



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
Av. Joaquim Teotônio Segurado, 102 Norte, Cj. 01, Lts 01 e 02 - CEP 77006-002 - Palmas - TO - www.tceto.tc.br

PARECER JURÍDICO

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Contratação Direta. Dispensa eletrônica. Proposta de ajuste direto com fundamento na hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 75, inciso II, Lei nº 14.133/2021. Valor inferior aos limites legais. Contratação de Empresa para Fornecimento de capachos vulcanizados e personalizados. Análise Jurídica.

I – RELATÓRIO

1. Vieram à exame desta Consultoria Jurídica os autos do processo Sei nº 26.001152-5, o qual tem como objeto a contratação, por intermédio do instituto da dispensa eletrônica, de empresa especializada no fornecimento de capachos vulcanizados e personalizados, na conformidade com os quantitativos e especificações do Termo de Referência nº 98/2026 (0975124), de modo a atender as necessidades do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE-TO.

2. Para fins de análise dos custos da contratação pretendida, tendo como base os valores praticados pelo mercado, registra-se que houve uma pesquisa de preços ensejando a elaboração da Planilha **COADM** 0983399. Nesta planilha restou demonstrada a média de preços alcançada a partir das propostas ofertadas por 04 (quatro) empresas do ramo do objeto e, ainda, consultas a preços públicos e *sites* de domínio amplo, chegando-se ao valor médio de R\$ 13.745,46 (treze mil setecentos e quarenta e cinco reais e quarenta e seis centavos).

3. Os autos encontram-se instruído com a documentação, em especial:

- a) Documentos de Formalização de Demanda (0962300 e 0969666);
- b) Termos de Referência nºs 65/2026 e 98/2026 (0966029 e 0975124);
- c) Análise Preliminar da **DIGAF** (0971732);
- d) Aprovação dos artefatos de planejamento pela **DIGAF** (0971747);
- e) Autorização do Gestor deste Tribunal quanto ao prosseguimento do feito (0979344);
- f) Planilha **COADM** (0983399);
- g) Autorização nº 78/2026 emitida pela Coordenadoria de Finanças contendo detalhamento da dotação orçamentária (0984065);
- h) DD – Detalhamento de Dotação nº 2026DD000410 (0984068);
- i) Relatório DESPLICT (0984207);
- j) Portaria de designação de agentes de contratação (0988743);
- k) Minuta de Portaria de Dispensa (0985254);
- l) Minuta de Aviso de Contratação Direta – Dispensa Eletrônica (0986008);
- m) Despacho nº 16122/2026 de emissão da **COLCC** encaminhando os autos à **ASSJ** para fins de análise e emissão de parecer jurídico (0988938).

4. É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

5. Inicialmente, urge salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do processo administrativo em epígrafe. Incumbe a esta Consultoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração deste Tribunal de Contas,

nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

6. Nos termos da Constituição Federal, art. 37, XXI, a contratação de obras, **serviços**, as **compras** e alienações realizadas pela Administração Pública deverão, em regra, ocorrer por meio de licitação pública. Assim dispõe o referido dispositivo:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

7. Nessa linha de raciocínio, tem-se que a licitação pública é um processo seletivo, mediante o qual a Administração Pública oferece igualdade de oportunidade a todos os que com ela queiram contratar, preservando a equidade no trato do interesse público, tudo a fim de cotejar propostas para escolher uma ou algumas delas que lhe sejam a mais vantajosa. No entanto, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a própria consecução do interesse público. O procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício do interesse público e não asseguraria a contratação mais vantajosa.

8. Um dos pressupostos da licitação é o tratamento isonômico, que deve ser assegurado pelo Estado, a todos os interessados que atuam no mercado e atendam as condições exigidas para a contratação. Entretanto, como exposto acima, existem situações em que o interesse público – pautado em razões de ordem técnica e/ou jurídica – demanda para a Administração, conforme previsão legal, uma contratação direta. Esta forma de contratação poderia representar violação ao princípio da isonomia, mas o interesse público justifica o tratamento diferenciado dado pelo legislador nesses casos, inclusive, com respaldo no acima citado dispositivo constitucional.

9. Portanto, para assegurar o interesse público existem situações mencionadas em lei, e de caráter excepcional, em que se admite a contratação sem licitação, a nominada contratação direta. Essa forma direta de contratação não significa inaplicação dos princípios básicos que orientam a atuação administrativa, pois o administrador está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais.

10. Assim, a contratação direta se submete a um procedimento administrativo, ou seja, a ausência de licitação não equivale à contratação informal, realizada com quem a Administração bem entender, sem a devida instrução e motivação que demonstrem a sua legalidade. Nas etapas internas iniciais, a atividade administrativa será idêntica, seja ou não a futura contratação antecedida de licitação. Não é raro que esse procedimento prévio à contratação se exteriorize como uma concorrência simplificada.

