.133/2021). Desse modo, não há qualquer relação com o fracionamento de despesas, já que a licitação sequer seria possível nessa hipótese.

37. Portanto, verifica-se que **apenas as dispensas de pequeno valor** devem ser consideradas no cálculo do limite previsto no §1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 para aferição da ocorrência do fracionamento de despesa de forma cumulativa com os demais parâmetros legais.

38. Não obstante, isto **não exige o gestor de realizar o devido planejamento das contratações**, a fim de realizar compras de maior volume, que obtenham economia de escala e reduzam os custos aos cofres públicos. O Decreto nº 10.947/2022, que regulamenta o plano de contratações anual, elenca como um dos seus objetivos justamente evitar o fracionamento de despesas:

Art. 5º A elaboração do plano de contratações anual pelos órgãos e pelas entidades tem como objetivos:

I - racionalizar as contratações das unidades administrativas de sua competência, por meio da promoção de contratações centralizadas e compartilhadas, a fim de obter **economia de escala, padronização de produtos e serviços e redução de custos processuais;**

II - garantir o alinhamento com o planejamento estratégico, o plano diretor de logística sustentável e outros instrumentos de governança existentes;

III - subsidiar a elaboração das leis orçamentárias;

IV - **evitar o fracionamento de despesas**; e

V - sinalizar intenções ao mercado fornecedor, de forma a aumentar o diálogo potencial com o mercado e incrementar a competitividade.

(Grifos adicionados)

39. Assim, nos termos do art. 6º do Decreto nº 10.947/2022, os órgãos e entidades públicas devem elaborar os respectivos plano de contratações anuais que contenham todas as contratações que pretendem realizar no exercício subsequente, incluídas as contratações diretas, nas hipóteses previstas nos art. 74 e art. 75 da Lei nº 14.133/2021. A previsão anual de toda a demanda, qualitativa e quantitativa, favorece a racionalização das contratações e a obtenção de economia ao erário.

40. É evidente que, na realidade prática, nem sempre se concretiza a previsão de demanda contida no plano de contratação anual. É por esta razão que o art. 124 da Lei nº 14.133/2021 prevê a possibilidade de alteração contratual, inclusive unilateralmente pela Administração Pública, quando houver a necessidade de acréscimo ou diminuição quantitativa do objeto:

Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei **poderão ser alterados**, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - **unilateralmente pela Administração:**

[...]

b) quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de **acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;**

[...]

Art. 125. Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do **caput** do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, **nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25%** (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas **obras, nos serviços ou nas compras**, e, no **caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50%** (cinquenta por cento).

Art. 126. As alterações unilaterais a que se refere o inciso I do **caput** do art. 124 desta Lei não poderão transfigurar o objeto da contratação.

(Grifos adicionados)

41. Dessa forma, voltando à situação hipotética que originou o presente procedimento de uniformização, caso a quantidade de café adquirida por pregão eletrônico, no valor de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), por razões imprevistas, tenha sido insuficiente para atender a demanda do órgão, **deve ser idealmente feito um termo aditivo** para o acréscimo quantitativo do objeto, nos termos do art. 124, I, b, da Lei nº 14.133/2021. Caso **não** seja possível realizar o termo aditivo, por exemplo devido ao término da vigência do contrato, em tese, **seria viável a realização de uma dispensa de licitação por pequeno valor** para a aquisição de mais café no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), tendo em vista que o montante adquirido anteriormente por meio de pregão eletrônico não deve ser computado no cálculo do limite do §1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

42. Esclarece-se, ainda, que se parte do pressuposto que, no cenário fictício acima, não foi realizada mais nenhuma dispensa de licitação por pequeno valor **ou aquisição por suprimento de fundos** pela unidade gestora no exercício financeiro em questão em relação a objetos da mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade. Dentre as formas de contratações previstas na Lei nº 14.133/2021, apenas a dispensa de licitação por pequeno valor deve ser computada no cálculo do §1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, como exposto anteriormente neste tópico. Contudo, **as aquisições por suprimento de fundos, apesar de não serem uma forma de contratação, também devem ser incluídas no cálculo do limite do art. 75, I e II da Lei nº 14.133/2021, nos termos do art. 6 da Portaria Normativa MF nº 1.344, de 31 de outubro de 2023, conforme será visto no tópico a seguir.**

