



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 de Licitação em Razão do Valor. Art. 75, Inciso II, da Lei nº 14.133/2021. Contratação de Empresa Especializada para Confecção, Fornecimento e Instalação de Materiais de Comunicação Visual. XVI Encontro Técnico de Gestão de Pessoas dos Tribunais de Contas do Brasil. Análise da Instrução Processual. Art. 72 da Lei nº 14.133/2021. Resolução Administrativa TCE/TO nº 7/2023-PLENO. Possibilidade Jurídica, Condicionada à Observância das Recomendações Consignadas no Parecer.

I – RELATÓRIO

1. Aportaram nesta Consultoria Jurídica os autos do Processo SEI nº 26.004828-3, que têm por objeto a contratação de empresa especializada para **confecção, fornecimento e instalação de materiais de comunicação visual, compreendendo banners, placas e letras caixa**, destinados à identificação visual e ambientação do **XVI Encontro Técnico de Gestão de Pessoas dos Tribunais de Contas do Brasil**, a ser realizado nos dias 2, 3 e 4 de setembro de 2026, nas dependências do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO, conforme especificações e quantitativos estabelecidos no Termo de Referência nº 180/2026 (SEI nº 1036908).
2. A contratação foi estimada inicialmente no valor de R\$ 10.411,88 (dez mil quatrocentos e onze reais e oitenta e oito centavos), pretendendo-se realizá-la mediante contratação direta, por dispensa de licitação em razão do valor, com fundamento no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.
3. A demanda foi formalizada pela Assessoria de Comunicação – **ASCOM**, constando dos autos, dentre outros documentos pertinentes à fase preparatória, o Documento de Formalização de Demanda – DFD (SEI nº 1036788), o Termo de Referência nº 180/2026 (SEI nº 1036908), bem como os anexos contendo as artes e o orçamento relacionados ao objeto. A elaboração do Estudo Técnico Preliminar e do Mapa de Gerenciamento de Riscos foi dispensada em razão da hipótese e do valor da contratação, nos termos da regulamentação interna desta Corte.
4. Registra-se, ainda, que a contratação não foi inicialmente contemplada no Plano de Contratações Anual – PCA de 2026. A Unidade Demandante justificou a circunstância em razão do caráter superveniente da necessidade, decorrente da posterior definição do TCE/TO como sede do referido encontro, justificativa considerada formalmente suficiente pela Diretoria Geral de Administração e Finanças – **DIGAF** em sua análise preliminar.
5. Para a definição do valor estimado e aferição da compatibilidade dos preços com aqueles praticados no mercado, foram realizadas pesquisas mediante consulta ao Banco de Preços/Compras Governamentais e obtenção de propostas junto a empresas do ramo, culminando na elaboração da Planilha de Pesquisa de Preços (SEI nº 1039022). A pesquisa apurou o valor médio global de R\$ 12.591,20 (doze mil quinhentos e noventa e um reais e vinte centavos), tendo a empresa **Flash – Comunicação Visual Ltda.**, inscrita no CNPJ nº 11.649.005/0001-66, apresentado proposta no valor global de R\$ 10.411,88 (dez mil quatrocentos e onze reais e oitenta e oito centavos), inferior à média apurada.
6. No que concerne aos itens para os quais não foram identificadas contratações públicas com características suficientemente compatíveis, a Unidade Responsável pela pesquisa registrou justificativa específica, notadamente quanto aos itens 1, 4, 5, 6 e 12 do Termo de Referência.
7. A instrução contempla, ainda, manifestação acerca da disponibilidade orçamentária e financeira (1039330 e 1039612), seguida do respectivo detalhamento da dotação no valor de R\$ 10.411,88 (dez mil quatrocentos e onze reais e oitenta e oito centavos) - 1039628, destinado especificamente ao atendimento da presente contratação.

