

PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo nº 214/2025

Órgão Interessado: Marcos Covre Bergamaschi

Assunto: EI/CMI/ES-DG/N.º 014/2025: Contratação. Agenciamento de Viagens Aéreas. Brasília. 07/04/2025 - 11/04/2025.

Ao Exmo. Controlador Interno
Sr. Higor Corrêa Mossin

EMENTA: DESPESA PÚBLICA. PEQUENAS COMPRAS OU PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PRONTO PAGAMENTO. MEDIDA EXCEPCIONAL. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestações de serviço de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior ao citado no **art. 95, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, atualizado pelo Decreto Nº 12.343/2024** e que abarquem despesas que não possam se submeter ao processo habitual de aquisição pela Administração Pública, justamente por isso, não há que se falar em observar o rito da contratação direta por valor, definido no art. 75, §3º, da Lei nº 14.133/2021.

RELATÓRIO

Trata-se de contratação com fulcro no **artigo 95, §2º da Lei Federal nº 14.133/2021**, que trata das **pequenas compras**, sendo tal instituto uma **novidade legislativa** advinda com o advento da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

A **Resolução nº 183/2023 da Câmara Municipal** prevê expressamente a possibilidade dessa contratação, **respeitando-se sempre a vantajosidade da proposta e, sobretudo, evitando-se o fracionamento indevido da despesa pública**. Trata-se de um mecanismo que **deve ser utilizado de forma excepcional**, quando a **despesa não puder se submeter ao trâmite ordinário de aquisição**, como no presente caso.

O presente procedimento tem como origem o **Processo Administrativo nº 113/2025**, que inicialmente buscava a formalização da contratação por meio da **dispensa de licitação prevista no art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021**. No entanto, **o procedimento não foi validado pelo setor jurídico** em razão de inconsistências formais no critério adotado.

Diante da **urgência da demanda apresentada**, que consiste na **aquisição de passagem aérea para cumprimento de agenda institucional por parlamentar na capital federal**, e considerando que o ordenamento jurídico admite a adoção de **forma excepcional e simplificada de contratação**, optou-se por enquadrar a despesa no que dispõe o **art. 95, §2º da Lei nº 14.133/2021**, como **pequena compra de pronto pagamento**, cujo valor não ultrapassa o limite legal.

Ressalte-se que, nos termos do **art. 11, §3º da Resolução nº 183/2023**, a contratação de pequeno valor **dispensa publicidade prévia, emissão de parecer jurídico e apresentação de documentos de habilitação**. No entanto, por se tratar da **primeira contratação realizada sob**

esse novo regime no âmbito desta Casa Legislativa, **optou-se por submeter o presente relatório à análise jurídica**, em respeito ao princípio da legalidade e à boa-fé administrativa. O processo está munido das seguintes documentações:

1. Convite do Deputado Federal - Da Vitória;
2. Documento para oficializar a solicitação da demanda;
3. Termo de Referência detalhado pautado pelo Art. 95, §2º, da Lei n.º 14.133/21;
4. Levantamento de preços no mercado;
5. Quadro simples para comparar os preços obtidos;
6. Justificativa do valor apresentado ratificando a vantajosidade;
7. Motivos que levaram à escolha do fornecedor;
8. Documento que comprova a capacidade técnica do fornecedor;
9. Pesquisa sobre contratações semelhantes realizadas por outros órgãos e entidades da Administração Pública;
10. Certidões de regularidades;
11. Portaria nomeando a Comissão Permanente de Licitação;
12. Pre-empenho correspondente;

É O RELATÓRIO. PASSO A OPINAR

Prestados tais esclarecimentos, de acordo com o quanto dispõe o art. 37, inciso XXI, da CF/88, a regra geral que prevalece para a Administração Pública é a obrigatoriedade da realização do procedimento licitatório nas contratações que envolvem obras, serviços, compras e alienações, mediante devido processo administrativo.

