



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 empresa para prestação de serviços de revitalização do totem de sinalização do Edifício Ruy Barbosa, com a atualização de logomarca do TCE/TO. Análise Jurídica.

### I - RELATÓRIO

1. Aportou nesta **ASSJ** os autos do processo SEI nº 22.004834-7, o qual tem como objeto a contratação de empresa para prestação de serviços de revitalização do totem de sinalização do Edifício Ruy Barbosa, com a atualização de logomarca do TCE/TO.

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** 0539659. Nesta planilha restou demonstrado que o menor preço para o item único foi da microempreendedora individual GABRIELA CUNHA BRASIL 04665576122, com o valor de R\$ 8.370,00 (oito mil trezentos e setenta reais).

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

- a) Orçamentos (0522176 e [0522177](#));
- b) *Layout* das artes gráficas (0522180 e 0522181);
- c) Estudo Técnico Preliminar (0522283);
- d) Termos de Referências nºs 272/2022 e 277/2022 (0522178 e 0523942);
- e) Análises Técnicas da **DIGCIN** (0523596 e 0524243);
- f) Propostas do menor preço (0539440);
- g) Planilha **COADM** (0539659);
- h) Autorização do Gestor deste Tribunal quanto ao prosseguimento do feito (0534275);
- i) Autorização nº 313/2022 emitida pela Coordenadoria de Finanças contendo detalhamento da dotação orçamentária (0540180);
- j) Documentação atinente à habilitação jurídica da empresa detentora do menor preço (0540056 e 0540060), e
- k) Certidões de regularidade fiscal e trabalhista (0540048, 0540050, 0540051 e 0540053).

### 4. É o relatório.

### 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 (0540622) 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 as compras nos casos em que o valor não ultrapasse a 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a” do inciso II do artigo 23 da Lei nº 8.666/93. Nesses termos estabelece o inciso II do artigo 24, do referido diploma legal, *in verbis*:

*Art. 24. É dispensável a licitação:*

*(...)*

*II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;*

[grifei]

13. Não obstante, de todo modo, por tratar-se de serviços cujo valor não supera o limite consignado no art. 24, inciso II da Lei nº 8.666/93 é dispensável o processo licitatório, e, assim sendo, o gestor poderá optar entre realizar ou não licitação.

14. Conquanto, na hipótese de uma contratação direta por dispensa de licitação com espeque no art. 24, inciso II do estatuto licitatório, não se pode olvidar da necessidade de exibição de justificativa da razão da escolha do fornecedor e do preço.

15. Diz o art. 26 da Lei nº. 8.666/93, em seu parágrafo único:

*“Parágrafo único – O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:*

*I – caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;*

*II – razão da escolha do fornecedor ou executante;*

*III – justificativa do preço;*

*IV – documentos de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.”*

[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 sentido, foi apresentada a justificativas (0539842) emitida pela **COMAT** – Coordenadoria de Manutenção e Transportes.

17. No caso em questão se verifica a análise dos incisos II e III, do parágrafo único, do art. 26 da Lei 8.666/93. Inobstante o fato de a presente contratação estar dentro dos limites estabelecidos no art. 24, II da Lei 8.666/93, 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.

18. 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>).

19. 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>*)

20. Valioso registrar que, de modo a justificar o preço, foi acostado aos autos pesquisa de preços realizada pela **COADM**, por intermédio de cotações diretas a 04 (quatro) empresas do ramo do objeto. A unidade responsável pela cotação de preços justificou que, por se tratar de um serviço específico, incluindo o fornecimento e instalação de materiais, não foi encontrada nenhuma contratação pública similar para comparação de preços. A referida pesquisa de preços culminou na elaboração do documento SEI nº 0539659.

21. Quanto à razão da escolha observa-se que a mesma justificativa - 0539842 – explicitou:

No que diz respeito a razão da escolha da empresa, esta ocorreu não somente em razão do

preço, mas também pelo fato da empresa cumprir os requisitos exigidos no Termo de Referência 277 (0523942)

*Ademais, em Consulta CEIS (0539777), não foi verificado nenhum impedimento de contratação com a administração pública.*

*Informamos que em Consulta SICAF (0539841), foi verificado que a empresa não possui cadastro.*

**22.** Com relação ao Estudo Técnico Preliminar (0522283), documento que serviu como ferramenta do planejamento da contratação pretendida, apresentamos algumas considerações:

- a) *No item 1.1., verifica-se que foi citado o Anexo III da Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017, contudo este já foi revogado. Para tanto sugerimos o seguinte texto, para os próximos documentos: "...A fase da elaboração do ETP é considerada a primeira etapa do planejamento de uma contratação e cujo objetivo é assegurar a viabilidade técnica da contratação e embasar a elaboração do Estudos Técnicos Preliminares ou o Projeto Básico (PB) conforme previsto na Lei nº 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, art.6º, inciso I, art. 8º, inciso I, art. 14, incisos I e II do Decreto Federal nº 10.024/2019 c/c com as orientações do art. 20, 21, 24 e 28 da Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017."*
- c) *Item 2.3.5. – atos licitatórios (v. item 6)?*
- d) *O texto do item 7 informa a fonte 0100, quando deveria ser 0500;*
- e) *Item 10 informa que a autoridade máxima da contratação iria assinar o ETP, porém essa não seria a praxe deste Tribunal.*

**23.** No entanto, tal documento não havia sido objeto de análise desta **ASSJ**. Lado outro, tal equívoco não macula o feito, e, assim sendo, *a priori*, não vislumbro necessidade de adequações, haja vista que as situações foram adequadas no último TR.

**24.** Concernente ao Termo de Referência nº 277/2022 (0523942) observa-se que este documento foi elaborado em razão das recomendações exarada pela **DIGCIN**, por intermédio da Análise Técnica nº 166/2022 (0523596), emitida quando realizado o exame do Termo de Referência nº 272/2022 (0522178). Contudo, considerando o atendimento *in totum* das recomendações, a **DIGCIN** opinou pelo prosseguimento do feito.

**25.** No que se refere a minuta da Portaria de Dispensa (0540595) e a minuta do instrumento contratual (0540622) 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, não existindo, portanto, nenhuma adequação a ser proposta.

### III - CONCLUSÃO

**26.** Ante o exposto, manifestamos pelo **prosseguimento do feito**, com enquadramento na dispensa de licitação, alicerçado no artigo 24, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993, observada a necessidade de verificação se já não houve, no exercício vigente, contratação de objeto da mesma natureza, por intermédio de contratação direta por dispensa de licitação.

**27.** Sem embargo, aconselhamos que seja acostado aos autos a certidão de regularidade do FGTS, de modo a atender o inciso IV do art. 29 da Lei nº 8.666/1993.

**28.** Por fim, alerta-se para que sejam realizadas as publicações de praxe, quais sejam, portaria de dispensa e extrato resumido do contrato, conforme dispõe o parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/93.

**29.** Encaminhe-se os autos à consideração superior.

**30. É o parecer, s.m.j.**



Documento assinado eletronicamente por **ALESSANDRO ALBERTO DE CASTRO**, **ASSESSOR IV**, em 02/01/2023, às 10:22, 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 **0543536** e o código CRC **D61D0862**.