43. Assim, o gestor deve verificar, em cada caso, antes de realizar dispensa de licitação por pequeno valor, se a nova aquisição, somada às dispensas de licitação por pequeno valor e às aquisições por meio de suprimento de fundos de objetos de mesma natureza, não ultrapassa o limite do §1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

44. Durante a reunião de apresentação de caso, o representante da SEGES/MGI explicou que, quando o gestor vai fazer uma contratação direta por dispensa de licitação com fundamento no art. 75, §1, I e II, da Lei nº 14.133/2021, **o sistema de compras públicas atualmente gera um alerta informando qual valor já foi gasto anteriormente com aquele determinado item**

independentemente do tipo de contratação que foi feita anteriormente. Esclareceu que, em todos os casos, a compra não é obstada pelo sistema, apenas aparece um alerta para o gestor com essas informações (seq. 28).

45. No entanto, tal informação pode gerar a dúvida quanto à correta interpretação do cálculo do limite do §1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, tal como a consulta que originou o presente procedimento de informação. Desse modo, o gestor pode acabar deixando de realizar a dispensa de licitação por pequeno valor, mesmo quando ela é cabível, por medo de uma eventual responsabilização por fracionamento de despesa.

46. Diante disso, sugere-se que a Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SEGES/MGI) avalie **a possibilidade de incluir no sistema de compras públicas um alerta informando especificamente quanto já foi despendido em dispensas de licitação por pequeno valor (art. 75, I ou II da Lei nº 14.133/2021) no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade**.

II.3. Inadequação do uso do “subelemento de despesa” como um critério para aferição do limite do II do §1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

47. A segunda questão objeto do presente procedimento de uniformização é a adequação ou não da utilização do subelemento de despesa, nas aquisições mediante suprimento de fundos, como parâmetro de referência para a prevenção de possíveis fracionamentos de despesas nos termos do art. 75, I e II, § 1º e 2º da Lei nº 14.133/2021.

48. Subelemento de despesa é um detalhamento facultativo do elemento de despesa, ou seja, é uma classificação contábil e orçamentária relacionada à natureza da despesa pública:

Termo: Classificação de Natureza de Despesa

Agrupamento composto pelas classificações de despesa por categoria econômica, GND, MA, Elemento de Despesa e Subelemento de Despesa. O desdobramento por elemento de despesa é obrigatório a partir da execução e o subelemento é facultativo para atendimento das necessidades de escrituração contábil e controle da execução orçamentária.

(Glossário de Termos Orçamentários do Congresso Nacional)^[1]

49. A dúvida sobre a adequação ou não do “subelemento de despesa” como parâmetro para o cálculo de aferição do fracionamento de despesa decorre do que foi determinado no Acórdão nº 1276/2008 do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU):

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno/TCU, em:

[...]

9.2.4. a utilização de suprimento de fundos para aquisição, por uma mesma unidade gestora, de bens ou serviços mediante diversas compras em um único exercício e para idêntico subelemento de despesa, cujo valor total supere os limites dos incisos I ou II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, constitui fracionamento de despesa, situação vedada pelos referidos dispositivos legais (cf. item 5.7 do relatório de auditoria)

(TCU, Acórdão nº 1276/2008, Plenário, Relator Valmir Campelo, Data da sessão 02/07/2008, grifos adicionados)

50. Não obstante, no ano seguinte à decisão acima, em 2009, **o próprio TCU corrigiu o seu entendimento** e esclareceu que **o subelemento de despesa não é um parâmetro adequado** para aferir os limites para configuração do fracionamento de despesa, nos termos do Acórdão nº 2557/2009 do Plenário:

A propósito, é de lembrar que a classificação por elemento de despesa indica o objeto do gasto. Contudo, a análise da despesa via objeto do gasto não permite identificar a finalidade do dispêndio e, por conseguinte, verificar sua adequação aos parâmetros que regem a aplicação dos recursos. Conforme Machado Jr., à fl. 28 de 'A lei 4.320 comentada' (IBAM, 2002/2003):

'O elemento de despesa é conceituado como aquele que tem por objetivo identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros de que a administração pública se serve para a consecução dos seus fins.'

Por sua vez, o subelemento constitui um detalhamento da classificação por elemento de despesa. Conforme ressaltado pela STN (fls. 91), a classificação por subelemento tem por objetivo sobretudo a prestação de informações gerenciais ao gestor, não sendo considerados na definição dessa classificação os limites para modalidades de licitação ou fracionamento dos dispêndios.