8. Também foi acostado aos autos o Relatório DESPLICT referente ao exercício de 2026 (1039697), destinado a subsidiar a verificação das despesas realizadas mediante dispensa de licitação por limite, além dos documentos pertinentes à habilitação (1039064, 1039066, 1039002, 1039004, 1039005, 1039012, 1039014 e 1039015) e às consultas aos cadastros de empresas sancionadas e inidôneas (1039821 e 1039824).
9. Por fim, integram a instrução a Minuta da Portaria de Dispensa de Licitação (SEI nº 1039826) e a Minuta do Contrato (SEI nº 1039851), esta última destinada a disciplinar a futura relação jurídica entre o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e a empresa Flash – Comunicação Visual Ltda.
10. É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

11. De início, cumpre registrar que a presente manifestação tem por finalidade realizar o controle prévio de legalidade da contratação pretendida, nos termos da Lei nº 14.133/2021 e da Resolução Administrativa TCE/TO nº 7/2023-PLENO, mediante exame dos aspectos jurídicos da instrução processual, sem avançar sobre avaliações de natureza eminentemente técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, cuja responsabilidade permanece afeta às unidades competentes.

12. Nessa perspectiva, parte-se da premissa de que as especificações do objeto, os quantitativos, as características dos materiais, os critérios adotados para formação dos preços e os demais elementos de natureza técnica foram definidos pelas Unidades Responsáveis com base nas necessidades administrativas identificadas nos autos. Eventuais considerações desta Consultoria Jurídica sobre tais matérias restringem-se às situações em que apresentem repercussão jurídica relevante para a regularidade da contratação.

13. A Constituição Federal estabelece, em seu art. 37, inciso XXI, a licitação como regra para as contratações promovidas pela Administração Pública, ressaltando, entretanto, as hipóteses expressamente previstas em lei. Nesse contexto inserem-se as contratações diretas disciplinadas pela Lei nº 14.133/2021, dentre as quais se encontra a dispensa de licitação em razão do valor.

14. Para o caso em exame, pretende-se fundamentar a contratação no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, aplicável às contratações de outros serviços e compras cujos valores se encontrem abaixo do limite legal. Para o exercício de 2026, referido limite foi atualizado pelo Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025, para R\$ 65.492,11 (sessenta e cinco mil quatrocentos e noventa e dois reais e onze centavos).

15. Considerando que a contratação pretendida perfaz o montante de R\$ 10.411,88 (dez mil quatrocentos e onze reais e oitenta e oito centavos), verifica-se, sob o aspecto estritamente objetivo do valor, sua compatibilidade com a hipótese de dispensa prevista no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021. A própria análise preliminar realizada pela **DIGAF** registrou que o valor se encontra abaixo do limite legal e reputou, em tese, adequado o enquadramento proposto.

16. O enquadramento da despesa no limite legal, contudo, não exaure a análise da contratação direta. A dispensa do procedimento licitatório não significa dispensa de processo administrativo, tampouco afasta o dever de planejamento, motivação, demonstração da vantajosidade e comprovação do atendimento das condições necessárias à futura contratação.

17. Nesse sentido, o art. 72 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o processo de contratação direta deverá ser instruído, conforme o caso, com documento de formalização da demanda, estudo técnico preliminar, análise de riscos e termo de referência ou documentos equivalentes; estimativa da despesa; parecer jurídico e pareceres técnicos, quando cabíveis; demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários; comprovação dos requisitos de habilitação e qualificação mínima; razão da escolha do contratado; justificativa de preço e autorização da Autoridade Competente.

Dos artefatos de planejamento

18. No tocante ao planejamento da contratação, constam dos autos o Documento de Formalização da Demanda – DFD (SEI nº 1036788) e o Termo de Referência nº 180/2026 (SEI nº 1036908), documentos que foram submetidos à análise preliminar da **DIGAF**, a qual concluiu pela adequação formal dos artefatos e pela coerência entre a necessidade administrativa, o objeto e a solução proposta.

19. Quanto ao Estudo Técnico Preliminar – ETP, a Unidade Demandante deixou consignado no próprio Termo de Referência que não procedeu à sua elaboração em razão da hipótese e do valor da contratação. Tal opção encontra amparo no art. 40 da Resolução Administrativa nº 7/2023-PLENO, que admite a dispensa do ETP nas contratações fundadas nos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

20. De igual modo, não foi elaborado Mapa de Gerenciamento de Riscos, circunstância que não constitui, no caso concreto, óbice ao prosseguimento do feito, tendo em vista a simplificação admitida pela regulamentação interna para contratações dessa natureza, conforme expressamente registrado na Análise Preliminar da **DIGAF** (SEI nº 1037446).

