



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. Proposta de ajuste direto com fundamento na hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021. Contratação de serviços de consultoria na criação e desenvolvimento de identidade olfativa exclusiva para o TCE/TO. Análise Jurídica.

I - RELATÓRIO

1. Aportou nesta Consultoria Jurídica os autos do processo SEI nº 25.002493-4 o qual tem como objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de consultoria visando à criação, desenvolvimento e entrega de identidade olfativa exclusiva para os ambientes internos desta Corte de Contas.

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** - 0841985. Nesta planilha restou demonstrado que o menor preço para o item único foi da Empresa Leonora Indústria e Comércio de Perfumes Ltda. – *Eaux Parfums* – com o valor total de R\$ 11.000,00 (onze mil reais), considerando as especificações constantes no Termo de Referência nº 72/2025 (0840880).

3. Os autos vieram instruídos com a documentação, em especial:

- a) Documento de Formalização de Demanda (0840769);
- b) Termos de Referência nº 72/2025 (0840880);
- c) Análise Preliminar da **DIGAF** (0841110);
- d) Aprovação dos artefatos de planejamento pela **DIGAF** (0841118);
- e) Proposta válida do menor preço (0840861);
- f) Planilha **COADM** (0841985);
- g) Autorização do Gestor deste Tribunal quanto ao prosseguimento do feito (0841782);
- h) Autorização nº 73/2025 emitida pela Coordenadoria de Finanças contendo detalhamento da dotação orçamentária (0842094);
- i) DD – Detalhamento de Dotação nº 2025DD000389 (0842219);
- j) Relatório DESPLICT (0842292);
- k) Documentação atinente à habilitação da empresa detentora do menor preço (0841979, 0841980, 0841982, 0841983, [0841984](#), [0842137](#), [0842138](#) e [0842140](#));
- l) Certificados indicando a capacidade técnica da representante legal da empresa *Eaux Parfums* (0842681, 0842682, 0842683, 0842684, [0842686](#) e 0842688);
- m) Informativo Portfólio *Euax Parfums* (0842567);
- n) Certidão Negativa de licitantes Inidôneos e Certidão CEIS/CNEP (0842620);
- o) Minuta de Portaria de Dispensa (0842588);
- p) Minuta de contrato (0842606);
- q) Despacho nº 13880/2025 da **COLCC** remetendo os autos a esta Consultoria Jurídica para fins de análise e emissão de parecer jurídico (0842803).

4. É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

5. Inicialmente deve-se salientar que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir o Gestor máximo do Órgão no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

6. Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da ligação estreita com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

7. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelas Unidades Técnicas, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária deste Tribunal de Contas, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

8. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

9. Inclusive, entendimento do Tribunal de Contas da União afirma que não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos da licitação. Acórdão 1492/2021 – TCU PLENÁRIO.^[1]

10. Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade podem ser apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

11. 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.”

12. 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.

13. 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.

14. 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.

15. 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.

16. 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.

17. 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;

18. Valioso registrar que o valor mencionado acima foi atualizado com a edição do Decreto nº 12.343, de 30 de dezembro de 2024, passando, no caso do inciso II do art. 75, a importância de **R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos)**.

19. 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.

20. 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.

21. 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.

22. 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.

23. Quanto à estimativa de despesa verifica-se que esta foi obtida por meio de pesquisa de preços a 4 (quatro) empresas do ramo do objeto (0840861, 0841975, 0841976 e 0841978, onde restou apurada a média de preços, ensejando, por conseguinte, na elaboração da Planilha **COADM** 0841985. No que diz respeito a consulta em *sites* de domínio amplo e preços públicos foi informado, na própria planilha de preços, que não foram encontrados preços de serviços que identificasse exatamente com o objeto pretendido. Em que pese a ausência de preços de públicos observa-se que a justificativa apresentada pela **COADM**, de modo a compor a cesta de preços, foi objeto de manifestação da **DIGAF** quanto à sua aprovação (0842075), no sentido da aceitabilidade sem necessidade de complementação da justificativa ou, ainda, quanto à pertinência de realizar nova pesquisa de preços. Desse modo, considera-se cumprido o inciso II do art. 72 da Lei 14.133/2021 e inciso VI do art. 33 da RA nº 7/2021.

