



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

### PARECER JURÍDICO

**EMENTA:** Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Pregão Eletrônico. Regularidade Formal do Processo. Legislação Aplicável. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Resolução Administrativa TCE/TO nº 7, de 29 de março de 2023. Regularidade Jurídica.

#### I – RELATÓRIO

- Vieram à exame desta Consultoria Jurídica os autos do processo administrativo nº 24.002063-4, oriundo da Coordenadoria de Licitações, Contratos e Convênios – COLCC, para fins de análise e emissão de parecer jurídico acerca da regularidade do procedimento e da minuta de Edital de Pregão Eletrônico.
- Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes a presente análise:
  - Documentos de Formalização de Demanda – DFD (0693501 e 0694990);
  - Peças técnicas relativas ao projeto de climatização da biblioteca e salão de eventos do TCE-TO (0692704, 0692707, 0692721, 0692724, 0692726, 0692739, 0692743 e 0692746);
  - Documentos que demonstram a necessidade da aquisição de novos condicionadores de ar tipo *split* (0692749 e 0692752);
  - Estudos Técnicos Preliminares – ETP (0692756 e 0694992);
  - Mapa de gerenciamento de riscos (0692757);
  - Termos de Referência nº 130/2024, 140/2024 e 150/2024 (0692758, 0694993 e 0697167);
  - Termos de ciência e concordância de indicação para gestor e fiscal de contrato (0692760 e 0694994);
  - Análises preliminares da DIGAF (0694519 e 0695453);
  - Despacho de aprovação dos artefatos de planejamento da DIGAF (0695482);
  - Despacho nº 11364/2024 emitido pelo autorizando o prosseguimento do feito e determinando o retorno dos autos à DIGAF para as providências necessárias (0695524);
  - Pesquisas de preços elaborada pela COADM (0696158, 0696659, 0696660, 0696661, 0696662, 0696663, 0696650, 0696651, 0696652, 0696653, 0696654, 0696655, 0696656, 0696657, 0696658, 0696668 e 0696973);
  - Planilha de preços COADM (0696982);
  - Autorização nº 100/2024 emitida pela COOFI e subscrita pelo coordenador desta unidade, além da diretora da DIOAF e do próprio Gestor deste Tribunal de Contas, a qual consta o detalhamento dos dados orçamentário-financeiros que farão face às despesas com a futura contratação (0697093);
  - Portaria de designação das pregoeiras (0697260);
  - Minuta de edital (0697262);
- É o relatório, no essencial.

#### II – DA FUNDAMENTAÇÃO

##### DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir O Gestor Máximo deste Órgão no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4.º, da Lei nº 4.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações da Consultoria Jurídica, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, utilizada, neste caso, por analogia.

5. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

*A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.*

*(Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)*

6. Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

7. Deverá ser atestado nos autos se a futura contratação estaria contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade, na conformidade com o que dispõe o art. 25 da Resolução Administrativa TCE/TO nº 7, de 29 de março de 2023. Na hipótese de a demanda não constar no PCA do TCE-TO, esta deverá ser justificada, alterando ou cancelando a demanda inicialmente programada. Tal providência encontra-se atendida no documento SEI nº 0694990.

##### DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO PARA SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA

8. Cumpre registrar que é possível a contratação de serviços comuns de engenharia por meio de pregão, em razão do disposto no art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021.

9. De outro lado, anote-se que o dispositivo legal acima veda a utilização da modalidade de pregão para contratações de:

- obra (definida no art. 6º, XII, da Lei nº 14.133, de 2021);
- serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual (descritos no art. 6º, XVIII, da Lei nº 14.133, de 2021); e
- serviços especiais de engenharia (definidos no art. 6º, XXI, alínea “b”, da Lei nº 14.133, de 2021, isto é, “aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso”).

**10.** No caso, vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois os serviços a serem contratados foram qualificados como comuns pela unidade técnica (art. 6º, XXI, alínea “a”, e art. 29 da Lei nº 14.133, de 2021 c/c Orientação Normativa AGU nº 54, de 2014, **item 1.1. do Termo de Referência nº 150/2024**). Destaque-se que, à luz do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133, de 2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

#### DOCUMENTOS NECESSÁRIOS AO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

**11.** De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021 e o art. 33 da Resolução Administrativa TCE/TO nº 7, de 29 de março de 2023, a Administração Pública (Tribunal de Contas) deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

*I - Formalização de demanda;*

*II - Elaboração de estudo técnico preliminar (ETP), quando couber;*

*III- Elaboração do mapa de gerenciamento de riscos da contratação, em observância às diretrizes;*

*IV - Elaboração do Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB);*

*V - Elaboração do Anteprojeto e do Projeto Executivo para obras e serviços de engenharia;*