21. No que diz respeito ao Plano de Contratações Anual – PCA, o DFD registra que a demanda não foi contemplada no planejamento originalmente aprovado para o exercício de 2026. A situação foi justificada pela Unidade Demandante em razão de a necessidade ter surgido posteriormente ao encerramento do ciclo de planejamento, em decorrência da definição do TCE/TO como sede do XVI Encontro Técnico de Gestão de Pessoas dos Tribunais de Contas do Brasil.

22. Sobre o ponto, a **DIGAF** considerou a justificativa suficiente para fins de adequação formal, não se vislumbrando impedimento jurídico ao prosseguimento da contratação exclusivamente em razão de sua ausência do PCA, diante da motivação superveniente consignada nos autos.

23. Relativamente ao Termo de Referência nº 180/2026 (SEI nº 1036908), verifica-se que o documento delimita o objeto, apresenta a justificativa da necessidade administrativa, especifica os materiais e respectivos quantitativos, disciplina a execução, recebimento, gestão e fiscalização, condições de pagamento, obrigações das partes e sanções, além de identificar o valor e os recursos orçamentários destinados à contratação. A **DIGAF**, no exercício da competência prevista na RA nº 7/2023-PLENO, igualmente concluiu pela sua adequação formal.

24. Há, entretanto, pequeno ajuste redacional que se recomenda no **item 2.4 do Termo de Referência**, no qual se afirma que a aquisição “*vai ampliar e melhorar a produção das peças de comunicação a cargo da Ascom*”. A afirmação não parece guardar correspondência direta com a finalidade concreta descrita nos itens precedentes, consistente na ambientação e identificação visual do evento. Recomenda-se, assim, adequar a redação à justificativa efetivamente apresentada para a contratação, evitando referência que possa decorrer de modelo utilizado em procedimento anterior.

Da estimativa da despesa, justificativa de preço e razão da escolha da contratada

25. A estimativa da despesa constitui requisito essencial da contratação direta, devendo permitir à Administração aferir a compatibilidade dos valores propostos com aqueles praticados no mercado e, consequentemente, demonstrar a economicidade da contratação.

26. No presente caso, a pesquisa contemplou tanto referências extraídas do Banco de Preços/Compras Governamentais quanto cotações obtidas diretamente de empresas atuantes no segmento, resultando na elaboração da Planilha de Pesquisa de Preços (SEI nº 1039022). Foram consideradas propostas da **Flash – Comunicação Visual Ltda., Tocantins Mídia e Imagem Mídia**, além das referências públicas disponíveis para os itens em que foi possível localizar objetos comparáveis.

27. A planilha apurou valor médio global de R\$ 12.591,20 (doze mil quinhentos e noventa e um reais e vinte centavos), enquanto a proposta apresentada pela empresa *Flash – Comunicação Visual Ltda.* alcançou R\$ 10.411,88 (dez mil quatrocentos e onze reais e oitenta e oito centavos), sendo, portanto, a de menor valor dentre aquelas consideradas na pesquisa.

28. Para os itens 1, 4, 5, 6 e 12, a Unidade Responsável registrou não ter localizado contratações públicas com medidas e modelos compatíveis com aqueles especificados no Termo de Referência, circunstância expressamente consignada na própria Planilha nº 1039022.

29. A Unidade Demandante apresentou, ainda, justificativa para o preço e para a escolha da futura contratada, assentando-se no fato de a empresa *Flash* ter apresentado o menor preço e proposta compatível com as especificações estabelecidas no Termo de Referência. Nesse contexto, e ressalvada a natureza técnica da aferição dos preços e das especificações, não se identifica elemento jurídico que desautorize a conclusão administrativa quanto à vantajosidade da proposta selecionada.

Da disponibilidade orçamentária

30. Em atendimento ao art. 72, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, consta manifestação expressa acerca da existência de disponibilidade orçamentária e financeira para atendimento da contratação, na ação 01.128.1175.2459, natureza de despesa 33.90.30, seguida do detalhamento da dotação no valor de R\$ 10.411,88 (dez mil quatrocentos e onze reais e oitenta e oito centavos), correspondente ao montante da contratação pretendida (1039330).

Da habilitação da futura contratada

31. O art. 72, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 exige a comprovação de que o futuro contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessários à execução do objeto. A exigência deve ser compreendida à luz das peculiaridades da contratação e das condições estabelecidas no próprio Termo de Referência, sem imposição de requisitos desproporcionais à natureza e ao reduzido valor do ajuste.