24. Com relação ao documento de formalização de demanda este encontra-se acostado aos autos (0840769), bem como o Termo de Referência nº 72/2025 (0840880) e a informação quanto à disponibilidade orçamentária (0842094 e [0842219](#)). Acresça-se que também foi providenciada a juntada da justificativa de preço e razão da escolha do prestador de serviços, em atendimento aos incisos VI e VII do art. 72 citado alhures (0842075).

25. Ainda com relação a instrução processual, observa-se que foi providenciada a juntada aos autos, previamente à assinatura do contrato ou à emissão da Nota de Empenho, dos comprovantes de consultas realizadas perante o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) – e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), além da certidão negativa de inidoneidade de licitantes – , tudo em cumprimento à regra estampada no § 4º do art. 89 da RA nº 7/2021 (0842620).

26. No tocante a comprovação de que a futura contratada preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, observa-se que o Termo de Referência nº 72/2025 (0840880) **não** trouxe nenhuma exigência relativa a qualificação econômico-financeira. Entretanto, por outro lado, exigiu-se a

comprovação da experiência da profissional que irá realizar a consultoria olfativa e sua capacidade desenvolver fragrâncias exclusivas. Para tanto, foram apresentados os documentos (0842681, 0842682, 0842683, 0842684, 0842686, 0842688 e 0842567). Relativamente aos itens 5.4., 5.5. e 5.6. do TR, sob a nossa ótica, são situações que devem ser comprovados em etapas posteriores, não sendo condição *sine qua non* para celebração do contrato, mesmo porque algumas exigências fogem do objeto (serviço) mais se assemelhando aos produtos que posteriormente seriam utilizados pelo TCE/TO.

27. 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.

28. 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>).

29. 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>)

30. No caso presente, foi exibido o documento intitulado Relatório Desplicit (0842292). Com efeito, fazendo leitura deste documento é possível perceber que não houve até o momento nenhuma outra contratação de objeto da mesma natureza que somada a esta que se pretende superaria ao limite legal. Ademais, a COOFI afirma categoricamente que: “... Neste sentido, a título de conhecimento, conforme Relatório DESPLICT (0842292), informamos que há disponibilidade financeira ou saldo dentro da natureza de despesa 33.90.35, subitem 01, para ser empenhado, caso seja escolhida a modalidade de dispensa de licitação. Ressalto ainda, que o Relatório DESPLICT, é um documento que tem as informações de Empenhos, Liquidados e Pagos, que norteia esta Coordenadoria se há fracionamento do objeto ou não, na modalidade de Licitação: Dispensa.”

31. Neste particular, se considerarmos que essa informação traduz exatamente a realidade orçamentária, no que concerne à inexistência de outras contratações de serviços da mesma natureza, não haveria 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,

32. No que se refere a minuta do instrumento contratual (0842606) exibidas nos autos, percebe-se que estas foram elaboradas em atendimento aos preceitos legais, especialmente no que tange a nova lei de licitações e contratos administrativos; não havendo, pois, nenhuma adequação a ser proposta.

III - CONCLUSÃO

33. 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, alertando tão somente para o cumprimento da regra do §3º do art. 75¹, se assim entender necessário.

34. Por fim, alerta-se para que sejam realizadas as publicações de praxe, especialmente em atendimento ao §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.

35. Encaminhe-se os autos à consideração superior.

36. É o parecer, s.m.j.

[1]

Acórdão 1492/2021 Plenário (Auditoria, Relator Ministro Bruno Dantas)

Licitação. Parecer jurídico. Conteúdo. Competência. Contratação integrada. Fundamentação técnica.

Não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos para adoção do regime de contratação integrada.

[2]

§ 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente 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.



Documento assinado eletronicamente por **ALESSANDRO ALBERTO DE CASTRO**, **ASSESSOR IV**, em 10/04/2025, às 14:42, 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 **0842978** e o código CRC **F59D462C**.