



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: Dispensa de licitação. Aquisição de tela de projeção motorizada destinada à estruturação dos espaços de capacitação, reuniões e eventos institucionais do Instituto de Contas. Art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021. Análise jurídica da fase preparatória e dos documentos instrutivos. Possibilidade jurídica da contratação, com recomendações.

I - RELATÓRIO

1. Aportou nesta **ASSJ** os autos do processo SEI nº 26.000902-4, cujo objeto consiste na aquisição de "tela de projeção motorizada 120", destinada à estruturação dos espaços de capacitação, reuniões e eventos institucionais do Instituto de Contas.
2. Os autos vieram instruídos com a documentação, em especial:
 - a) Memorando da **COPDI** que solicita a aquisição de uma tela de projeção, visando assegurar melhores condições de exibição dos materiais didáticos, contribuindo para maior aproveitamento das aulas (Doc. Sei nº 0957764);
 - b) Documento de Formalização de Demanda (Doc. Sei nº. 0958143);
 - c) Termo de Referência nº 45/2026 (Doc. Sei nº 0960267);
 - d) Termo 27/2026 Doc. Sei nº. 0960454);
 - e) Análise Preliminar da **DIGAF** (Doc. Sei nº. 0962075);
 - f) Despacho nº. 6802/2026 da **DIGAF** aprovando os artefatos de planejamento (Doc. Sei nº 0962333);
 - g) Despacho nº. 7117/2026 do **GABPR** autorizando o prosseguimento do feito (Doc. Sei nº. 0963095);
 - h) Pesquisa de preços/ Solicitações de orçamento (Docs. Sei nº^s. 0967662, 0967665, 0969060, 0969363, 0969367, 0972200, 0972597, 0972840);
 - i) Planilha **COADM** (Doc. Sei nº. 0973658);
 - j) Justificativa do preço **FULL TECH**, CNPJ nº. 14.268.740/0001-18 (Doc. Sei nº. 0974600)
 - k) Certidões de regularidade social, fiscal e trabalhista (Docs. Sei nº^s. 0974732, 0974737, 0974743, 0974747, 0974750);
 - l) Contrato Social (0974971);
 - m) Documentação do Representante Legal (Doc. Sei nº . 0974973);
 - n) Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ (Doc. Sei nº . 0974975);
 - o) Autorização 64 (Doc. Sei nº 0975244);
 - p) DD - Detalhamento de Dotação 337 (Doc. Sei nº. 0975261);
 - q) Relatório DESPLICT - 449052 (Doc. Sei nº . 0975294);
 - r) Certidões negativas CGU/TCU (Docs. Sei nº . 0975537, 0975547);

s) Minuta Portaria de Dispensa (Doc. Sei nº. 0975552);

t) Minuta Contrato (Doc. Sei nº. 0975723);

3. Ressalta-se que 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** (0973658). Conforme demonstrado, o menor preço foi apresentado pela empresa FULL TECH SOLUÇÕES INTELIGENTES LTDA, no valor total de R\$ 1.370,00 (mil trezentos e setenta reais), valor este inferior à média obtida na pesquisa de preços, estimada em R\$ 1.640,28 (mil seiscentos e quarenta reais e vinte e oito centavos), considerando as especificações constantes do Termo de Referência nº 45/2026 (0960267).

4. **É o relatório.**

II - FUNDAMENTAÇÃO

5. De início, 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 12.807, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2025**, passando, no caso do inciso II do art. 75, a importância de **R\$ 65.492,11 (sessenta e cinco mil quatrocentos e noventa e dois reais e onze centavos)**.

19. Não obstante, de todo modo, por tratar-se de aquisição de bens cujo valor não supera o limite consignado no art. 75, inciso II da Lei nº 14133/2021 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. 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.

22. A 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. Assim, observa-se que constam nos autos o DFD e Termo de Referência, os quais passaremos a analisa-los.

Documento de Formalização de Demanda – DFD

23. O Documento de Formalização de Demanda apresenta justificativa clara e suficiente quanto à necessidade da contratação, evidenciando a vinculação do objeto às atividades institucionais do órgão, especialmente no que se refere à realização de capacitações, treinamentos e eventos.

