



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. 24, inciso II, Lei nº 8.666/1993. Contratação de Seguro Predial. Análise Jurídica.

### I- RELATÓRIO

1. Aportou nesta **ASSJ** os autos do processo SEI nº 22.004329-9, o qual tem como objeto a contratação de sociedade seguradora especializada na prestação de serviços de seguro predial para o Edifício Sede, Prédio do Instituto de Contas 05 de Outubro e Edifício Rui Barbosa, pertencentes ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins.

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** 0538409. Nesta planilha restou demonstrado que o menor preço foi da seguradora **Gente Seguros**, com o valor total de R\$17.281,98 (dezesete mil e duzentos e oitenta e um reais e noventa e oito centavos).

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

- a) Estudo Técnico Preliminar – ETP (0512802, 0543488, 0547653);
- b) Termos de Referência nºs 248/2022, 257/2022, 258/2022, 312/2022 e 10/2023 (0512828, 0515659, 0516138, 0543489 e 0547646);
- c) Proposta do menor preço (0534861 e 0540397);
- d) Análises Técnica da **DIGCIN** (0515004, 0516111 e 0547584);
- e) Pesquisas de preços e solicitações de orçamentos (0523208, 0523209, 0523210, 0523211, 0523212, 0523214, 0523215, 0531587, 0531590, 0534861 e 0540397);
- f) Planilha **COADM** (0538409);
- g) Autorização nº 322/2022 emitida pela Coordenadoria de Finanças contendo detalhamento da dotação orçamentária (0542324 e 0542335)
- h) Documentos relativos à habilitação jurídica da sociedade seguradora (0538357, 0538676, 0538359, 0538361, 0538362, 0538363, 0538366, 0538677, 0538678, 0538369, 0538371, 0538377, 0538378, 0542176, 0542177, 0543255, 0543259, 0543475 e 0543476);
- i) Autorização para prosseguimento do feito do **GABPR** (0521219).

4. É o relatório, no essencial.

### II - FUNDAMENTAÇÃO

5. Inicialmente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os

elementos que constam até a presente data nos autos do processo administrativo em epígrafe, limitando-se ao exame dos aspectos jurídico-legais da minuta do instrumento contratual (0547703) em questão, não cabendo a esta Assessoria Jurídica, portanto, opinar sobre questões de mérito decorrentes do poder discricionário, atribuição esta conferida à autoridade competente, na prática dos atos da Administração Pública, na consecução do interesse público. Assim, a **ASSJ** não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos administrativos ou de conveniência ou oportunidade.

**6.** 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. ”*

**7.** 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.

**8.** 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.

**9.** 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.

**10.** 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.

**11.** 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.

**12.** Dentre as possibilidades de dispensa de licitação, o legislador tornou dispensável a realização de licitação para os serviços, excetuando os serviços de engenharia ou de manutenção de veículos automotores, e também as compras, nos casos em que o valor não ultrapasse a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) previsto no inciso II do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021, *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;*

*[grifei]*

13. Contudo, valioso registrar que, com o advento do Decreto Federal nº 11.317/2022, de 29 de dezembro de 2022, o valor mencionado acima sofreu atualização, elevando-se para R\$ 57.208,33 (cinquenta e sete mil duzentos e oito reais e trinta e três centavos).

14. Por conseguinte, por se tratar de serviços de seguro predial cujo valor não supera o limite consignado no art. 75, inciso II da Lei nº 14.133/2021, considerando que o valor estimado da contratação seria R\$17.281,98 (dezesete mil e duzentos e oitenta e um reais e noventa e oito centavos), é dispensável o processo licitatório. Todavia, seguindo a recomendação contida na nova lei de licitações, não se pode olvidar dos documentos que deverão instruir o processo de uma contratação direta, seja por inexigibilidade ou por dispensa de licitação.

15. Diz o art. 72 da Lei nº. 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.**” *[grifei]**

16. 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 que devido a sua importância e necessidade extrema de idoneidade, se submete ao crivo de devida justificativa que ateste o referido ato. Nesse raciocínio, em homenagem ao princípio da motivação é preciso que fique demonstrado a razão da escolha e a justificativa do preço do objeto pretendido.

17. sobre o tema já pronunciou o Tribunal de Contas da União – TCU no sentido de que constitui irregularidade na contratação por dispensa de licitação sem a indicação da razão da escolha do contratado (executante ou fornecedor) e a justificativa de preço, senão vejamos:

(...)

a) “9.6.1. ausência de justificativa sobre a escolha do fornecedor e o preço pactuado, nos casos de contratação por dispensa de licitação, em afronta ao parágrafo único do art. 26 da mesma Lei”;(TCU, Acórdão nº 249/2015, Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, veiculado na Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 255, p. 517, mai. 2015, seção Tribunais de Contas).

18. A Revista Zênite de Licitações e Contratos - ILC trouxe em uma das suas edições, a respeito da dispensa em função do valor, a demonstração da razão da escolha do fornecedor executante e a justificativa de preço a seguinte assertiva: *"Em um Estado Democrático de Direito, não se admite que a Administração Pública não explicita as razões pelas quais está contratando determinado particular em detrimento de outros. Ou seja, em consonância ao Princípio da Motivação, 'a Administração deve justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada'. Diante do exposto, entende-se que, em todas as contratações diretas sem licitação, inclusive naquelas decorrentes de dispensa de licitação pelo valor, deve existir processo administrativo em que fique demonstrada a **razão da escolha do contratado e a justificativa do preço do objeto**"*

19. Ademais, inobstante o fato de a presente contratação estar dentro dos limites estabelecidos no art. 75, II da Lei nº 14.133/2021, o que justifica a contratação direta, é imprescindível observar se, no caso presente, haveria uma eventual fragmentação de despesa, o que ensejaria afronta a Lei de Licitações.

