

O PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO E O FRACIONAMENTO DA DESPESA SOB A ÓTICA DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

SANTOS JUNIOR, D. M.¹; GOUVEIA, M. V. T. M.²

Palavras-chave: licitações, dispensa, fracionamento.

INTRODUÇÃO

A nova lei de licitações e contratos, publicada em 1º de abril de 2021 estabeleceu um rol de modalidades de dispensa de licitação em seu art. 75, o qual, segundo Celso Spitzcovsky e Rodrigo Cardinot, é exaustivo em suas disposições. Dentre elas, está a possibilidade de dispensa de licitação em razão do baixo valor, prevista nos incisos I (obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores) e II (outros serviços e compras) do *caput* do referido artigo.

Ocorre, contudo, que a referida modalidade de dispensa de licitação encontra limites legais. Os valores máximos estabelecidos pela Lei 14.133/21 para dispensa de licitação em razão do valor, atualizados anualmente e estabelecidos em R\$ 125.451,15 (cento e vinte e cinco mil quatrocentos e cinquenta e um reais e quinze centavos), no caso do inciso I, e R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos), no caso do inciso II, não podem ser ultrapassados dentro de um mesmo exercício financeiro para contratação de objetos de uma mesma natureza.

Caso esta baliza legal seja violada pelo agente público, estará caracterizado o fracionamento da despesa, irregularidade que pode levar o agente à sua responsabilização perante os Tribunais de Contas dos estados e da União.

OBJETIVO

Explorar a ocorrência do fracionamento da despesa nos órgãos da Administração Pública.

¹ Davi Moreira dos Santos Junior. Acadêmico do Curso de Bacharelado em Direito da Faculdade de Apucarana – FAP. Apucarana – PR. 2025. E-mail: moreiradavijunior@gmail.com.

² Manuel Vinicius Toledo Melo de Gouveia. Orientador da pesquisa. Docente Mestre do Curso de Bacharelado em Direito da Faculdade de Apucarana – FAP. Apucarana – PR. 2025. E-mail: manuelvinicius@hotmail.com.

MÉTODO

Para a elaboração do presente resumo, utilizou-se, predominantemente o método de pesquisa bibliográfica, por meio da análise de livros, artigos científicos, legislações, pareceres e relatórios oficiais relacionados ao tema em estudo.

DESENVOLVIMENTO

Ao analisar por meio de pesquisa bibliográfica o tema em discussão, surgiu-se como ponto de partida o entendimento do conceito de despesa e receita para o Estado brasileiro. Conforme o desembargador federal e professor de direito financeiro e tributário Marcus Abraham, para compreender o conceito de despesa pública é necessário primeiro compreender o que são as **entradas públicas**.

Denominam-se entradas públicas todas as espécies de ingressos financeiros nos cofres públicos. Essas entradas possuem naturezas distintas, sendo classificadas de diversas maneiras, especialmente sob a ótica da sua transitoriedade no patrimônio público, da sua periodicidade, da sua origem e da sua contrapartida. As entradas provisórias são comumente designadas por ingressos públicos. Já as entradas definitivas são denominadas de receitas públicas (ABRAHAM, 2025, p. 86).

Ainda, nas palavras do mesmo autor, define-se a despesa pública como “o conjunto de gastos realizados pelo Estado no seu funcionamento. Noutras palavras, é a aplicação de recursos financeiros em bens e serviços destinados a satisfazer as necessidades coletivas”.

Os bens e serviços adquiridos e contratados pelos órgãos e entes estatais seguem o procedimento previsto na Lei 14.133/21, que revogou a antiga lei de licitações e contratos, a Lei 8.666/93, disciplinando completamente a matéria. Tal lei estabelece o procedimento licitatório que a Administração Pública deve seguir, com base nos princípios insculpidos no art. 37, caput, da Constituição Federal, quais sejam, a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como outros princípios que o legislador cuidou de acrescentar no art. 5º da Lei 14.133/21.

A mesma lei, contudo, também enumera um rol taxativo de hipóteses em que o procedimento licitatório ordinário pode ser substituído por procedimento simplificado, a contratação direta, que pode ser realizada mediante inexigibilidade ou dispensa de licitação.

Na seara das hipóteses de dispensa de licitação, cabe dar especial destaque à dispensa em razão do valor, previstas no art. 75, *caput*, incisos I e II. Ferramenta de grande relevância à disposição do agente público, a dispensa em razão do valor deve ser procedida com cautela, com vistas a evitar o cometimento da ilegalidade conhecida como **fracionamento da despesa**.