11. A dispensa de licitação nada mais é do que uma contratação direta pela Administração Pública e se configura nas hipóteses em que a licitação é possível, há viabilidade de competição, mas realizá-la importaria em sacrifício ou prejuízo desmedido ao interesse público. Portanto, visando o legislador resguardar o interesse público, permitiu à Administração Pública a dispensa de licitação nas hipóteses previstas em lei. Assim, o agente administrativo poderá dispensar a licitação e realizar a contratação direta nos casos expressamente autorizados por lei.

12. Dentre as possibilidades de dispensa de licitação, o legislador tornou dispensável a realização de licitação para as compras/serviços nos casos em que o valor seja inferior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). Nesses termos estabelece o inciso II do artigo 75, do referido diploma legal, *in verbis*:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

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

13. Valioso registrar que o valor mencionado acima foi atualizado com a edição do Decreto Federal nº 12.8047, de 29 de dezembro de 2025, passando, no caso do inciso II do art. 75, a R\$ 65.492,11 (sessenta e

cinco mil quatrocentos e noventa e dois reais e onze centavos).

14. Não obstante, de todo modo, por tratar-se de bens cujo valor não supera o limite consignado no art. 75, inciso II da Lei nº 14.133/2021 é dispensável o processo licitatório, e, assim sendo, o Gestor poderá optar entre realizar ou não licitação. No caso presente, foi exatamente o que Gestor fez por intermédio do Despacho nº 11141/2026 (0974587), decidindo pela contratação direta, porém, com a utilização do procedimento de dispensa, na forma eletrônica.

15. Conquanto, na hipótese de uma contratação direta por dispensa de licitação com espeque no art. 75, inciso II da NLLC, não se pode olvidar da necessidade de se instruir o processo da contratação com os documentos reclamados no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, quais sejam:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

16. Por seu turno, a Resolução Administrativa-TCE/TO nº 7, de 29 de março de 2023, prevê em art. 33 que as contratações deste Tribunal de Contas se submetem à realização da fase preparatória, incluindo, para tanto, a elaboração de artefatos de planejamento. No entanto, no caso de contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor, como é o presente caso, são facultados e ou dispensados o ETP – Estudo Técnico Preliminar, Mapa de Gerenciamento de Riscos, e, por razões óbvias, a elaboração de anteprojeto e projeto executivo, além da minuta de ato convocatório. *In casu*, optou-se pela **não** apresentação do ETP e Mapa de Gerenciamento de Riscos.

17. Pois bem, os atos em que se verifique a dispensa de licitações são atos que fogem ao princípio constitucional da obrigatoriedade de licitação, consagrando-se como exceções a este princípio. Assim, este tipo de ato trata-se de ato discricionário, mas devido a sua importância e necessidade extrema de idoneidade, se submete a necessidade de uma perfeita instrução processual que ateste o ato de dispensa. Nesse sentido, foram apresentados a documentação reclamada nos dispositivos precitados.

18. Quanto à estimativa de despesa verifica-se que esta foi obtida, inicialmente, por meio de pesquisa de preços a 4 (quatro) empresas do ramo do objeto (0982308, 0983363, 0983366 e 0962465), além de consultas realizadas em *sites* de domínio público (0982497) e de preços públicos (0983355) onde restou apurada a média de preços, ensejando, por conseguinte, na elaboração da Planilha COADM 0983399 .

19. Com relação ao documento de formalização de demanda nota-se que a sua última versão se encontra acostada aos autos (0969666), bem como o Termo de Referência nº 98/2026 (0975124), também em sua última versão, além da informação quanto à disponibilidade orçamentária (0984065 e 0984068). No entanto, no que se refere ao Termo de Referência supracitado, especificamente no **item 10.3.4**, recomenda-se, tão somente, que seja adequado o seu texto, substituindo a conjunção alternativa "ou" pela conjunção aditiva "e".

20. O procedimento de dispensa de licitação deve ser conduzido, preferencialmente, na forma eletrônica, nos casos enumerados nos incisos I e II da Lei nº 14.133, de 2021. Com efeito, as contratações, nesses

casos, serão precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.

21. Seguindo a regra geral da NLLC, a Resolução Administrativa-TCE/TO nº 7, de 29 de março de 2023 assim estabeleceu:

Art. 90. As contratações diretas referentes às hipóteses previstas nos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, poderão ser realizadas por meio de sistema de dispensa eletrônica, devendo, em todo caso, o aviso de contratação direta, juntamente com a íntegra do Termo de Referência ou Projeto Básico, ser divulgado no Portal da Transparência do TCE/TO, com vistas à obtenção de propostas adicionais de eventuais interessados, observando o prazo mínimo de antecedência de 3 (três) dias úteis.

Parágrafo único. O prazo de divulgação do aviso de contratação direta poderá ser prorrogado, caso não seja obtida a quantidade mínima de 3 (três) propostas válidas.

Art. 91. Havendo viabilidade técnica e administrativa, aplica-se o procedimento previsto no art. 90 desta Resolução Administrativa para as demais hipóteses de dispensa de licitação previstas no art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput deste artigo, o prazo de divulgação do aviso de contratação direta poderá ser reduzido.