*VI - Realização da estimativa de despesas, observados os procedimentos relativos à pesquisa de preços, conforme disposto nos arts. 48 a 52 desta Resolução Administrativa.*

*VII - Verificação e informação quanto à disponibilidade orçamentária;*

*VIII - Elaboração da minuta do ato convocatório e, quando couber, do instrumento contratual e da ata de registro de preços;*

*IX - Controle prévio de legalidade, mediante a análise jurídica da contratação;*

*X - Análise técnica emitida pelo Núcleo de Controle Interno; e*

*XI - Aprovação final da minuta de instrumento convocatório e autorização da despesa.*

**12.** *In casu*, percebe-se que, à exceção da análise jurídica da contratação por esta Consultoria Jurídica e da análise técnica por parte do NUCIN, os documentos foram juntados aos autos, conforme consta do relatório do presente parecer.

#### DOCUMENTO PARA FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA E ESTUDOS PRELIMINARES: PRINCIPAIS ELEMENTOS

**13.** Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 34 da RA nº 7, de 2023, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da Unidade Demandante com a identificação do responsável e a especificação da solução a ser contratada.

**14.** Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 39, da RA nº 7, de 2023. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

- I – descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- V – estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- VI – projeção aproximada do valor da contratação;
- VII – justificativas para o parcelamento ou não da solução;
- XIII – posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina

**15.** Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos art. 39, da RA nº 7, de 2023, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 39, § 1º, da própria RA nº 7, de 2023.

**16.** No estudo técnico preliminar para contratação de serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência, dispensada a elaboração de projetos (art., 18, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021).

**17.** No caso, verifica-se que a **COMAT** – Coordenadoria de Manutenção e Transportes juntou o Estudo Técnico Preliminar – Doc. Sei nº 0694992, Termo de Referência nº 150/2024 (0697167), além das peças técnicas relativas ao projeto de climatização da biblioteca e salão de eventos do TCE-TO (0692704, 0692707, 0692721, 0692724, 0692726, 0692739, 0692743 e 0692746).

**18.** Concernente ao “Mapa de Gerenciamento de Riscos” cabe pontuar que este não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual poderá ser tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Gerenciamento de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual.

**19.** O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado “Mapa de Riscos” e deverá ser confeccionado conforme o “Manual de Governança e Gestão de Riscos nas Aquisições do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO)” – 0368118, utilizando-se da planilha modelo disponibilizada na ferramenta do *excel* (Pasta Pública>Gestão de Riscos).

**20.** Quanto ao mapa de riscos (art. 18, X, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que foi confeccionado conforme modelo mencionado acima, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, níveis dos riscos inerentes e residuais, do responsável e das ações preventiva e de contingência (0692757).

**21.** O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

**22.** Cumpre lembrar que é recomendável a utilização do modelo de termo de referência disponibilizado no Processo SEI nº 23.001458-5 aprovado pelo **GABPR** (0632283), a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise (art. 19, IV, da Lei nº 14.133, de 2021).

**23.** Recomenda-se, ainda, que as alterações realizadas no modelo padronizado de termo de referência sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo, se for o caso. (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

**24.** No caso, consta dos autos o Termo de Referência nº 150/2024 (0697137), elaborado pela Unidade Técnica, datado e assinado que, em análise eminentemente formal, verifica-se que este contemplou as exigências contidas nos normativos acima citados. Não obstante, observa-se que foi utilizado o vocábulo "obra" nos subitens 16.11., 16.12. e 16.14., quando na verdade a Unidade Técnica classificou os serviços como sendo comuns de engenharia no item 1.1., considerando que o objeto do TR seria a contratação de empresa de engenharia. Outro detalhe que, a nosso ver, precisa ser corrigido seria a exigência de balanço patrimonial e demonstrações contábeis somente do último exercício social (item 12.2.), haja vista que o inciso I do Art. 69 da Lei nº 14.133/2021 exige dos 2 (dois) últimos exercícios sociais.

25. Dito isto, passaremos a destacar, nos tópicos seguintes, pontos específicos do planejamento da contratação, considerados essenciais à avaliação da regularidade geral do presente procedimento.

#### NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO E VEDAÇÕES ÀS ESPECIFICAÇÕES RESTRITIVAS

26. A necessidade da contratação foi justificada (0697167), tendo sido estimados os quantitativos de serviços/bens a partir de método amparado por documentos juntados aos autos (0692749, 0692752 e 0692724).

27. Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, não deve esta Consultoria jurídica se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo Gestor, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

28. Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 14.133, de 2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

29. Registre-se que o gestor deverá estar atento às diretrizes gerais do subitem 1.1 do anexo V da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, quais sejam:

- a) prever especificações que representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade, não sendo admissíveis especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade;
- b) não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico;
- c) não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.