Então, tem-se que, de fato, a expressão 'para idêntico subelemento de despesa' não exprime adequadamente o entendimento do Tribunal consubstanciado no item 9.2.4 do Acórdão 1276/2008-TCU-Plenário, tendo ocorrido ali inexatidão material que prejudica a sua compreensão.

[...]

9. No caso, a Semag reconhece a validade dos argumentos trazidos pela STN, **os quais justificariam a alteração pretendida por aquele órgão, no sentido de que a caracterização do fracionamento ilegal se dê pela aquisição de bens ou serviços de mesma natureza**, e não pela aquisição de bens ou serviços classificados em idêntico subelemento de despesa.

10. Realmente, trata-se de inexatidão técnica que reclama correção por parte do Tribunal, consoante sugerido pela unidade instrutiva.

11. De fato, não há como se concluir que a classificação das despesas segundo a legislação contábil/orçamentária (norma geral) é que nortearia a definição da modalidade de licitação ou do caso de dispensa de certame da espécie para as contratações com a administração. Até porque a Lei nº 8.666/1993 é a norma especial que rege os procedimentos de licitações e contratos para o setor público. E conforme elementar princípio de hermenêutica, havendo conflito entre uma norma especial e outra geral, aquela prevalece sobre esta última.

12. Parece inegável que a intenção do legislador foi estabelecer como regra que o parcelamento deverá obedecer ao princípio da economicidade, com justificativa técnica e econômica da contratação parcial, sendo vedado, em qualquer caso, o fracionamento como expediente para se fugir ao procedimento licitatório ou à modalidade de certame mais complexa.

13. **Desse modo, para se determinar a modalidade a ser adotada ou a hipótese de contratação direta, o critério de se somarem os gastos classificados no mesmo subelemento de despesa peca num ponto essencial: reúne, para esse fim, bens ou serviços que não possuem a mesma natureza, embora estejam agrupados na mesma rubrica orçamentária. Logo, esse parâmetro não deve mesmo prosperar, sob pena de inviabilizar técnica e economicamente as contratações que requeiram a sua adoção.**

(TCU, Acórdão 2557/2009, Plenário, Relator Valmir Campelo, julgado em 04/11/2009, grifos adicionados)

51. O subelemento de despesa é uma classificação contábil que reúne bens e serviços que não possuem a mesma natureza e, desse modo, é inadequado para aferir se a compra pode ou não se inserir no limite de valor permitido para a dispensa de licitação. Apesar de o acórdão acima versar sobre a Lei nº 8.666/1993, a nova lei de licitações, a Lei nº 14.133/2021, manteve a preocupação com o fracionamento de despesas e adotou expressamente o parâmetro de “objetos de mesma natureza”:

O outro limitador do uso do inciso também veio a resolver antiga polêmica. Deve ser considerada a soma das despesas de mesma natureza. Aqui o legislador acolheu nossa proposição no sentido de deixar mais clara a compreensão do que é despesa de mesma natureza: é a despendida no mesmo ramo de atividade comercial. Assim, por exemplo, a reforma do edifício referida anteriormente, pode ser contratada até o limite de 100.000 reais e a instalação de piso, por mais 100.000 reais, porque existe no mercado empresa de especialidade diversa do executor da obra anterior. Ainda que os serviços sejam aparentemente integrados, a diferença do ramo de especialidade justifica a contratação separada.

Tal entendimento também incorpora posição jurisprudencial sedimentada, a qual utilizava a expressão: universo de potenciais fornecedores.³⁴² **Expressão que nada mais é que considerar o universo de fornecedores potencialmente aptos a entender determinado objeto, ou seja: atuantes na mesma atividade comercial.**

(JACOBY FERNANDES, Ana Luiza; JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses; JACOBY FERNANDES, Murilo. Contratação Direta sem Licitação na Nova Lei de Licitações: Lei nº 14.133/2021. 11. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 178)

52. Portanto, **é inadequado o uso do “subelemento de despesa” como um critério para aferição do limite do II do §1 do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 nas aquisições realizadas por meio de suprimento de fundos.** Antes de analisar qual é o parâmetro adequado para tanto, é necessário tecer algumas considerações sobre o que são as aquisições realizadas por meio de suprimento de fundos.