Termo de Referência – TR

24. No que se refere ao Termo de Referência nº 45/2026 (0960267), apresenta, em linhas gerais, os elementos necessários à caracterização do objeto e à formalização da contratação pretendida, estando, em essência, adequado à natureza da demanda.

25. Todavia, no item 5, “Requisitos da contratação”, verifica-se que consta a expressão “não se aplica”, o que não se mostra adequado, ainda que se trate de aquisição simples. Nesse sentido, conforme notas explicativas constantes no Doc. Sei 0636406, que tratam da matéria, recomenda-se:

- a) a complementação do referido item, com a indicação de requisitos mínimos pertinentes ao objeto, tais como padrão de qualidade do equipamento;
- b) a indicação de condições mínimas de funcionamento, quando cabível.

26. No item relativo à garantia, embora o prazo mínimo de 1 (um) ano se mostre adequado, recomenda-se:

- a) o ajuste da redação para explicitar que a responsabilidade pela garantia será da contratada;
- b) a previsão expressa de que eventual garantia do fabricante não afasta a responsabilidade contratual;
- c) a eliminação de ambiguidades quanto à obrigação de substituição ou reparo.

27. No item 11.17 do Termo de Referência, verifica-se a utilização de redação que sugere caráter alternativo na comprovação de regularidade fiscal, o que não se mostra adequado. Nos termos do art. 68 da Lei nº 14.133/2021, a habilitação fiscal compreende a verificação da regularidade perante as Fazendas Federal, Estadual e Municipal, bem como demais exigências legais, não sendo facultada a apresentação de uma ou outra. Dessa forma, recomenda-se o ajuste da redação do referido item, de modo a refletir o caráter cumulativo das exigências, em consonância com a legislação aplicável.

28. Verifica-se, ainda, inconsistência na sequência numérica dos itens do Termo de Referência, o que compromete a organização lógica do documento e pode dificultar sua interpretação, especialmente na fase de execução contratual. Nesse sentido, recomenda-se a revisão da numeração dos itens e subitens, de modo a assegurar a adequada sequência lógica e a coerência interna do instrumento.

29. No item 14.9 do Termo de Referência, verifica-se previsão que não se mostra compatível com a natureza da contratação, uma vez não se tratar de prestação de serviço, recomenda-se a sua exclusão, a fim de evitar interpretações equivocadas e assegurar a coerência do instrumento com o objeto pretendido.

30. Consta nos autos a Autorização nº 64/2026 contendo o detalhamento da dotação orçamentária necessária à realização da despesa, indicando a Unidade Gestora 030100, Programa de Trabalho 01.128.1175.2177, Elemento 44.90.52, Fonte 0500, Subitem 33.

31. Verifica-se, portanto, a demonstração da compatibilidade da despesa com a previsão orçamentária, atendendo ao disposto no art. 72, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021.

32. No que concerne à justificativa do preço e à razão da escolha do fornecedor, verifica-se que a contratação da empresa **FULL TECH SOLUÇÕES INTELIGENTES LTDA** encontra-se devidamente fundamentada nos autos, tendo em vista que a proposta apresentada revelou-se a mais vantajosa dentre aquelas obtidas na pesquisa de preços realizada pela COADM (Planilha nº 0973658), sendo inferior à média de mercado apurada, o que evidencia a compatibilidade do valor com os preços praticados. Ademais, a escolha da referida empresa não se pautou exclusivamente no critério econômico, mas também no atendimento integral às especificações técnicas e condições estabelecidas no Termo de Referência nº 45/2026, demonstrando a adequação da proposta às necessidades da Administração.

33. Consigna-se ainda que há informação quanto à disponibilidade orçamentária (0975018), bem como justificativa de preço e fundamentação quanto à razão da escolha do fornecedor, de modo que se consideram atendidos, em princípio, os requisitos previstos no art. 72, incisos IV, VI e VII, da Lei nº 14.133/2021.

34. Quanto à estimativa de despesa verifica-se que esta foi obtida por meio de pesquisa de preços a 04 (quatro) empresas do ramo do objeto, além de preços públicos, preços governamentais e consulta a site de domínio amplo (Docs. Sei nºs. 0967662, 0967665, 0969060, 0969367, 0972200, 0972597, 0972840, 0973650, 0969363), onde restou apurada a média de preços, ensejando, por conseguinte, na elaboração da

Planilha **COADM** (0973658). Desse modo, considera-se cumprido o inciso II do art. 72 da Lei 14.133/2021 e inciso VI da RA nº 7/2023.