Essa norma constitucional tem caráter indeclinável para o gestor público, ressalvadas as exceções legais, de onde sobressai o entendimento de que contratações ao arrepio da legislação de regência constituem verdadeira burla a contaminar os contratos realizados, sujeitando o agente político às sanções legais.

Contudo, a própria Carta Maior permite que a Lei aponte situações excepcionais em que a Administração Pública poderá efetuar contratação direta, dispositivos que foram regulamentados por normas específicas ao disciplinar o instituto jurídico da inexigibilidade de licitação, em especial.

A obrigatoriedade da realização de procedimento licitatório comporta exceções, conforme preceitua a própria Constituição Federal, que ao cuidar da matéria autorizou a legislação infraconstitucional especificar os casos que não se submetem a prévio certame.

Frise-se que em qualquer opção legislativa de inexigibilidade de licitação deve-se perseguir a real demonstração da correlação entre a necessidade da demanda e a especialidade do executor do serviço, mediante devido processo administrativo, em que, além da pertinência temática, reste demonstrado a viabilidade jurídica da contratação e o atendimento dos requisitos exigidos.

No que se refere às hipóteses de contratação direta, a Professora Maria Sylvania Zanella Di Pietro, na Obra intitulada "Direito Administrativo", Ed. Atlas, São Paulo, 2014, esclarece o seguinte:

"(...) na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que ficaria inserida na

competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável".

As exceções, segundo a citada previsão constitucional, deverão estar expressamente previstas na legislação. Neste sentido, a Nova Lei de Licitações e Contratos prevê em seu art.95, §2º, da Lei Federal 14.133/2021, da forma que segue:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

O uso do art. 95, §2º da nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), que trata da contratação direta em razão da inviabilidade de competição, revela-se ainda mais excepcional diante do próprio arcabouço normativo da legislação, que impõe à Administração Pública o dever de planejamento anual das contratações, previsto no art. 12 da mesma lei. Ademais, o Estudo Técnico Preliminar (ETP), previsto no art. 18, reforça essa lógica ao exigir a análise prévia da real necessidade da contratação e das soluções disponíveis no mercado, demonstrando que a excepcionalidade da contratação direta não pode ser banalizada, sobretudo quando há mecanismos legais que impõem à Administração um dever objetivo de se planejar e prevenir situações emergenciais ou improvisadas.

Destarte, da leitura do § 2º do art.95 da Lei 14.133/2021, entende-se que para realizar um procedimento de prestação de serviço de pronto pagamento, a Administração Pública deve se ater a alguns critérios trazidos pela nova lei, que são:

1) O valor contratado neste tipo de procedimento deve ser abaixo do valor estipulado no art. 95, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, atualizado pelo Decreto Nº 12.343/2024;

2) A necessidade de pronto pagamento, ou seja, abarcar despesas que não possam se submeter ao processo habitual de aquisição e pagamento pela Administração Pública

Estas regras autorizam a realização de contratos verbais e aplica-se no caso de compras ou prestações de serviços cujo valor não seja superior a R\$ 12.545,11 (doze mil quinhentos e quarenta e cinco reais e onze centavos).

Como demonstrado, obedecidos esses critérios, poderá a administração pública contratar de forma mais simplificada através da contratação verbal ou pela prestação de serviços de pronto entrega.

O formalismo exige a formatação de um contrato, sendo nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, exceto nas situações de pequenas compras ou prestação de serviços de pronto pagamento, definindo-as a partir de um patamar de valor estipulado no art. 95, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, *in casu*, R\$12.545,11 (doze mil quinhentos e quarenta e cinco reais e onze centavos).



Feitos tais comentários, importante trazermos à baila os posicionamentos da melhor doutrina a respeito do tema.