*Art. 92. As contratações por dispensa de licitação realizadas pelo sistema de dispensa eletrônica, além de observar as regras contidas na presente Resolução Administrativa, **deverão ser processadas nos moldes previstos pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 67, de 8 de julho de 2021, no que for compatível, ou outra que a substituir.***

Parágrafo único. Deverão ser observados os procedimentos estabelecidos nos manuais de acesso e operacionalização do Sistema Compras.gov.br disponíveis no Portal de Compras do Governo Federal.

[grifo nosso]

22. A Instrução Normativa SEGES/ME nº 67, de 8 de julho de 2021 detalhou todo o procedimento de dispensa eletrônica, estabelecendo regras relativas à instrução; à inserção de dados no sistema *comprasgov*, inclusive quanto ao prazo; à divulgação do pleito; à atuação do fornecedor; à abertura do procedimento e envio de lances; ao julgamento das propostas e habilitação, às hipóteses de procedimento fracassado ou deserto; à adjudicação e homologação e às sanções administrativas.

23. Superada a instrução processual, inobstante o fato de a presente contratação estar dentro dos limites estabelecidos no art. 75, II da Lei nº 14.133/2021, o que justificaria, *per si*, a contratação direta, é imprescindível notar se, no caso presente, haveria uma eventual fragmentação de despesa, o que ensejaria afronta a Lei de Licitações.

24. Tanto a doutrina quanto a jurisprudência recomendam que o Administrador deve planejar suas despesas dentro do exercício financeiro. Portanto, deve haver um planejamento para a realização das contratações, sejam de bens ou serviços, além disso, este planejamento 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 pelo total da despesa no ano, quando isto for decorrente da falta de planejamento.” – (Manual TCU - “Licitações e Contratos – Orientações do TCU”, 4ª ed., 2010, p. 105, versão digital in <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>).

25. A Constituição Federal de 1988 determina a observância do princípio da anualidade do orçamento no art. 165, §5º, II. Paralelamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2000, em seu art. 16, §1º, inciso I, considera adequada a despesa que, somadas todas as de mesma espécie, realizadas e a realizar, não ultrapasse os limites estabelecidos para o exercício. Conclui-se, destarte, que o lapso temporal a ser observado para caracterização ou não do fracionamento indevido de despesas é o do exercício financeiro, que corresponde ao ano civil. (Leonardo Baes L. de Souza, in <https://jus.com.br/artigos/41108/caracterizacao-do-fracionamento-ilegal-de-despesas-sob-a-otica-do->

26. No caso presente, nota-se que foi acostado aos autos o documento intitulado Relatório DESPLICT (0984207), de modo a verificar se já houve, até o momento, outra contratação de objeto da mesma natureza que, somada a presente demanda, pudesse superar o limite permitido pela Lei nº 14.133, de 2021. Neste particular, é importante consignar que após leitura do referido relatório não foi verificada a emissão de nenhum empenho relativo ao subelemento 22 (material de limpeza e produtos de higienização - capachos).

27. Porquanto, se considerarmos que essa informação traduz exatamente a realidade orçamentária, no que concerne à inexistência de outras contratações de bens da mesma natureza, não há de se falar em fracionamento de despesas. Não obstante, cumpre ressaltar que a checagem quanto à existência ou não de realização de despesas anteriores da mesma natureza não compete a esta Consultoria Jurídica.

28. No que se refere a minuta do aviso de contratação direta (0986008) exibida nos autos, percebe-se que esta foi elaborada em atendimento aos preceitos legais, especialmente no que tange a nova lei de licitações e contratos administrativos. Observa-se, ainda, que foi utilizado o modelo aprovado pela Alta Gestão (0591266), conforme se extrai do processo SEI nº 23.001458-5. Não obstante, nota-se que o texto do **subitem 6.4.1.8.** está repetido no **item 6.7.**, desse modo recomenda-se a exclusão do **subitem 6.4.1.8.** Some-se a isso a necessidade de verificar a divergência entre o texto do **item 7.4.**, que cita emissão de apólice, com o **item 16.1.** do Termo de Referência nº 98/2026 (0975124) e, por último, recomenda-se, ainda, a correção da numeração do aviso a partir do **subitem 6.3.1.9.**

III - CONCLUSÃO

29. Ante o exposto, manifestamos pelo **prosseguimento do feito**, com enquadramento na dispensa de licitação, alicerçado no artigo 75, inciso II, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, observada as recomendações constantes dos **itens 19 e 28** desta peça opinativa.

30. Por fim, alerta-se para que sejam realizadas as publicações de praxe, especialmente em atendimento o §3º do art. 89 (RA nº 7/2023), bem como que os autos sejam remetidos ao Núcleo de Controle Interno deste Órgão, consoante prevê o inciso X do art. 33 da RA nº 7 de 2023.

31. É o parecer, s.m.j.

32. Encaminhe-se os autos à consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **ALESSANDRO ALBERTO DE CASTRO, CONSULTOR JURÍDICO**, em 08/05/2026, às 11:32, conforme art. 4º da Resolução Administrativa TCE/TO nº 001, de 15 de outubro de 2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.tceto.tc.br/sei/processos/verifica.php> informando o código verificador **0989402** e o código CRC **30CB7DDC**.