O fracionamento da despesa consiste, segundo o Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União (TCU), consiste em fracionar uma compra, obra ou serviço que poderia ser objeto de uma única licitação, em várias dispensas de licitação para a realização da compra, obra ou serviço necessária para o órgão ou entidade.

Ou seja, ocorre quando a Unidade Gestora, em vez de realizar a licitação para a compra, obra ou serviço, como deveria ser a correta aplicação do recurso financeiro recebido para a execução da despesa dentro dos parâmetros da legalidade, fraciona esta compra em várias dispensas de licitação para a compra ou contratação de um objeto de mesma natureza, ultrapassando valores previstos nos incisos I e II do art. 75 da lei de licitações e contratos, dentro de um exercício financeiro.

Esta prática tem ocasionado reiteradas manifestações do TCU ao longo dos últimos anos. Não se trata de prática nova, uma vez que já alertava o professor Diógenes Gasparini em 1989:

Não raras vezes, ocorre fracionamento da despesa pela ausência de planejamento da Administração. O planejamento do exercício deve observar o princípio da anualidade do orçamento. Logo, não pode o agente público justificar o fracionamento da despesa com várias aquisições ou contratações no mesmo exercício, sob modalidade de licitação inferior àquela exigida para o total da despesa no ano, quando decorrente da falta de planejamento (GASPARINI, 1989 *apud* BITTENCOURT, 2021, p. 170).

Como pode ser observado na fala de Gasparini, o planejamento é importante ferramenta de prevenção à ocorrência do fracionamento da despesa. Nesse sentido, a Lei 14.133/21 elencou entre os princípios norteadores das contratações públicas, em seu art. 5º, o planejamento, e trouxe também uma novidade não antes prevista no antigo ordenamento jurídico, o Plano de Contratações Anual.

O PCA, nos termos do art. 12, VII, da Lei 14.133/21, tem como objetivos racionalizar as contratações dos órgãos e entidades, garantir o alinhamento

com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. Posteriormente, o Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, instituído para regulamentar o referido inciso, adicionou mais dois objetivos ao PCA: evitar o fracionamento da despesa e sinalizar intenções de compra ao mercado fornecedor (art. 5º do Decreto nº 10.947/22).

Ou seja, o Plano de Contratações Anual foi criado com a intenção de garantir que o órgão ou ente público exerça o planejamento adequado com relação às compras que devem ser efetuadas no exercício subsequente, mediante o processo licitatório. Esse instrumento garante que as contratações a serem realizadas estejam previstas no planejamento estratégico da Administração, possibilitando a realização do devido processo licitatório reduzindo os riscos da ocorrência do fracionamento da despesa.

CONCLUSÃO

Consoante às observações realizadas, pode ser observado que é imprescindível aos agentes públicos responsáveis pelas contratações dos órgãos e entidades da Administração Pública, que possuam o necessário preparo para atuar com os recursos arrecadados pelo Estado.

O agente público não dispõe de discricionariedade ao trabalhar com os recursos públicos. As despesas públicas empregadas nas compras, obras e serviços devem seguir estritamente o que diz a Lei 14.133/21 pois, com base no princípio da legalidade, a Administração pode fazer somente aquilo que a lei permite, não havendo que se falar em autonomia da vontade, que rege as relações particulares, segundo a qual o particular pode fazer tudo aquilo que a lei não proíbe.

Assim, a fim de evitar o cometimento de ilegalidades, as Unidades Gestoras devem sempre agir com o devido planejamento, tendo como base as contratações realizadas no exercício corrente e no anterior, a fim de melhor viabilizar os procedimentos licitatórios para o exercício subsequente, com a sua devida previsão no Plano de Contratações Anual, o qual, conforme disposição legal, será divulgado no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP), atendendo ao princípio da publicidade.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 8. ed., rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

BITTENCOURT, Sidney. **Contratando sem licitação**: contratação direta por dispensa ou inexigibilidade. 3. ed. São Paulo: Almedina, 2021.

BRASIL. Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 61-F, p. 1-26, 1º abr. 2021. PLS 559/2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudências do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024.

BRASIL. Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022. Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 160, n. 18, p. 1-2, 26 jan. 2022. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10947.htm. Acesso em 11 set. 2025.

STROPPIA, Christianne de Carvalho; PÉRCIO, Gabriela Verona. Dispensa de licitação em razão do valor: planejamento, fracionamento de despesa e a interpretação art. 75, § 1º, inciso I, da lei nº 14.133/2021. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba, v. 12, n. 21, p. 212-224, jan.-jun. 2025. DOI 10.5281/zenodo.16915232. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/224>. Acesso em: 11 set. 2025.