O doutrinador Ronny Charles Lopes de Torres, na obra "Leis de Licitações públicas comentadas", 12. ed. rev., ampl. E atual – São Paulo, 2021, tratando a respeito das pequenas compras ou prestação de serviço de pronto pagamento, previstos no art. 95, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, assim leciona:

Segundo o § 2º, é nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a administração, salvo o de pequenas compras ou prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). Ressalvadas as exceções, o formalismo exige a formatação de um contrato ou instrumento congênere, sendo nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a administração. **O legislador exceuiu as situações de pequenas compras ou prestação de serviços de pronto pagamento, definindo-as a partir de um patamar de valor (dez mil reais)**

Veja-se que, por pressuporem a inviabilidade de observar o processo habitual de aquisição, tais contratações não exigem as formalidades da Lei nº 14.133/2021, tais como instauração e instrução de processo, prévia publicação, justificativa de escolha do contratado, exigência de documentos de habilitação, dentre outros. As circunstâncias que admitem o "contrato verbal", devido ao valor e necessidade de "pronto pagamento", não justificam a movimentação da estrutura da Administração para fins de formalização dos respectivos ajustes.

Evidentemente, cumprirá à Administração controlar as situações que efetivamente justificam a adoção do "contrato verbal", observância do limite de valor definido, e razoabilidade dos gastos respectivos frente aos valores praticados no mercado. À luz do exposto, as pequenas compras ou a prestação de serviços de pronto pagamento (art. 95, § 2º, da Lei nº 14.133/2021) não precisam observar o rito da contratação direta por valor, definido pelo art. 75, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

No caso em questão entendo ser essencial a formalização de contrato, uma vez que dada a natureza do adimplemento e do pronto pagamento é plenamente possível sua realização.

Em comentário à temática abordada no mencionado §2º, do art. 95, o Professor Matheus Carvalho, na Obra "Manual de Direito Administrativo", pág. 779, 11ª edição, 2025, assim defende:

Excepcionalmente, admite-se contrato verbal, nas compras e serviços que não ultrapassam R\$12.545,11 (doze mil quinhentos e quarenta e cinco reais e onze centavos) – desde que se trate de compra de pronta entrega e pronto pagamento. Isso significa que este contrato não gera nenhuma espécie de obrigação futura (art. 95, § 2º da lei 14.133/21) **Nestas hipóteses, também não há necessidade de realização de procedimento licitatório, em conformidade com as regras de dispensa previstas na lei. Esses gastos são denominados "suprimento de fundos" e costumam ser efetivados mediante a utilização de cartão corporativo do gestor, mediante prestação de contas posterior.**

Tanto é verdade que o próprio Tribunal de Contas do Espírito Santo, possui tal tema normatizado pela Resolução Nº 372, de 9 de maio de 2023, o qual dispõe sobre a concessão, aplicação e comprovação de suprimento de fundos no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

Cumprе ressaltar, ainda, que o doutrinador Marçal Justen Filho, na obra "Comentários À Lei De Licitações E Contratações Administrativas" – São Paulo, 2023, chama atenção para o fato que o art. 95 §2º e o inciso II, da Lei nº 14.133/2021, devem ser interpretados de modo conjunto, entendendo da seguinte maneira:

"O §2º e o inc. II devem ser interpretados de modo conjunto. O inc. II estabelece que será vedada a substituição do instrumento contratual nos casos em que não resultarem obrigações futuras para o contratado, independentemente do valor. Já o §2º prevê que será cabível a contratação verbal em contratos de obras e serviços de valor até dez mil reais. Logo, deve-se reputar que o disposto no inc. II prevalece sobre o previsto no §2º. Ainda que o valor da contratação seja inferior a dez mil reais, será obrigatória a forma escrita e a adoção do instrumento completo quando forem impostas obrigações de execução futura ao contratado"

Como se pode perceber, **quando forem impostas obrigações de execuções futuras para o contratado**, será obrigatória a contratação na forma escrita, mesmo que o valor contratual seja inferior ao valor fixado pelo §2º art. 95, da NLLC.

Neste cenário, concluo ser nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestações de serviço de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior ao citado no art. 95, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, atualizado pelo Decreto **Nº 12.343/2024** e que abarquem despesas que não possam se submeter ao processo habitual de aquisição pela Administração Pública, justamente por isso, não há que se falar em observar o rito da contratação direta por valor, definido no art. 75, §3º, da Lei nº 14.133/2021.