32. Nesse particular, foram juntados aos autos documentos relativos à constituição e representação da empresa Flash – Comunicação Visual Ltda., bem como certidões destinadas à demonstração de sua regularidade fiscal, social e trabalhista. Também foram realizadas consultas aos cadastros de empresas sancionadas e de licitantes inidôneos, não tendo sido identificada, segundo os documentos acostados, restrição impeditiva à contratação.

33. Recomenda-se, contudo, que, imediatamente antes da formalização do ajuste, a Unidade Responsável confirme a vigência das certidões e demais documentos cuja validade esteja sujeita a prazo, bem como a inexistência superveniente de impedimento para contratar com a Administração.

Do fracionamento da despesa

34. Outro aspecto que merece especial atenção nas dispensas fundamentadas no valor diz respeito à vedação ao fracionamento indevido da despesa. O art. 75, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 determina que, para aferição dos valores que autorizam as dispensas previstas nos incisos I e II, deverão ser observados o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva Unidade Gestora e o somatório das despesas realizadas com objetos de mesma natureza, entendidos como aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

35. Diferentemente de mera análise isolada do valor desta contratação, portanto, a regularidade do enquadramento no art. 75, inciso II, pressupõe que as despesas pertinentes ao mesmo ramo de atividade, consideradas na forma estabelecida pela legislação, não ultrapassem o limite legal no exercício financeiro.

36. Para subsidiar essa aferição, foi juntado aos autos o Relatório DESPLICT 339030 (SEI nº 1039697), emitido em 31/08/2026, contendo despesas registradas no exercício de 2026 sob a classificação “*Dispensa de Licitação por Limite*”.

37. A verificação contábil e material acerca de quais despesas devem ser consideradas como pertencentes ao mesmo ramo de atividade, bem como o respectivo somatório, não se insere na competência técnica desta Consultoria Jurídica. Desse modo, a conclusão quanto ao cabimento da dispensa pressupõe a correção e suficiência das informações constantes do relatório juntado aos autos e das avaliações promovidas pelas unidades responsáveis.

Da forma adotada para a contratação direta

38. No caso concreto, a Administração optou pela realização da dispensa em sua forma tradicional, mediante pesquisa de mercado e seleção da proposta reputada mais vantajosa, não tendo sido adotado procedimento de disputa eletrônica.

39. A circunstância, por si só, não descaracteriza a hipótese de dispensa prevista no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021. De todo modo, considerando o disposto no § 3º do mesmo artigo, segundo o qual as contratações fundadas nos incisos I e II serão **preferencialmente** precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, com vistas à obtenção de propostas adicionais, mostra-se recomendável que a Administração privilegie tal sistemática sempre que as circunstâncias da contratação assim permitirem.

40. No presente feito, observa-se que a pesquisa promovida pela Administração possibilitou a comparação entre diferentes propostas e referências públicas de preços, tendo sido selecionada aquela de menor valor dentre as propostas consideradas. Assim, à luz da documentação especificamente produzida nestes autos, não se identifica na adoção da forma tradicional elemento suficiente, isoladamente considerado, para obstar a contratação.

Das minutas

41. A Minuta da Portaria de Dispensa (SEI nº 1039826) promove o enquadramento da contratação no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, identifica a futura contratada, o objeto, o valor e a dotação orçamentária correspondente.

42. Recomenda-se, todavia, revisar a referência documental utilizada na minuta para fundamentar a pesquisa de preços e a vantajosidade da contratação. A proposta da *Flash* encontra-se no documento SEI nº 1037410, ao passo que a consolidação da pesquisa e a comparação entre os valores foram materializadas na Planilha nº 1039022, documento que melhor fundamenta a conclusão acerca da vantajosidade econômica.

43. Quanto à Minuta do Contrato (SEI nº 1039851), verifica-se que o instrumento identifica adequadamente as partes, vincula a contratação ao processo administrativo e à Portaria de Dispensa, delimita o objeto e disciplina, entre outros aspectos, execução, obrigações, fiscalização, pagamento, reajuste, sanções e demais condições pertinentes ao ajuste.

44. Embora, em razão do valor e da hipótese de dispensa, fosse juridicamente possível avaliar a substituição do contrato por outro instrumento hábil, a opção administrativa pela celebração de contrato formal não apresenta irregularidade e mostra-se compatível com as características do objeto, que envolve, além do fornecimento, a confecção personalizada e a instalação dos materiais.

