

PROCESSO Nº: 2490/2025 – TC
INTERESSADO: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte
ASSUNTO: Aquisição de blocos de anotação para a Escola de Contas

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. AQUISIÇÃO DE BLOCOS DE ANOTAÇÃO PARA USO EM EVENTOS DA ESCOLA DE CONTAS. VALOR INFERIOR AO LIMITE LEGAL. FUNDAMENTAÇÃO NO ART. 75, INCISO II, DA LEI Nº 14.133/2021. OPINIÃO PELA LEGALIDADE.

I. Caso em exame

1. Análise da legalidade da contratação direta, por dispensa de licitação, para aquisição de mil blocos de anotação, com fundamento no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021. O objeto destina-se ao uso em cursos e eventos promovidos pela Escola de Contas para o biênio 2025/2026, destinado ao público externo.

II. Questão em discussão

2. Verificação da regularidade jurídica da contratação direta por dispensa de licitação para aquisição de bens de pequeno valor.
3. Análise da compatibilidade documental com os requisitos estabelecidos nos arts. 23 e 72 da Lei nº 14.133/2021 e art. 22 da Resolução nº 011/2023-TCERN, especialmente quanto à pesquisa de preços, justificativa de fornecedores e adequação orçamentária.

III. Razões de opinar

4. A contratação por valor inferior a R\$ 50.000,00 se enquadra na hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 75, II, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.
5. A instrução processual contempla os documentos exigidos pelo art. 72 da Lei nº 14.133/2021, incluindo DFD, termo de referência, pesquisa mercadológica com quatro fornecedores, justificativa de preços, disponibilidade orçamentária e minuta de instrumento substitutivo ao contrato formal.
6. A escolha pelo procedimento de cotação direta foi devidamente justificada, com observância ao art. 23, §1º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, bem como ao art. 22, §1º da Resolução nº 011/2023-TCERN. Os orçamentos foram colhidos dentro do prazo de validade e com motivação expressa da escolha dos fornecedores.
7. A minuta de Ordem de Serviço atende aos requisitos mínimos para formalização da avença, não havendo óbice jurídico à contratação.

IV. Resposta

8. Opina-se pela legalidade da contratação direta, nos moldes da



dispensa prevista no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, considerando atendidos os requisitos formais e materiais. 9. A instrução processual é suficiente e adequada à natureza e valor da contratação.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 37, XXI; Lei nº 14.133/2021, arts. 23, 72 e 75, II; Resolução nº 011/2023-TCERN, art. 22.

Jurisprudência relevante citada: AGU, Orientação Normativa nº 21/2022; PGE/SP, Orientações Consolidadas sobre substituição contratual em contratações de baixo valor.

PARECER Nº 232/2025 - CJ/TC

I. RELATÓRIO

1. Autos que trazem pedido para aquisição de 1.000 (um mil) blocos de anotação que serão destinados à utilização em atividades institucionais promovidas pela Escola de Contas do TCE/RN, conforme solicitação e justificativas apensas ao Memorando nº 000126/2025-ESCOLA (Ev. 03).
2. Além do ato previamente mencionado, o caderno também está instruído com as seguintes peças: Documento de Formalização de Demanda -- DFD (Ev. 04); Termo de Referência (Ev. 05); Pesquisa Mercadológica (Ev. 06); Certidões Negativas da pessoa jurídica de quem o produto será adquirido (Ev. 07); Minuta de Ordem de Serviço (Ev. 08); Informação nº 066/2025-CCS com quadro comparativo de preços (Ev. 09); Pré-empenho e disponibilidade orçamentária e financeira (Ev. 11); Minuta de Termo de Dispensa de Licitação (Ev. 14); Despacho da Secretaria de Administração determinando a análise da legalidade do procedimento adotado (Ev. 15).
3. É o que importa. Opino.





II. FUNDAMENTAÇÃO

4. A contratação dar-se-á através de dispensa de licitação. Sobre o assunto, estabelece o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que a aquisição de bens e a contratação serviços, pela Administração Pública será manejada por meio de processo licitatório. No entanto, o mesmo dispositivo prevê exceções, senão vejamos:

Art. 37. (...)

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. (grifo acrescentado)

5. A eficácia dessas exceções depende da edição de lei que, no caso, é a Lei de Licitações e contratos, na espécie notadamente seu art. 75, inciso II:

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;

(...)