Em face ao exposto, as pequenas compras ou a prestação de serviços de pronto pagamento (art. 95, § 2º, da Lei nº 14.133/2021) não precisam observar o rito da contratação direta por valor, definido pelo art. 75, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

Importante destacar que a **Resolução nº 183, de 14 de dezembro de 2023**, da Câmara Municipal de Itarana/ES, ao regulamentar a aplicação da Lei Federal nº 14.133/2021 no âmbito do Poder Legislativo local, prevê expressamente a possibilidade de contratação direta nos moldes do art. 95, §2º, da referida lei. Nos termos do art. 10 da Resolução, nas contratações cujo valor não ultrapasse os limites do dispositivo legal citado, a estimativa de preços poderá ser realizada concomitantemente à seleção da proposta mais vantajosa, o que demonstra uma simplificação procedimental compatível com a urgência e a economicidade do caso concreto.

Ainda segundo a Resolução nº 183/2023, especificamente no **art. 11, §3º**, é autorizada a **dispensa de publicidade prévia, emissão de parecer jurídico e exigência de documentos de habilitação**, desde que observados os limites previstos no art. 95, §2º da Lei 14.133/2021. Contudo, o **§4º do mesmo artigo** deixa claro que, em caso de dúvida quanto à legalidade da dispensa, deverá haver **análise jurídica prévia**. Assim, reforça-se a cautela adotada pela Administração em submeter o caso ao presente parecer jurídico, resguardando os princípios da legalidade, eficiência e transparência, além de permitir controle futuro e segurança ao gestor responsável.

Cumprе ponderar, no entanto, que **não se pode admitir fracionamento indevido da despesa**, prática vedada tanto pela nova Lei de Licitações quanto pela jurisprudência do Tribunal de Contas. A existência de contratações sucessivas ou reiteradas, ainda que dentro do limite de pequeno valor, pode demonstrar **intenção de burla ao procedimento licitatório**. Assim, recomenda-se à Câmara que observe a elaboração de um **Plano Anual de Contratações**, de



forma a garantir previsibilidade, evitar contratações emergenciais sucessivas e assegurar a regularidade e legalidade dos atos administrativos, mesmo que o art. 95, §2º não exija todos os regramentos previstos no art. 75, §3º da mesma lei.

Diante do exposto, **não é recomendável que a contratação ocorra sem a elaboração de instrumento formal** (como ordem de serviço ou autorização de compra), nem sem manifestação jurídica prévia, ainda que tal parecer não seja obrigatório pela legislação.

Além disso, cumpre enfatizar que se trata de **situação excepcional** de contratação, onde se verifica o cumprimento dos requisitos legais: valor abaixo do limite estabelecido, pronto pagamento, ausência de obrigação futura e urgência devidamente justificada. A aquisição de **passagem aérea** configura-se como despesa pontual, sem obrigações contratuais posteriores, e cuja operacionalização exige celeridade, o que legitima o enquadramento no art. 95, §2º da Lei nº 14.133/2021.

Ademais, o próprio **art. 45 do Decreto Federal nº 93.872/1986** delimita de forma objetiva as hipóteses em que é possível a concessão de suprimento de fundos, sendo essas de caráter **excepcional e restritas às despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação**. Destaca-se, em especial, os incisos I e III, que autorizam tal mecanismo **para atender despesas eventuais**, como viagens que exijam pronto pagamento, e **despesas de pequeno vulto**, dentro dos limites legais. Tais critérios estão em consonância com a contratação ora analisada, uma vez que se trata de despesa esporádica, de valor reduzido e com necessidade de pagamento imediato — reforçando o enquadramento legal e a excepcionalidade do procedimento adotado.

