



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 para Registro de Preços. Proposta de ajuste direto com fundamento no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021. Aquisição de materiais e medicamentos destinados à Coordenadoria de Saúde – COSAU. Resolução Administrativa TCE/TO nº 7/2023.

I – RELATÓRIO

1. Vieram à análise desta Consultoria Jurídica os autos do Processo SEI nº 26.000624-6, que tem por objeto a contratação, por intermédio do instituto da dispensa eletrônica, com utilização do Sistema de Registro de Preços, para futura e eventual aquisição de materiais e medicamentos destinados a atender às necessidades da equipe multiprofissional da Coordenadoria de Saúde – COSAU deste Tribunal de Contas.

2. Para fins de aferição da compatibilidade dos preços praticados no mercado, foi realizada pesquisa de preços mediante solicitação de cotações a fornecedores do ramo, tendo sido obtidas propostas das empresas Infinity Distribuidora de Medicamentos e Materiais Hospitalares Ltda., no valor de R\$ 8.820,45; Fort Farma Ltda., no valor de R\$ 11.597,92; e Medtins Comércio de Produtos Hospitalares Ltda., no valor de R\$ 11.164,09, resultando em valor médio estimado de R\$ 11.404,21, conforme Planilha COADM 1013202 constante dos autos.

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

- Documento de Formalização de Demanda (DFD) 0952701;
- Termo 33 - CIÊNCIA E CONCORDÂNCIA (0962943);
- Termo de Referência 159 (1019722);
- Análise Preliminar DIGAF 0974529;
- Pesquisa de Preços (1013219, 1003311, 1002323, 1012504, 1012470);
- Planilha COADM 1013202;
- Contrato Social da Empresa (1014908);
- Documentação Representante Legal (1014911);
- Certidões Fiscais, Trabalhistas e Tributárias (1014918, 1014921, 1014925, 1014931);
- Autorização 133 (1016088);
- Portaria de Agente de Contratação (1016926);
- Certificado Pregoeira (1023194);
- Publicação - IRP (1018266);
- Minuta de Portaria - Dispensa Eletrônica (1016928);
- Minuta de Aviso de Contratação (1016983);

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, a licitação pública é 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 bem 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, decidindo pela contratação direta, porém, com a utilização do procedimento de dispensa 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 junto a 3 (três) empresas do ramo do objeto, tanto mediante consultas a preços públicos quanto privados, da qual restou apurada a média de preços, ensejando, por conseguinte, a elaboração da Planilha COADM nº 1013202, constando que o valor médio estimado para a futura e eventual aquisição de materiais e medicamentos destinados à Coordenadoria de Saúde – COSAU é de R\$ 11.404,21 (onze mil quatrocentos e quatro reais e vinte e um centavos).

19. Com relação ao documento de formalização de demanda nota-se se encontra acostada aos autos (0952701), bem como o Termo de Referência nº 159/2026 (1019722), em sua última versão, além da informação quanto à disponibilidade orçamentária (1015892).

20. Verifica-se, ainda, que a pesquisa de preços realizada pela Administração evidenciou que a proposta

apresentada pela empresa Infinity Distribuidora de Medicamentos e Materiais Hospitalares Ltda., no valor de R\$ 8.820,45 (oito mil oitocentos e vinte reais e quarenta e cinco centavos), mostrou-se a mais vantajosa dentre as cotações obtidas, atendendo ao princípio da economicidade e ao disposto nos arts. 23 e 72, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021, quanto à justificativa do preço.

21. 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.

22. 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]

23. 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.

24. 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.

25. 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>).

26. 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-tribunal-de-contas-da-uniao/2>)

27. No tocante ao fracionamento de despesa, observa-se que a Administração promoveu a verificação pertinente por meio do relatório próprio constante dos autos, providência destinada a afastar eventual contratação sucessiva de objetos da mesma natureza que pudesse caracterizar burla ao procedimento licitatório.

28. Quanto à minuta do Aviso de Contratação Direta 1016983 e à minuta da Portaria de Dispensa 1016928, verifica-se que ambas foram elaboradas em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, com a Resolução Administrativa TCE/TO nº 7/2023 e com os modelos padronizados adotados por este Tribunal, não sendo identificadas, em princípio, cláusulas que impeçam o regular prosseguimento do feito.

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.

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 a Controladoria Interna 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 **EVELLIN FAQUINI MOURA COELHO, CHEFE DE DIVISÃO**, em 31/07/2026, às 10:46, 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 **1025237** e o código CRC **15D5B2C7**.