30. Recomenda-se que a Administração se certifique de que as especificações técnicas previstas no Termo de Referência atendem às premissas acima citadas.

31. Ainda sobre esse tema, vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis (art. 39, I, §2º, da RA nº 7, de 2023).

#### CRITÉRIOS E PRÁTICAS DE SUSTENTABILIDADE NAS CONTRATAÇÕES

32. Assim, as especificações dos serviços devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração Pública formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

33. Posto isso, para definição dos critérios e práticas de sustentabilidade, orientamos que seja consultada ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponibilizado pela Advocacia-Geral da União em seu sítio eletrônico, ponderando que este Tribunal de Contas ainda não implementou um Plano de Logística Sustentável.

34. As licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar, especialmente, as normas relativas a: I - disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas; II - mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental; III - utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que, comprovadamente, favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais; IV - avaliação de impacto de vizinhança, na forma da legislação urbanística; V - proteção do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas; VI - acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida (art. 45, da Lei nº 14.133, de 2021).

35. Se a Administração entender que os serviços não se sujeitam a critérios de sustentabilidade ou que as especificações restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

36. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu, no item 15 do Estudo Técnico Preliminar (0694992), critérios e práticas de sustentabilidade. Da mesma forma também fez constar no item 24 e seus subitens do Termo de Referência nº 150/2024 (0697167).

#### DO ORÇAMENTO DA CONTRATAÇÃO E DA OBRIGATORIEDADE DE ELABORAÇÃO DE PLANILHAS

37. Quanto ao orçamento, é dever da Administração, na contratação de serviços, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c art. 2º, I, II, VIII e IX, do Decreto nº 7.983, de 2013).

38. Compulsando os autos, verifica-se que foi juntada planilha de preços (0696982) elaborada pela **COADM**, a partir de pesquisa de preços públicos e privados.

39. Contudo, tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação deixará de ser examinada neste parecer, por se tratar de atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

#### DESIGNAÇÃO FORMAL DO PREGOEIRO E DA EQUIPE DE APOIO

40. Quanto a este requisito nota-se que houve a juntada de documento que comprovasse a designação de agentes de contratação/pregoeiros, além da equipe de apoio (art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133, de 2021 e art. 61 da Resolução Administrativa TCE/TO nº 7, de 29 de março de 2023), situação, pois, considerada atendida pela COLCC (0697260).

#### DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

41. No presente caso, em atenção ao art. 6º, XXIII, "j", c/c art. 18, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, consta a Autorização nº 100/2024 (0697093) com a declaração da Unidade Competente, firmada pelo Coordenador da **COOFI**, pela Diretora da **DIOAF** e pelo próprio Gestor, acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

#### DA MINUTA DO EDITAL e CONTRATO

42. Concernente ao documento SEI nº 0697262 – Minuta de Edital – vê-se que a **COLCC** adotou o modelo aprovado nos autos do processo nº 23.001458-5, em atendimento ao que preceitua o art. 19, IV, c/c art. 25, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021. Com efeito, no que tange aos aspectos jurídico e formal da referida minuta, conclui-se que a minuta foi elaborada em consonância com a legislação que rege a matéria, não havendo, pois, nenhuma adequação a ser proposta.

#### DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

43. Conforme art. 54, *caput* e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, bem como em jornal de grande circulação.

44. No caso de serviços, deve ser observado o prazo mínimo de **10 (dez) dias úteis**, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, II, alínea "a", Lei nº

14.133, de 2021).

45. Destaca-se também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

46. Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 2011, c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto nº 7.724, de 2012, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na *internet*:

- a) *cópia integral do edital com seus anexos;*
- b) *resultado da licitação;*
- c) *contratos firmados e notas de empenho emitidas.*

### III - CONCLUSÃO

47. Em face do exposto, manifesta-se esta Consultoria Jurídica pela **REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS**, do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos **item 24** deste parecer, excepcionado o juízo de mérito do Gestor Máximo do Órgão e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

48. Ressalta-se, ainda, a necessidade de se verificar a possibilidade de estabelecer uma cota de até 25% (vinte e cinco por cento) para o Grupo 2 do item 3 do Termo de Referência nº 150/2024 (0697167) para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em atendimento ao inciso III do art. da Lei Complementar nº 123 de 2006. No entanto, caso a Unidade Técnica entenda não ser possível, considerando que a adoção poderia trazer prejuízos na execução do objeto do contrato, recomenda-se que seja apresentada justificativa.

49. É o parecer, S.M.J.

50. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **ALESSANDRO ALBERTO DE CASTRO, ASSESSOR IV**, em 16/04/2024, às 17:02, 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 **0697310** e o código CRC **6829C057**.