53. Suprimento de fundos é a entrega de numerário a servidor com o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aquisição, como despesas eventuais em viagens, despesas urgentes e inadiáveis e despesas de pequeno vulto.^[2]

54. Conforme explica o Guia de Boas Práticas em Suprimento de Fundos e Cartão de Pagamento da Controladoria-Geral da União (CGU), o **suprimento de fundos é uma forma de execução de despesa pública**, e não uma modalidade de contratação como as definidas na Lei nº 14.133/2021:

O empenho é emitido em nome do servidor, na dotação orçamentária específica e na natureza de despesa própria, com a finalidade de efetuar despesas que, pela sua excepcionalidade, não possam se subordinar ao processo normal de aplicação, isto é, não seja possível o empenho direto ao fornecedor ou prestador de serviço na forma da Lei nº 4.320/1964, precedido de licitação ou contratação direta.

[...]

2. SUPRIMENTO DE FUNDOS É UMA MODALIDADE DE DISPENSA DE LICITAÇÃO?

Não. O suprimento de fundos é uma forma de execução de despesa pública mais simplificada e flexível que a contratação direta (dispensa ou inexigibilidade de licitação). Apesar disso, a sua simplificação não implica em falta de procedimentos administrativos próprios.

(Guia de Boas Práticas em Suprimento de Fundos e Cartão de Pagamento da Controladoria-Geral da União)^[3]

55. Trata-se, assim, de um regime de adiantamento em que o empenho é emitido em nome do servidor, conforme previsão nos arts. 68 e 69 da Lei nº 4.320/1964:

Art. 68. O **regime de adiantamento** é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste **na entrega de numerário a servidor**, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, **que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação**.

Artigo 69. Não se fará adiantamento a servidor em alcance nem a responsável por dois adiantamentos.

(Grifos adicionados)

56. O Decreto nº 93.872/1986 regulamenta o pagamento de despesas por meio de suprimento de fundos:

Art. 45. Excepcionalmente, a critério do ordenador de despesa e sob sua inteira responsabilidade, poderá ser concedido suprimento de fundos a servidor, sempre precedido do empenho na dotação própria às despesas a realizar, e que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação, nos seguintes casos (Lei nº 4.320/64, art. 68 e Decreto-lei nº 200/67, § 3º do art. 74):

I - para atender **despesas eventuais**, inclusive em viagens e com serviços especiais, que **exijam pronto pagamento**; (Redação dada pelo Decreto nº 6.370, de 2008)

II - quando a **despesa deva ser feita em caráter sigiloso**, conforme se classificar em regulamento; e

III - para atender **despesas de pequeno vulto**, assim entendidas aquelas cujo valor, em cada caso, não ultrapassar limite estabelecido em Portaria do Ministro da Fazenda. (Grifos adicionados)

57. A Portaria Normativa MF nº 1.344, de 31 de Outubro de 2023, estabelece os limites para as despesas de pequeno vulto que autorizam a concessão de suprimento de fundos:

Art. 2º O ato de concessão de suprimento de fundos, para todos os casos de aplicação de suprimento de fundos regulados pelo art. 45 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, fica limitado a:

I - para obras e serviços de engenharia, 50% (cinquenta por cento) do valor estabelecido no inciso I do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, atualizado nos termos do art. 182 da citada Lei;

II - para outros serviços e compras em geral, 50% (cinquenta por cento) do valor estabelecido no inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, atualizado nos termos do art. 182 da citada Lei.

58. Ademais a Portaria Normativa MF nº 1.344/2023 esclarece que a utilização de suprimento de fundos também se submete aos limites dos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 para configuração de fracionamento de despesa:

Art. 5º **Constitui fracionamento de despesa a utilização de suprimento de fundos para aquisição, por uma mesma unidade gestora, de bens ou serviços que se refiram ao mesmo item de despesa, mediante diversas compras em um único exercício, cujo valor total supere os limites dos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, situação vedada por essa Lei.**

Parágrafo único: Para os fins desta Portaria, **considera-se item de despesa a individualização do objeto a ser contratado, assim entendido como aquele relativo a item de material, inclusive permanente, ou de serviço, de natureza física e funcional distintas, ainda que constantes de uma mesma fatura ou documento equivalente.**

59. Verifica-se que a própria portaria já conceitua qual é o parâmetro material que deve ser considerado para o cálculo do limite, qual seja, a aquisição de bens ou serviços que se refiram ao mesmo **item de despesa**, considerado como “**individualização do objeto a ser contratado**, assim entendido como aquele relativo a item de material, inclusive permanente, ou de serviço, de natureza física e funcional distintas, ainda que constantes de uma mesma fatura ou documento equivalente” (parágrafo único do art. 5 da Portaria Normativa MF nº 1.344/2023).