Dessa forma, é importante frisar que **a conduta administrativa aqui analisada não configura erro grosseiro nem avaliação equivocada**, considerando que **foi adotada em caráter excepcional e justificado**, diante de um contexto específico e devidamente fundamentado. Ressalte-se que o procedimento ocorre **no início da legislatura 2025/2028**, marcada pela **transição na Presidência da Câmara Municipal de Itarana**, o que naturalmente impõe uma reorganização administrativa e contratual da Casa. Ainda, o processo de contratação regular dos serviços de agenciamento de viagens **foi iniciado ainda no mês de fevereiro**, demonstrando intenção clara da Administração em se planejar para a execução orçamentária do exercício. Contudo, **ocorreram intercorrências que interromperam temporariamente o andamento do certame**, sem que isso possa recair como prejuízo à agenda institucional do parlamentar que já havia previamente programado sua viagem oficial. Nesse cenário, a adoção da contratação excepcional nos moldes do art. 95, §2º, da Lei nº 14.133/2021, mostra-se legítima e razoável, afastando qualquer tentativa de responsabilização pela via da improbidade ou desvio de finalidade ou fracionamento de despesa.

Ademais, é necessário ponderar que **Itarana é um município do interior do Estado do Espírito Santo**, cuja **logística administrativa para deslocamentos à Capital Federal — Brasília — envolve fatores muitas vezes imprevisíveis**, especialmente quando se trata de **agendas políticas e institucionais voltadas à captação de recursos e articulações políticas**. Embora a Administração tenha buscado deflagrar o procedimento regular de contratação, houve a necessidade urgente de deslocamento de parlamentar para cumprimento de compromisso institucional, o qual **não comporta adiamento**.

Diante disso, não seria razoável exigir que a formalização completa do contrato ocorresse antes da emissão da passagem, sob pena de prejuízo à representatividade do município e à obtenção de recursos importantes para a coletividade local. No entanto, é imprescindível registrar que tais situações não podem se tornar regra, pois sua repetição comprometeria o

planejamento e poderia caracterizar erro grosseiro, em desacordo com o regime jurídico da Lei nº 14.133/2021. Assim, reforça-se que a utilização do art. 95, §2º, deve permanecer restrita às hipóteses excepcionabilíssimas, como a ora analisada.

CONCLUSÃO

Diante da legislação aplicável, **opino favoravelmente pela contratação direta** da empresa **AZ Turismo e Viagens LTDA (CNPJ 39.327.556/0001-22)** no valor de **R\$ 6.410,16**, com fundamento no **art. 95, §2º da Lei nº 14.133/2021**, atualizado pelo **Decreto nº 12.343/2024**.

Embora esse dispositivo dispense formalidades como parecer jurídico, habilitação e publicidade prévia, recomenda-se a **inclusão das certidões fiscais da empresa** e a **comprovação da vantajosidade da proposta**, em respeito aos princípios da **economicidade, moralidade e eficiência**.

A presente manifestação jurídica deve ser acompanhada da análise da Unidade de Controle Interno, uma vez que se trata da **primeira contratação nessa modalidade** no âmbito da Câmara, conferindo maior **segurança jurídica** ao processo.

Apesar da urgência que justifica o caso concreto, é importante lembrar que o art. 95, §2º representa uma **exceção** à regra do planejamento anual. Sua utilização deve ser **restrita, fundamentada e não repetida**, para evitar o fracionamento da despesa.

Assim, a contratação é **juridicamente possível**, considerando a urgência, o valor dentro do limite legal, a ausência de obrigações futuras e a inviabilidade de deflagrar o procedimento regular (art. 75 da mesma lei). **Não poderá haver nova contratação do mesmo objeto neste exercício**, sob pena de responsabilização.

Por fim, conforme o **art. 12 da Resolução nº 183/2023**, o **extrato do contrato deve ser publicado no site oficial em até 10 dias úteis após a assinatura**, garantindo a necessária **transparência**.

É o parecer.

Itarana/ES, 31 de março de 2025.


SÉRGIO MANOEL BERGAMASCHI FILHO
Procurador Legislativo OAB/ES n.º 35.952