6. Tratando-se de aquisição de bens de pequena monta (R\$ 2.420,00), não há justificativa para o dispêndio de tempo, energia e recursos públicos com um procedimento de concorrência entre particulares, motivo pelo qual inclusive se autoriza a substituição do formalismo de um contrato por outros instrumentos mais simples.



7. Nesta senda, vejamos a Advocacia-Geral da União, em sua Orientação Normativa nº 21/2022:

"Nas contratações decorrentes da Lei nº 14.133/2021, independentemente do objeto, do prazo de vigência, do parcelamento do fornecimento, da existência ou não de obrigações futuras e da forma empregada para selecionar o contratado (processo licitatório, contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação), será possível substituir o instrumento de contrato por instrumentos mais simples sempre que o contrato possuir valor inferior aos limites para a dispensa de licitação em razão do valor (art. 75, incisos I e II)" (Orientação Normativa nº 21/2022 - AGU).

8. Esta interpretação também encontrou respaldo no entendimento adotado pela Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, quando em orientações consolidadas afirmou ser possível a substituição do instrumento de contrato nas inexigibilidades em que o valor da contratação fosse inferior aos limites dos incisos I e II do artigo 75, "considerando que a ratio incidente é a mesma: autorizar a substituição do instrumento de contrato por outro instrumento hábil em hipóteses de baixo valor econômico da contratação".

"Embora o inciso I do artigo 95 da NLLC se refira expressamente apenas à 'dispensa de licitação em razão de valor', é possível substituir o instrumento de contrato nas hipóteses de inexigibilidade em que o valor da contratação seja inferior aos limites dos incisos I e II do caput do artigo 75 da NLLC, considerando que a ratio incidente é a mesma: autorizar a substituição do instrumento de contrato por outro instrumento hábil em hipóteses de baixo valor econômico da contratação." (Orientações Consolidadas PGE/SP).

9. Considerando tudo isto, entendo que os documentos que compõem os autos atendem, no que se aplica à espécie de contratação, à exigência do art.72 da Lei n.º 14.133/2021:

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



nicos, 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.

10. Destaco que o inciso II do supracitado artigo determina que a estimativa da despesa deve ser calculada conforme o art. 23 da mesma Lei, abaixo reproduzido:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. § 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente; III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso; IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.





11. A legislação elenca procedimentos para a aferição do melhor preço, podendo ser adotados de forma combinada ou não. Ademais, a Resolução nº 011/2023-TCERN -- que disciplina as licitações e contratações administrativas no âmbito do TCERN, em conformidade com as normas gerais da Lei nº 14.133/21 --, acrescenta em seu art. 22, § 1º, que, quanto aos procedimentos já previstos no art. 23 da Lei nº 14.133/21, *"deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos"*.
12. No caso concreto, constata-se a adoção exclusiva do método delineado no inciso IV: pesquisa com, no mínimo, três fornecedores. Portanto, deve existir justificativa que explique a não adoção dos critérios previstos no art. 23, §1º, incisos I e II, da Lei nº 14.133/21.
13. Ademais, tendo sido escolhido o procedimento de pesquisa com fornecedores, é necessário apresentar a justificativa para a escolha dos fornecedores consultados, além de comprovar que os orçamentos foram colhidos com antecedência máxima de seis meses.
14. Nesse passo, a pesquisa mercadológica e os orçamentos juntados foram colhidos de quatro empresas distintas, dentro do prazo de seis meses. Houve também, apresentação das justificativas de escolha dos fornecedores, conforme determina o art.23, § 1º, inciso IV, da Lei nº 14.133/21, e da não adoção dos critérios previstos no art. 23, §1º, incisos I e II, da Lei nº 14.133/21, exigido pelo art. 22, § 1º da Resolução nº 011/2023-TCERN.
15. Verifico que a empresa selecionada, UNIGRAFICA - GRAFICA E EDITORA LTDA, CNPJ nº 02.749.278/0001-91, apresentou o menor preço dentre os cotados (R\$ 2.420,00), encontrando-se devidamente habilitada com as certidões negativas exigidas.
16. Por fim, analisando a minuta de Ordem de Serviço, entendo que está apta a materializar a avença.





III. Conclusão

17. Por todo o exposto, esta unidade consultiva OPINA pela legalidade da contratação direta de que versam os autos, por dispensa de licitação, com arrimo na Lei n.º 14.133/2021, art. 75, inciso II.
18. Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Natal, 16 de julho de 2025.

Assinado Eletronicamente
Diego Antonio Diniz Lima
Consultor Jurídico
OAB/RN 7344