60. Portanto, o **parâmetro de referência para o cálculo do limite** dos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 **na utilização de suprimento de fundos** para aquisição de bens e serviços é o **item de despesa, entendido como a individualização do objeto a ser contratado**, nos termos do parágrafo único do art. 5 da Portaria Normativa MF nº 1.344/2023.

61. Como explicado em mais detalhes no tópico anterior, a preocupação é a fragmentação do que poderia ser uma única compra a fim de se evitar a necessidade de realizar o procedimento licitatório devido. Do mesmo modo, é possível a divisão do que poderia ser uma única compra em várias menores que se enquadrem no limite de despesa de pequeno vulto, de modo que seja possível a utilização de suprimento de fundos para as aquisições. Além da perda de economia de escala, tal prática é problemática porque o o suprimento de fundos não se subordina ao processo normal de aplicação de despesas e também não se submete aos procedimentos administrativos das contratações diretas. Por isto, é importante que os gastos com suprimentos de fundos se submetam aos limites dos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, a fim de se evitar o fracionamento de despesa.

62. Mais ainda, ressalta-se que os gastos realizados por meio de **suprimento de fundos devem ser somados aos casos de dispensa de licitação** para verificação dos limites de fracionamento de despesas, nos termos da Portaria Normativa MF nº 1.344/2023:

Art. 6º Os **gastos realizados por meio de suprimento de fundos para objetos de mesma natureza deverão ser somados aos casos de dispensa de licitação**, para fins de verificação dos limites de despesa em contratações diretas regulamentadas pelo art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, sendo vedado o fracionamento de despesa.

(Grifos adicionados)

63. O termo “casos de dispensa de licitação” deve ser **interpretado como apenas** as dispensas de licitação **por pequeno valor**. Conforme já visto no tópico anterior deste parecer, as demais hipóteses de dispensa de licitação não devem ser somadas para aferição do limite porque tutelam outros interesses públicos específicas ou situações distintas que não se relacionam com o fracionamento de despesas.

64. A racionalidade de se somar os gastos realizados por meio de suprimento de fundo com os casos de dispensa de licitação por pequeno valor para objetos de mesma natureza é evitar o fracionamento de despesas entre estas duas formas possíveis de aquisição de um bem ou serviço. O gestor poderia fragmentar o que poderia ser uma única aquisição (com um volume maior e mais economia de escala) em uma ou mais dispensas de licitação por pequeno valor e despesas de pequeno vulto atendidas por meio de suprimento de fundos.

65. Nesse mesmo sentido, segue a Instrução Normativa Nº 105 de 14/06/2024 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ):

Art. 10. Constitui fracionamento de despesa a utilização de suprimento de fundos para aquisição de bens ou serviços que se refiram ao mesmo item de despesa, mediante diversas compras em um único exercício, cujo valor total supere os limites dos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

Parágrafo único. Os **gastos realizados por meio de suprimento de fundos com objetos da mesma natureza deverão ser somados aos casos de dispensa de licitação para objetos de mesma natureza**, para fins de verificação dos limites indicados no *caput*.

(Grifos adicionados)

66. Em relação à expressão “objetos de mesma natureza” o próprio inciso I do §1 do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 explica que devem ser “entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade”. Por sua vez, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 67, de 8 de julho de 2021, que dispõe sobre a dispensa de licitação na forma eletrônica, define o que **se considera ramo de atividade**:

Art. 4 § 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput, deverão ser observados:

I - o somatório despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora; e

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

§ 2º Considera-se ramo de atividade a linha de fornecimento registrada pelo fornecedor quando do seu cadastramento no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf), vinculada: (Redação dada pela IN Seges/MGI n.º 8 de 2023).

I - à classe de materiais, utilizando o Padrão Descritivo de Materiais (PDM) do Sistema de Catalogação de Material do Governo federal; ou

II - à descrição dos serviços ou das obras, constante do Sistema de Catalogação de Serviços ou de Obras do Governo federal.