20. 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>).

21. 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>)

22. Sobre a questão do fracionamento de despesas é preciso ficar claro que esta se configura quando ocorre a divisão de uma despesa para, desse modo, utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total da despesa ou para efetuar a contratação direta por dispensa pelo pequeno valor. Nesta vereda, é imprescindível que haja uma aferição de um possível fracionamento, de modo a evitar uma ilegalidade, e, para tanto, tem-se que levar em conta o somatório de todas as despesas do exercício com objeto de mesma natureza, ou seja, do mesmo ramo de mercado, incluindo neste somatório até mesmo as despesas já realizadas anteriormente com base no Art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993 ou outras modalidades. Em regra, se a estimativa anual de despesa com objetos de mesma natureza ultrapassa o limite para dispensa de licitação por valor, o órgão se obriga a licitar e não poderá usar a dispensa para parte da demanda e licitação para o resto, por exemplo.

23. Valioso registrar que, consta a justificativa de preço na instrução processual, conforme Despacho 32873/2022 (0541863) e foi acostado a pesquisa de preços realizada pela **COADM**, por intermédio de cotações diretas as instituições financeiras que prestam serviços do ramo do objeto, além de consultas de preços públicos por meio da ferramenta “Banco de Preços” que acessa o banco de dados do *site* de compras governamentais da esfera federal (*ComprasNet*). Porém, tendo em vista a singularidade do objeto, não encontraram nenhuma contratação de seguro de imóvel com valores de coberturas próximos aos valores dos 03 imóveis deste TCE/TO.

24. No que concerne a razão da escolha acreditamos que essa ocorreu pelo fato de se tratar de uma empresa que apresentou a proposta mais vantajosa para o TCE-TO, sendo do ramo pertinente ao objeto do Termo de Referência, e de ter se prontificado a apresentar documentação de habilitação jurídica, além das certidões de regularidade fiscal e trabalhista.

25. No que se refere as minutas de portaria de dispensa e do instrumento contratual exibida nos autos, percebe-se que estas foram elaboradas em atendimento aos preceitos legais, especialmente no que tange a lei de licitações e contratos administrativos.

26. Destaca-se, ainda, que nos autos constam os documentos de formalização de demanda (0513837), estudo técnico preliminar (0547653), análise de riscos (0512826) e termo de referência (057646), contendo os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto requisitado.

27. Por último, no que concerne a publicação do futuro contrato no PNCP – Portal Nacional de Contratações Públicas, criado pelo artigo 174 da NLL (Lei 14.133/2021), o Tribunal de Contas da União se pronunciou no **Acórdão 2458/2021-Plenário**, no sentido de que seria possível a utilização do artigo 75, I e II, da Lei 14.133/2021 por órgãos não vinculados ao Sistema de Serviços Gerais (Sisg), do grupo chamado órgãos ‘não-Sisg’, em caráter transitório e excepcional, até que sejam concluídas as medidas necessárias ao efetivo acesso às funcionalidades do Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP.

28. Para o Ministro Relator: “Em resumo, não me parece razoável que seja vinculada a eficácia de uma nova lei, que traz expressamente em seu art. 194 o comando de que ‘entra em vigor na data de sua publicação’ (1º/4/2021), à necessária utilização de um Portal previsto em seu próprio texto. A referida eficácia da norma somente poderia ser limitada mediante previsão expressa no corpo da lei em análise”.

29. O Tribunal de Contas de Minas Gerais, em resposta à consulta de um dos seus jurisdicionados, autorizou a aplicação da Lei nº 14.133/2021, mesmo durante o período em que o (PNCP) não tenha sido implementado, propondo, alternativamente, a publicação no sítio eletrônico oficial ou, ainda, caso não disponham do sítio eletrônico, divulgar em diário oficial as informações exigidas pela Lei nº 14.133/2021. **(Processo 1104835 – Consulta. TCE MG Pleno. Deliberado em 6/10/2021).**

30. Com efeito, sob a nossa ótica, considerando que o legislador, em momento algum, vinculou a vigência da Lei à criação do Portal Nacional de Contratações Públicas, o que pode levar a outra conclusão no que tange à aplicabilidade imediata da Lei nº 14.133/2021, sobressai, portanto, que se a Lei está vigente, portanto, ela pode ser aplicada.

31. Contudo, não se pode descuidar do princípio da transparência e da publicidade. Desse modo, recomenda-se a publicação do ato que autoriza a dispensa e do extrato decorrente do contrato, no mínimo, no site da Órgão, no Boletim Oficial do Órgão, no Diário Oficial do Estado (DOE) e o PNCP, se houver o acesso.

### III - CONCLUSÃO

32. Ante o exposto, manifestamos pelo **prosseguimento do feito**, com enquadramento na dispensa de licitação, alicerçado no artigo 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

33. Por fim, alerta-se para que sejam realizadas as publicações de praxe, quais sejam, portaria de dispensa e extrato resumido do contrato, conforme explicitado no **item 31** desta peça opinativa.

34. Encaminhe-se os autos à consideração superior.

35. **É o parecer, s.m.j.**



Documento assinado eletronicamente por **VITÓRIA RÉSIÓ DE CARVALHO**, **ASSESSOR I**, em 20/01/2023, às 14:09, 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 **0547776** e o código CRC **7FEF833F**.