



**PROCESSO Nº:** 002920/2025-TC  
**INTERESSADO:** Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte  
**ASSUNTO:** Aquisição de papel toalha

**DIREITO ADMINISTRATIVO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE CONSUMO (PAPEL TOALHA). HIPÓTESE DO ART. 75, INCISO II, DA LEI Nº 14.133/2021. ADEQUAÇÃO FORMAL E DOCUMENTAL. PARECER FAVORÁVEL.**

**I. Caso em exame**

1. Trata-se de demanda formulada pela unidade de Almoxarifado do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, visando à aquisição de papel toalha por meio de contratação direta, com fundamento no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, em razão do valor da contratação ser inferior ao limite legal. A análise jurídica foi solicitada pela autoridade competente, nos termos do art. 72 da referida norma.

**II. Questão em discussão**

2. Discute-se a legalidade da contratação direta por dispensa de licitação para aquisição de insumo de uso contínuo, com base no valor da contratação.  
3. Analisa-se o cumprimento dos requisitos legais e regulamentares para instrução do processo de contratação direta, notadamente os previstos nos arts. 23 e 72 da Lei nº 14.133/2021, bem como no art. 22 da Resolução nº 011/2023-TCERN.

**III. Razões de opinar**

4. O parecer limita-se à análise jurídica do procedimento, abstendo-se de juízo sobre conveniência, oportunidade ou aspectos técnicos e financeiros da contratação.

5. A hipótese de dispensa encontra amparo legal no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, aplicável para contratações com valor inferior a R\$ 50.000,00.

6. O processo contém os elementos exigidos no art. 72 da mesma lei, incluindo: formalização da demanda, termo de referência, justificativa de preço, disponibilidade orçamentária, minuta contratual e justificativas adequadas.

7. Embora a estimativa de preços tenha se baseado apenas na pesquisa direta com três fornecedores





(art. 23, §1º, IV), consta nos autos a devida justificativa da não utilização dos parâmetros previstos nos incisos I e II do mesmo dispositivo, conforme exigido pela Resolução nº 011/2023-TCERN.

#### **IV. Resposta**

8. Opina-se favoravelmente à legalidade da contratação direta, com base na dispensa de licitação prevista no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, por estarem atendidos os requisitos legais e regulamentares aplicáveis à espécie.

**Dispositivos relevantes citados:** Constituição Federal, art. 37, XXI; Lei nº 14.133/2021, arts. 23, 72 e 75, inciso II; Resolução nº 011/2023-TCERN, art. 22, §1º.

**Jurisprudência relevante citada:** Não há.

### **PARECER Nº 310/2025-CJ/TC**

#### **I. RELATÓRIO**

- 1.** O caderno trata de pedido (evento 03) formulado pelo Setor de Almoxarifado - ALMOX, solicitando a aquisição de papel toalha para reposição de estoque do setor.
- 2.** Compõem os autos, notadamente, as seguintes peças: a aquisição tem sua necessidade justificada no documento de formalização da demanda (DFD) (evento 04); especificações e condições de execução do objeto constam do termo de referência (evento 05); a justificativa de preço está lastreada em pesquisa mercadológica (evento 06); indicação de disponibilidade orçamentária para dar suporte à eventual despesa (evento 11); minuta da ordem de compra (evento 08); e minuta de termo de dispensa de licitação (evento 14).
- 3.** Em seguida, os autos foram encaminhados à CONJU para análise jurídica, na forma da Lei nº 14.133/2021, art. 72 (evento 15).



## II. FUNDAMENTAÇÃO

4. Preliminarmente, cumpre registrar que esta unidade consultiva se manifesta sob o prisma estritamente jurídico, de forma meramente opinativa, quanto às questões submetidas à sua análise e parecer, não cabendo a ela, portanto, adentrar nos critérios de conveniência e oportunidade relativos à prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária da autoridade administrativa competente, a exemplo do exame de questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

5. Da análise da minuta (evento 14), observa-se que a contratação ocorrerá por meio de dispensa de licitação. Sobre o assunto, o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece que a contratação de bens e serviços pela Administração Pública será manejada por meio de processo licitatório. No entanto, o mesmo dispositivo prevê exceções legais, como se observa a seguir:

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)

6. No mérito, verifica-se que a possibilidade de contratação direta é fundamentada na hipótese do art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021:

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;

(...)

7. Os documentos constantes nos autos atendem, no que se refere à espécie de contratação, às exigências 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 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.

8. Destaca-se 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. (grifos acrescentados)

9. Verifica-se que 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”*.

10. No caso concreto, constata-se a adoção exclusiva do método delineado no inciso IV: pesquisa com, no mínimo, três fornecedores. Portanto, é necessária a apresentação de justificativa que explique a não adoção dos critérios previstos no art. 23, §1º, incisos I e II, da Lei nº 14.133/21.

11. 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.

12. Nesse passo, ao analisar a pesquisa de preços contida no evento 09 e os



orçamentos juntados ao evento 06, constata-se que a pesquisa foi realizada em três empresas distintas, em datas não superiores a 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 (Informação Nº 86/2025 – CCS, evento 09).

**13.** Por fim, analisando a minuta da ordem de compra (evento 08), esta se revela apta a condicionar as obrigações dos contratantes e materializar a avença, assim como a minuta do termo de dispensa de licitação (evento 14).

### III. CONCLUSÃO

**14.** 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 nº 14.133/2021, art. 75, inciso II.

**15.** Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Natal, 1 de setembro de 2025.

*assinado eletronicamente*

**Talita Souza Marrocos**

Consultora Jurídica

OAB/RN 8.177

*assinado eletronicamente*

**Daniel Simões B. N. de Oliveira**

Consultor Jurídico

Coordenador Jurídico - Coordenadoria do  
Administrativo



**DESPACHO**

Aprovo o Parecer nº 310/2025-CJ/TC, por seus próprios fundamentos, nos termos do art. 4º, I, do Anexo Único da Res. 009/2015-TC.

Remetam-se os presentes autos à Secretaria de Administração.

*Assinado eletronicamente*  
**Leonardo Medeiros Júnior**  
Consultor-Geral