(Grifos adicionados)

67. Assim, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 67/2021, expedida no exercício do poder regulamentar do Poder Executivo, estabelece um critério objetivo para o que se considera “objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade” o que oferece à Administração Pública uma parametrização que beneficia a previsibilidade:

Esse critério talvez não seja o critério perfeito, se é que existe algum, porém **é objetivo e, nessa medida, oferece à Administração Pública uma parametrização que beneficia a previsibilidade**. Ressalva-se que pode haver situações não adequadas, mas daí elas devem ser enfrentadas em separado, de acordo com as suas peculiaridades. Então, para aplicar os incisos I e II do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021, as unidades gestoras devem somar os valores a serem despendidos com contratos que tenham objetos da mesma natureza, que são aqueles que têm identidade entre si e servem às mesmas finalidades, para todo o exercício financeiro, o que abrange o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro. A dispensa é devida se o valor resultante da soma não ultrapassar os limites dos incisos I e II do artigo 75.

(NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025, p. 292)

68. Portanto, para aferição dos limites de fracionamento de despesas em aquisições realizadas por meio de suprimento de fundos, nos termos do art. 6 da Portaria Normativa MF nº 1.344/2023, os gastos realizados por meio de suprimento de fundos devem ser **somados** aos casos de dispensa de licitação **por pequeno valor em relação a objetos de mesma natureza**, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade, cuja definição se encontra no art. 4, § 2º, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 67/2021.

III – CONCLUSÃO

69. Ante o exposto, conclui-se que:

- o cálculo do §1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 deve ser interpretado como o somatório da despesa realizada com as **dispensas de licitação por pequeno valor** e as aquisições por meio de **suprimento de fundos** realizadas no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade, nos termos do art. 6 da Portaria Normativa MF nº 1.344, de 31 de Outubro de 2023 e do art. 4, § 2º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 67, de 8 de julho de 2021;
- a finalidade do limite estabelecido pelos incisos I e II do art. 75 Lei nº 14.133/2021 é evitar o fracionamento de despesas, de modo que **não** devem ser inseridas no cálculo, por não se prestarem a esse objetivo, os valores despendidos com contratações diretas por inexigibilidade de licitação ou pelas demais hipóteses de dispensa de licitação (que não sejam por pequeno valor);
- isto não isenta o gestor do dever de realizar o **planejamento das contratações públicas**, a fim de realizar compras de maior volume, que favoreçam a economia de escala e diluam os custos procedimentais, nos termos do Decreto nº 10.947/2022;
- caso a quantidade licitada, por razões imprevistas, tenha sido insuficiente para atender a demanda anual do órgão, deve ser idealmente feito um termo aditivo para o acréscimo quantitativo do objeto, nos termos do art. 124, I, b, da Lei nº 14.133/2021. Se não for possível a realização do termo aditivo, em tese, poderia ser

- realizada uma dispensa de licitação por pequeno valor, desde que atendido o limite do art. 75, I ou II, e seu §1º, I e II, da Lei nº 14.133/2021;
- e. sugere-se que a Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SEGES/MGI) **avalie a possibilidade de incluir no sistema de compras públicas um alerta informando especificamente quanto já foi despendido em dispensas de licitação por pequeno valor** (art. 75, I ou II da Lei nº 14.133/2021) no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade, cuja definição se encontra no art. 4, § 2º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 67, de 8 de julho de 2021;
- f. é **inadequado o uso do “subelemento de despesa”** como um critério para aferição do limite do I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 nas aquisições realizadas por meio de suprimento de fundos;
- g. na utilização de **suprimento de fundos** para aquisição de bens ou serviços, deve ser considerado o disposto nos arts. 5 e 6 da Portaria Normativa MF nº 1.344/202 para aferição do limite do art. 75, I, II, §1º, I e II, da Lei nº 14.133/2021.
- h. caso aprovada, recomenda-se i) juntar cópia desta manifestação aos autos do NUP 08019.001438/2025-84 e ii) dar ciência à Consultoria Jurídica da União no Estado do Rio Grande do Norte (CJU-RN).

À consideração superior.

Brasília, 07 de novembro de 2025.

JULIA NAMIE MAIA PINTO ISHIHARA

Advogada da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 67800000685202514 e da chave de acesso 0ea91a54

Notas:

1. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/classificacao_de_natureza_de_despesa. Acesso em 05/11/2025
2. Confira-se: <https://portal.tcu.gov.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/servico/suprimento-de-fundos>. Acesso em 05/11/2025.
3. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acoes-da-cgu-em-apoio-ao-rio-grande-do-sul/imagens/GuiaSuprimento.pdf>. Acesso em 05/11/2025.



Documento assinado eletronicamente por JULIA NAMIE MAIA PINTO ISHIHARA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2944419576 e chave de acesso 0ea91a54 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIA NAMIE MAIA PINTO ISHIHARA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 13-01-2026 17:53. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.