45. Merece atenção, contudo, a compatibilidade entre os **prazos de execução da proposta comercial e aqueles necessários à realização do evento**. Considerando que os materiais se destinam a encontro previsto para os dias 2, 3 e 4 de setembro de 2026, a Unidade Responsável deverá certificar-se, antes da formalização da contratação, de que a empresa possui condições de confeccionar, fornecer e instalar integralmente os materiais dentro do prazo estabelecido no Termo de Referência, de modo que a contratação conserve sua utilidade e finalidade.

46. Por fim, deverão ser observadas as exigências legais e regulamentares de publicidade da contratação direta e do respectivo instrumento, inclusive aquelas pertinentes à divulgação do ato autorizativo e à publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, na forma aplicável, sem prejuízo das publicações exigidas pela regulamentação interna desta Corte.

47. Superados esses aspectos, a documentação examinada permite concluir, sob o prisma jurídico, pela possibilidade de enquadramento da contratação pretendida na hipótese de dispensa de licitação prevista no **art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021**, sem prejuízo do atendimento das recomendações consignadas nesta manifestação.

III – CONCLUSÃO

48. Ante o exposto, esta Consultoria Jurídica manifesta-se pela **possibilidade jurídica de prosseguimento do feito e da contratação direta da empresa *Flash* – Comunicação Visual Ltda.**, inscrita no CNPJ nº 11.649.005/0001-66, **pelo valor global de R\$ 10.411,88 (dez mil quatrocentos e onze reais e oitenta e oito centavos)**, mediante dispensa de licitação, com fundamento no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, por se encontrar a contratação dentro do limite legal aplicável, desde que observadas as recomendações consignadas nesta manifestação.

49. Previamente à formalização da contratação, recomenda-se:

- a) promover o ajuste redacional do **item 2.4 do Termo de Referência nº 180/2026** (SEI nº 1036908), adequando sua redação à finalidade efetiva da contratação, conforme apontado no **item 24** deste parecer;
- b) revisar a **Minuta da Portaria de Dispensa** (SEI nº 1039826), para que a fundamentação

relativa à pesquisa de preços e à vantajosidade da contratação faça referência à Planilha de Pesquisa de Preços (SEI nº 1039022), sem prejuízo da menção à proposta comercial da futura contratada (SEI nº 1037410);

c) confirmar a **vigência das certidões e dos demais documentos de habilitação sujeitos a prazo de validade**, bem como a inexistência de impedimento superveniente da empresa para contratar com a Administração;

d) certificar-se de que a futura contratada possui condições de **confeccionar, fornecer e instalar integralmente os materiais no prazo necessário à realização do evento**, observando-se as condições estabelecidas no Termo de Referência e na minuta contratual.

50. No que concerne ao enquadramento da contratação no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, registra-se que consta dos autos o Relatório DESPLICT 339030 (SEI nº 1039697), emitido em 31/08/2026, destinado a subsidiar a aferição das despesas realizadas no exercício mediante dispensa por limite. A conclusão desta Consultoria quanto à inexistência de óbice ao enquadramento pressupõe a correção das informações nele consignadas e a correspondente avaliação pelas unidades técnicas competentes, especialmente quanto à observância do art. 75, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

51. Atendidas as recomendações acima, não se vislumbra óbice jurídico à aprovação da **Minuta da Portaria de Dispensa** (SEI nº 1039826) e da **Minuta do Contrato** (SEI nº 1039851), com o consequente prosseguimento da contratação.

52. Deverão ser observadas, oportunamente, as providências relativas à publicidade da contratação direta e do instrumento contratual, inclusive aquelas pertinentes ao **Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP**, bem como as demais publicações exigidas pela Resolução Administrativa TCE/TO nº 7/2023-PLENO.

53. Por fim, após o atendimento das recomendações desta manifestação, deverão os autos seguir o fluxo estabelecido pela Resolução Administrativa nº 7/2023-PLENO, inclusive com encaminhamento à **Controladoria Interna - COINT**, para análise no âmbito de suas atribuições.

54. Encaminhem-se os autos à consideração superior.

55. É o parecer, salvo melhor juízo.

56. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **ALESSANDRO ALBERTO DE CASTRO, CONSULTOR JURÍDICO**, em 01/09/2026, às 09:50, 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 **1039974** e o código CRC **F0C0CCC8**.