35. No que se refere à pesquisa de preços, verifica-se que as empresas Espaço Digital e Full Tech Soluções Inteligentes Ltda apresentaram mais de uma proposta com valores distintos, conforme documentos acostados aos autos, sem que haja, de forma expressa, justificativa para a variação ou indicação de qual proposta foi considerada para fins de composição da média e definição do menor preço. Dessa forma, recomenda-se que a unidade técnica esclareça nos autos a razão das divergências identificadas, bem como indique, de forma objetiva, quais propostas foram efetivamente consideradas na formação do preço estimado, a fim de assegurar a transparência, rastreabilidade e regularidade da pesquisa de preços.

36. No que se refere à comprovação da regularidade jurídica, fiscal e trabalhista da empresa a ser contratada, verifica-se que foram devidamente acostadas aos autos as certidões pertinentes, incluindo aquelas relativas à regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional, Estadual e Municipal, regularidade junto ao FGTS, bem como a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas e documentação de habilitação jurídica.

37. Ainda com relação a instrução processual, observa-se que foi providenciada a juntada aos autos, os 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, tudo em cumprimento à regra estampada no § 4º do art. 89 da RA nº 7/2023 (Doc. Sei nºs 0975537 e 0975547).

38. Verifica-se, no Termo de Ciência acostado aos autos, a ausência de assinatura de alguns servidores indicados no documento, o que compromete a regularidade formal do instrumento. Nesse sentido, recomenda-se a colheita das assinaturas faltantes ou, alternativamente, a devida justificativa nos autos, a fim de assegurar a validade do documento e a comprovação da ciência dos envolvidos.

39. 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 se*, a contratação direta, é imprescindível notar se, no caso presente, haveria uma eventual fragmentação de despesa, o que ensejaria afronta a Lei de Licitações.

40. 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).

41. 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>*)

42. No caso presente, foi apresentado relatório DESPLÍCIT, não sendo verificado nenhuma despesa da mesma natureza. Contudo, a despeito de um possível fracionamento é preciso verificar não somente o subelemento de despesa, muito embora este auxilie bastante na definição de objetos da mesma natureza, a até porque o próprio TCU já não mais utiliza somente do subelemento de despesa em suas análises que precedem aos julgados (Acórdão TCU nº 1.620/2010 – Plenário). Neste sentido, é necessário observar se objeto pretendido se identifica por um desses três requisitos, quais sejam, homogeneidade, similaridade e/ou finalidade. Com efeito, no caso concreto, é necessário que a Unidade Técnica faça a aplicação desses requisitos retro mencionados, isto é, efetue a soma do objeto pretendido aquisições que porventura já tenham sido realizadas no exercício financeiro de 2026, de modo a evitar fracionamento.

43. A minuta do instrumento contratual (0975723) contempla, em linhas gerais, as cláusulas essenciais previstas na Lei nº 14.133/2021, tais como objeto, preço, forma de pagamento, obrigações das partes,

fiscalização, sanções e hipóteses de extinção contratual, mostrando-se adequada à natureza do objeto, qual seja, aquisição de bem com entrega única. Todavia, sua plena regularidade está condicionada à incorporação dos ajustes indicados no Termo de Referência, especialmente no que se refere aos requisitos da contratação, terminologia adotada e disposições relativas à garantia, a fim de assegurar a compatibilidade entre os instrumentos.

44. Recomenda-se que todos os ajustes promovidos no Termo de Referência sejam refletidos na minuta contratual, de modo a assegurar a coerência entre os instrumentos que regem a contratação e evitar divergências na fase de execução.

45. Registra-se que as observações acima possuem caráter recomendatório, visando ao aprimoramento formal do instrumento e ao reforço da segurança jurídica da contratação pretendida.

III - CONCLUSÃO

46. 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, desde que observadas as recomendações dos **itens 25 a 29, 35 e 38**.

47. 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.

48. Encaminhe-se os autos à consideração superior.

49. **É o parecer, s.m.j.**



Documento assinado eletronicamente por **EVELLIN FAQUINI MOURA COELHO**, **CHEFE DE DIVISÃO**, em 13/04/2026, às 11:16, 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 **0978601** e o código CRC **432FC3F6**.