



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 I, Lei nº 8.666/1993. Contratação de Empresa para Elaboração de Laudo Técnico de Inspeção de SPDA e Relatório de Medição Ôhmica dos Aterramentos dos Para-Raios dos prédios do Tribunal de Contas. Análise Jurídica.

### I - RELATÓRIO

1. Aportou nesta **ASSJ** os autos do processo SEI nº 22.004917-3, o qual tem como objeto a contratação de empresa especializada para elaboração do Laudo Técnico de Inspeção de SPDA – Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas e Relatório de Medição Ôhmica dos aterramentos dos para-raios dos prédios que compõem o 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** 0555428. Nesta planilha restou demonstrado que o menor preço para o item único foi da empresa **RENOV SOLAR – COMÉRCIO E SERVIÇOS DE ENERGIA SOLAR LTDA.**, com o valor unitário de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para elaboração do laudo técnico e emissão de relatório, conforme especificado no Termo de Referência nº 36/2023 (0555211).

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

- a) Estudos Técnicos Preliminares (0524417 e 0528720);
- b) Termos de Referências nºs 280/2022, 291/2022 e 36/2023 (0524823, [0529694](#) e 0555211);
- c) Análises Técnicas da **DIGCIN** (0525531 e 0529312);
- d) Proposta do menor preço (0555413);
- e) Planilha **COADM** (0555428);
- f) Autorização do Gestor deste Tribunal quanto ao prosseguimento do feito (0549816);
- g) Autorização nº 26/2023 emitida pela Coordenadoria de Finanças contendo detalhamento da dotação orçamentária (0554747);
- h) Documentação atinente à habilitação jurídica da empresa detentora do menor preço, incluindo a qualificação técnica (0553504, 0553510, 0553512, 0553546, 0553541, 0554146, 0554150, 0554156, 0554652 e [0554653](#)), e
- i) Certidões de regularidade fiscal e trabalhista (0553505, 0553506, 0553507, 0553508 e 0553509).

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 minutas do instrumento contratual (0555032) 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 I do artigo 23 da Lei nº 8.666/93. Nesses termos estabelece o inciso I do artigo 24, do referido diploma legal, *in verbis*:

*Art. 24. É dispensável a licitação:*

*(...)*

*I - para obras e **serviços de engenharia** de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente; [grifei]*

13. Não obstante, de todo modo, por tratar-se de serviços cujo valor não supera o limite consignado no art. 24, inciso I 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 I 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 justificativa da contratação no bojo do Termo de Referência nº 36/2023 (0555211) emitida pela COMAT – Coordenadoria de Manutenção e Transportes. Acresça-se que também foi providenciada a Justificativa 0554672 que verificou a presença dos requisitos consignados nos incisos II e III, do parágrafo único, do art. 26 da Lei 8.666/93

17. Contudo, em que pese o fato de a presente contratação estar dentro dos limites estabelecidos no art. 24, inciso I 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 05 (cinco) empresas 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), culminando na elaboração do documento SEI nº 0555428.

21. Com relação ao Estudo Técnico Preliminar (0528720), documento que serviu como ferramenta do planejamento da contratação pretendida, apresentamos as seguintes considerações que deverão ser observadas em futuras contratações:

- 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.”
- b) Item 10 informa que a autoridade máxima da contratação iria assinar o ETP, porém essa não seria a praxe deste Tribunal.

22. No entanto, tal documento não havia sido objeto de análise desta ASSJ. Lado outro, tais equívocos não maculam o feito, e, assim sendo, a priori, não vislumbro necessidade de adequações, haja vista que as situações foram ajustadas no último TR.

23. Concernente ao Termo de Referência nº 36/2023 (0555211) o único ponto que nos chamou à atenção diz respeito a informação constante da dotação orçamentária que está dissonante com a Autorização COOFI nº 26/2023 (0554747).

24. No que se refere a minuta do instrumento contratual (0555032) exibida nos autos, percebe-se que esta foi elaborada em atendimento aos preceitos legais, especialmente no que tange a lei de licitações e contratos administrativos. Todavia, apresentamos algumas recomendações:

- a) No **item 3.1. da Cláusula Terceira** sugerimos que seja ratificado com a COOFI/DIOAF qual seria a dotação orçamentária adequada, considerando a existência de divergência no programa de trabalho entre a minuta e a Autorização nº 26/2023;
- b) Na **alínea “f.1” do item 6.1. da Cláusula Sexta** corrigir a formatação da expressão: “**proteção contra**”;
- c) Corrigir toda a numeração do instrumento a partir da Cláusula Oitava, considerando que não foi indicada a Cláusula Sétima;
- d) No **item 9.6. da Cláusula Nona** corrigir a expressão: “este termo de referência”;
- e) No **subitem 17.2.1. da Cláusula Décima Sétima**, a nosso ver, o prazo estabelecido é muito longo, considerando que é o mesmo para a execução dos serviços (item 4.2.);
- f) No **subitem 18.1.1. da Cláusula Décima Oitava** corrigir a fundamentação para art. 24, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/1993, considerando a informação constante no **item 8.2. do Termo de Referência nº 36/2023 (0555211)** elucida que o serviços a serem contratados são considerados serviços de engenharia. Tal situação também se aplica a fundamentação da Minuta de Portaria 0555031;

### III - CONCLUSÃO

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

26. Sem embargo, aconselhamos que sejam observadas as recomendações assinaladas nos **itens 23 e 24** desta peça opinativa, além de ratificar a autenticidade dos documentos relativos à habilitação da empresa Renovar que se encontram em cópias simples.

27. 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.

28. Encaminhe-se os autos à consideração superior.

29. **É o parecer, s.m.j.**



Documento assinado eletronicamente por **ALESSANDRO ALBERTO DE CASTRO**, **ASSESSOR IV**, em 16/02/2023, às 16:26, 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 **0556512** e o código CRC **2134AC29**.